

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ

М.О. Безгуба

Київський національний торговельно-економічний університет

У статті розкрито теоретичні підходи щодо ролі держави у регулюванні економічних процесів. Визначено основні напрями вдосконалення системи державних фінансів на середньострокову перспективу. Обґрунтовано доцільність подальшого розвитку інституційного середовища системи управління державними фінансами. Отже, необхідно знизити частку перерозподілу валового внутрішнього продукту через бюджетну систему, обмеження показника дефіциту бюджету, посилення ефективності державного фінансового управління та трансформація бюджетних інститутів з метою створення умов для довгострокового економічного зростання.

Ключові слова: *система державних фінансів, фінансова політика, бюджет, бюджетна система, податкова система, державний борг, дефіцит бюджету.*

В статье раскрыты теоретические подходы к определению роли государства в регулировании экономических процессов. Определены основные направления совершенствования системы государственных финансов на среднесрочную перспективу. Обоснована целесообразность дальнейшего развития институциональной среды системы управления государственными финансами. Таким образом необходимо уменьшить долю перераспределения валового внутреннего продукта через бюджетную систему, ограничить дефицит бюджета, повысить эффективность государственного финансового управления, трансформировать бюджетные институты с целью создания условий для долгосрочного экономического роста.

Ключевые слова: *система государственных финансов, финансовая политика, бюджет, бюджетная система, налоговая система, государственный долг, дефицит бюджета.*

Strengthening the effectiveness, efficiency and transparency of public financial management is an important element of the national development plans of Ukraine and has been on the agenda of successive governments since the beginning of the decade. In modern economic relations we need to improve public sector administration, provide transparency of budgetary process, integrity, fullness and accuracy of financial statements, provide informational support to the system and satisfy the needs of public institutions for information, continue implementing reforms concerning the state internal financial control, local budgets, tax system, modernize the accountancy in public sector.

The purpose of this paper is to analyze theoretical approaches to state financial policy influence on economic growth and offer ways to Ukraine's system of public finance considering modern macroeconomic trends, goals and objectives of socio-economic development.

The primary objective is to support the Government efforts in improvement of the existing model of public finance management. It's important to decline share of GDP redistribution through the budget expenditures to level of 2004-2008 years. The quality of planning fiscal indicators depends on balance public finances. Therefore, it is necessary to ensure the adoption of the 2015 budget with a deficit that does not exceed the amount of debt service expenditures.

The system of public finance is important economic institute of society. Formation and implementation of effective state financial policy demands conceptual approaches to management system of it. Economic growth is caused by consolidated budget balanced, optimal structure of budget expenditures, fiscal efficiency of tax system, debt management policy. It is needed to develop institutional environment of public finance management system, which will promote structural transformations in economy and the social sphere. For achieving goal to increase the efficiency of government spending is important to develop program-target method of budget planning, implement strategic and medium-term budget planning. For recovery out of recession we must used one of the most important tools to stimulate economic growth – fiscal policy. However, expansionary fiscal policy is usually impossible for state and local government because they often are mandated to keep a balanced budget.

Key words: *system of public finance, financial policy, budget, budgetary system, tax system, public debt, budget deficit.*

Постановка проблеми. Система державних фінансів є ваговою складовою фінансової системи країни, яка останніми десятиліттями суттєвим чином розвивалася й удосконалювалася. Одним з найбільш дієвих інститутів, який спроможний регулювати економічний цикл та прискорити перехід економіки з рецесії до стійкого розвитку, є держава. Використовуючи бюджет як основну складову системи державних фінансів, монетарні інструменти, важелі та механізми, даний інститут суспільства проводить контрциклічну економічну політику, впливає на показники сукупного попиту та пропозиції, зайнятості, індексу споживчих цін. Із розвитком фінансово-економічних відносин постає необхідність подальшого удосконалення системи управління державними фінансами, посилення регуляторного потенціалу бюджетної та грошово-кредитної системи. Доцільним і актуальним є обґрунтування пріоритетних напрямів удосконалення системи державних фінансів з урахуванням основних завдань соціально-економічного розвитку країни на середньострокову перспективу та циклічної динаміки економіки.

Аналіз досліджень і публікацій. На сучасному етапі фінансова наука зосереджує свою увагу на дослідженні впливу інституціональних факторів розвитку фінансової системи й державних фінансів. Вітчизняні науковці приділяють увагу питанням посилення дієвості бюджетної та грошово-кредитної політики, удосконалення міжбюджетних відносин, реформування основних складових системи

державних фінансів. Зокрема, І.О. Луїна ґрунтовно підходить до визначення структурних диспропорцій у системі державних фінансів й визначає напрями забезпечення її довгострокової стійкості [3]. Л.В. Лисяк пропонує підходи до вдосконалення інституційних засад бюджетної політики, посилення дієвості формування та реалізації механізму бюджетного регулювання з урахуванням пріоритетів економічного зростання країни [2]. О.О. Молдован визначив особливості становлення та розвитку системи державних фінансів України та запропонував стратегічні пріоритети її подальшого реформування [5]. І.Я. Чугунов досліджує питання комплексного реформування фінансової системи країни, в тому числі державних фінансів, імплементації інституційного підходу при удосконаленні механізму формування державної фінансової політики [7, 8]. І.П. Адаменко визначив пріоритетні напрями фінансової політики в умовах трансформації економіки України [1].

Водночас важливим є розвиток теоретичних та методичних засад управління державними фінансами, підвищення рівня адаптивної ефективності фінансової політики в процесі регулювання економічних циклів. Доцільним є визначення перспективних напрямів удосконалення системи державних фінансів з урахуванням провідного досвіду країн з розвинутою та трансформаційною економікою, завдань соціально-економічного розвитку країни, особливостей інституційного середовища економіки.

Формування цілей статті. Метою даної статті є розкриття теоретичних підходів щодо ролі держави у регулюванні економічних відносин та обґрунтування напрямів удосконалення системи державних фінансів з урахуванням сучасних макроекономічних тенденцій, цілей та завдань соціально-економічного розвитку країни.

Виклад основного матеріалу дослідження. Формування системи державних фінансів пов'язано з появою держави як інституту суспільного та адміністративного устрою. Трансформаційні процеси державотворення потребували запровадження механізму оподаткування з метою створення державної скарбниці, а згодом і бюджету країни на фінансування необхідних видатків, у тому числі на забезпечення загальнодержавних управлінських функцій, оборони, громадського порядку та судової влади. На різних етапах становлення світової фінансової системи вплив держави на економічні процеси був досить різноманітним, що обумовлювалось обраними концепціями формування фінансової політики країни та соціально-економічними пріоритетами. Змістовна наукова дискусія щодо державного впливу на фінансово-економічні процеси суспільного розвитку проходить у розрізі багатьох століть і, в свою чергу, має як прихильників з питання посилення ролі держави стосовно регулювання економічних процесів, так і навпаки – широке коло науковців-економістів відстоюють думку, що вплив держави на економіку має бути обмежений та зведений до мінімального розміру [4].

Наукове узагальнення й аналіз положень економічних теорій монетаризму, «економіки пропозиції», неокласицизму, посткейнсіанства та інституціоналізму доводить, що участь держави у регулюванні соціально-економічного розвитку суспільства є необхідною та вагомою складовою світової системи фінансового управління. Тривалий час при формуванні фінансової політики держави домінуюче місце належало бюджетно-податковій або грошово-кредитній політиці. З початком економічної кризи кінця 2000-х рр. задля

посилення ефективності антикризових заходів й підвищення результативності впливу фінансових інструментів на макроекономічну динаміку дані складової економічної політики використовуються одночасно як рівнозначні інституційні фінансові механізми.

За економічною сутністю державні фінанси являють собою сукупність економічних відносин у процесі розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту, національного доходу з метою формування й використання централізованих грошових фондів задля виконання державою поставлених функцій. До найбільш вагомих складових системи державних фінансів належать бюджетна система, державний кредит, фінанси державного сектору економіки та система державних цільових фондів соціального страхування [6].

У сучасних умовах вагомим завданням держави є підвищення ефективності управління державними фінансами. Слід зауважити, що система управління державними фінансами ґрунтується на сукупності взаємопов'язаних фінансово-економічних інструментів, форм, важелів і методів. Вагомим фактором є якісний рівень системи управління державних фінансів. З метою визначення зазначеного показника необхідно застосовувати системний підхід з використанням сукупності відповідних показників, зокрема показника ефективності органів державного управління (Government Effectiveness) з групи індексів, що розробляються Світовим банком. Даний показник, певним чином, відображає якість послуг, що надаються державними інститутами, функціонування державної служби та ступеня її незалежності від ендогенних факторів, рівня довіри до держави як суспільного інституту. У 2012 р. за даним показником Україна посідає 129 місце серед 186 країн.

Країнами з найвищими показниками якості системи державного управління є Данія, Фінляндія, Сінгапур, Швеція, Швейцарія, Норвегія та Канада. Держава має постійно підвищувати дієвість системи управління, в тому числі державними фінансами, шляхом трансформації інститутів, дерегуляції певних процедур

щодо здійснення господарської діяльності, надання дозвільних документів, підвищувати рівень прозорості й відкритості для громадянського суспільства, покращувати якісний рівень кваліфікації службовців.

Важливим інституційним фактором впливу на розвиток фінансової системи і державних фінансів є функціонування судової системи, що є індикатором економічної свободи й реалізується за допомогою механізмів захисту прав власності інвесторів, верховенства права й створює сприятливі умови для зростання обсягів інвестицій в економіку та соціально-економічного розвитку в цілому. Одним із показників, які характеризують рівень розвитку судової системи є індикатор верховенства закону (Rule of Law), що визначається на підставі методологічних підходів, які розроблені Світовим банком. Серед 214 держав Україна у 2012 р. у даному рейтингу посіла 149 місце. Це свідчить про потребу вдосконалення судової системи, зростання рівня незалежності судів від інших гілок державної влади, посилення рівня відповідальності за порушення законодавства щодо прав власності й підвищення дієвості механізмів щодо їх гарантування.

Схваливши Стратегію розвитку системи управління державними фінансами Розпорядженням КМУ від 1 серпня 2013 р. № 774-р однією з важливих складових управління, що потребують подальшого вдосконалення, визначено систему заходів протидії корупції в сфері державних фінансів. Крім того, рівень корупції є інституційним фактором впливу на розвиток економіки в цілому. Про це свідчить показник антикорупційного контролю (Control of Corruption), який відображає ступінь сприйняття корупції як інструменту використання влади для досягнення власних інтересів, а також рівень впливу інтересів представників великого бізнесу на формування й реалізацію державної фінансової політики. За даними Світового банку, в переліку Worldwide Governance Indicator серед 211 країн світу в 2012 р. наша держава посіла 173 місце, що свідчить про нагальність та

актуальність вирішення зазначеної проблеми. Таким чином, за величиною найважливіших індикаторів досконалості державного управління розвитку судової системи та реалізації інтересів бізнесу і зменшення корупції Україна знаходиться в групі країн, що відстають.

За нашим переконанням, що враховує досвід функціонування провідних країн з ринковою системою господарювання, основною ланкою, вхопившись за яку, можна витягнути весь ланцюг, тобто вирішити успішно всі проблеми, є, насамперед, удосконалення бюджетно-податкової системи державних фінансів.

Бюджетна система є важливим інструментом регулювання соціально-економічного розвитку країни та її адміністративно-територіальних одиниць. Належний рівень обґрунтування рішень щодо планування основних показників функціонування бюджетної системи, у тому числі рівня дефіциту бюджету, пропорції перерозподілу валового внутрішнього продукту (ВВП) через державний та місцевий бюджети, структури податкових надходжень у дохідній частині бюджету, збалансованості міжбюджетних відносин, структури видаткової частини бюджету, сприяє підвищенню дієвості регулюючої функції бюджетного механізму економічного зростання. Вітчизняна бюджетна система постійно трансформується й удосконалюється відповідно до змін економічної ситуації та завдань бюджетної політики.

На своєму початковому етапі державотворення, як зазначає Л.В. Лисяк, бюджетна система знаходилась у стані свого становлення. В цей час бюджетна політика виконувала переважно перерозподільну функцію. Разом з тим, у період інституціонального становлення бюджетної системи та подальшого розвитку механізму бюджетно-податкового регулювання бюджетна політика виконувала стабілізаційну функцію, в період економічного зростання (2002-2007 рр.) – регулюючу та стимулюючу. З початком економічної рецесії бюджетна політика, в певній мірі, виконувала стабілізаційну функцію. Недостатність фінансових ресурсів та значні обсяги дефіциту бюджету

обмежували можливості реалізації стимулюючої функції бюджетної політики [2].

Видатки бюджету слід розглядати як дієвий інструмент реалізації пріоритетів державної соціально-економічної політики. Німецький учений А. Вагнер був одним із перших економістів, який виявив позитивний взаємозв'язок між обсягом державних видатків та рівнем економічного зростання у країнах з розвинутою промисловістю. Він також дійшов висновку, що збільшення рівня державного сектору, пов'язане зі зростанням потреби соціального захисту населення, розширенням функцій держави, розвитком науково-технічного прогресу, особливостями розвитку державного кредиту [4].

Залежно від моделі економічного розвитку, тривалості та періоду економічних циклів відбувається регулювання показника частки перерозподілу ВВП через бюджетну систему. На сучасному етапі розвитку бюджетних відносин, з метою посилення позитивного взаємозв'язку видатків та

економічного зростання, важливим і необхідним є розробка і запровадження науково обґрунтованих підходів щодо визначення оптимального обсягу та структури видатків.

Від ступеня виваженості та обґрунтованості рішень щодо встановлення показників частки бюджетних видатків відповідно до функцій держави у ВВП та загальній структурі видаткової частини бюджету залежить результативність досягнення й виконання пріоритетних завдань бюджетної політики на плановий рік і середньострокову перспективу. Слід зазначити, що показник частки видатків зведеного бюджету в ВВП за період 2000-2013 рр. коливався в межах від 26,7% у 2002 р. до 35,0% у 2010 р., середнє значення цього показника за аналізований період складає 31,45% (див. рис.).

Як видно із рис. 1, на початковій стадії економічного зростання 2000-2003 рр. середнє значення показника частки видатків бюджету в ВВП становило 27,65%, у 2004-2008 рр. – 31,75%, у період економічної рецесії та стабілізаційного відновлення 2009-2013 рр. – 34,22%.

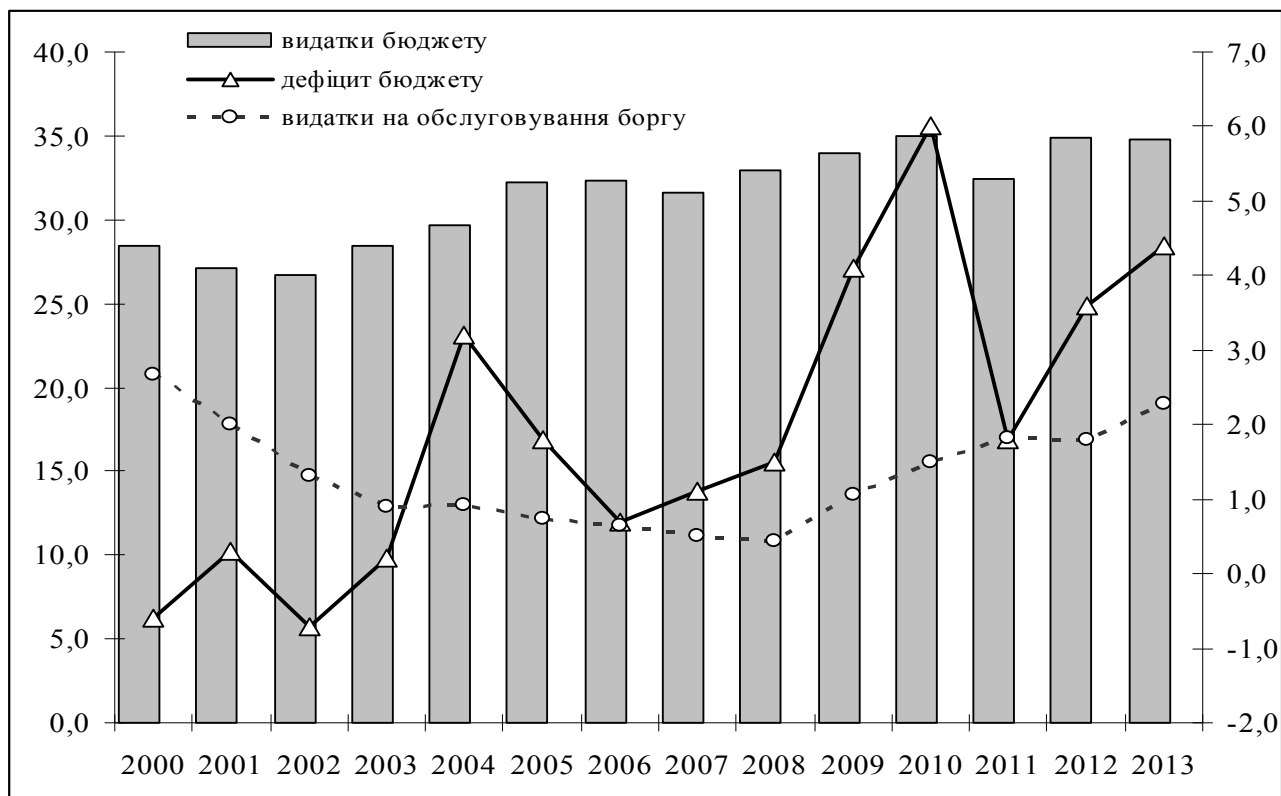


Рис. Частка видатків та дефіциту Зведеного бюджету України у ВВП за 2000-2013 рр.

Пріоритетними напрямками бюджетної політики на сучасному етапі в розрахунку на середньострокову перспективу мають бути ті, що забезпечать поступове відновлення темпів економічного зростання. Зокрема, це зниження частки перерозподілу ВВП через бюджетну систему до рівня 2004-2008 рр., скорочення частки видатків на загальнодержавні функції в частині адміністративних витрат, зменшення видатків на обслуговування державного боргу, оптимізація чисельності та фінансування бюджетних установ у сфері науки, освіти, охорони здоров'я тощо. Це має сприяти підвищенню рівня результативності видатків бюджету, поступовому зростанню значень частки видатків на оборону задля підвищення боєздатності вітчизняної армії, скорочення видатків на економічну діяльність там, де вона повинна здійснюватися на ринковій основі.

Важливим є удосконалення програмно-цільового методу планування видатків, подальший розвиток якого у бюджетному процесі має здійснюватися на основі запровадження стратегічного й середньострокового бюджетного планування, ґрунтуватися на ретельному аналізі оптимально необхідного обсягу асигнувань бюджету для фінансування програми у середньостроковому періоді, здійснення контролю за досягненням мети бюджетних програм.

Доцільним є встановлення граничних обсягів видатків для виконання бюджетної програми на трирічний бюджетний період, обов'язкове складання щорічних звітів головних розпорядників коштів про результати діяльності та посилити ступінь взаємоузгодженості інформації про результати їхньої діяльності з індикативним плануванням показників бюджету.

Аналіз динаміки показника бюджетного дефіциту свідчить про його поступове зростання, середнє значення частки дефіциту Зведеного бюджету України у ВВП України за 2000-2013 рр. складає 96%, що у цілому відповідає безпечному рівню дефіциту бюджету за міжнародними стандартами, в тому числі Маастрихтськими критеріями. Разом з тим, у період 2009-2013 рр. значення показника дефіциту різко зросло.

Враховуючи структуру державного боргу, станом на 01.02.2014 р. частка зовнішнього боргу складає близько 51,0% у

загальній структурі гарантованого та прямого державного боргу. В умовах девальвації національної валюти, що відбувається з початку 2014 р., необхідним є здійснення реструктуризації державного боргу та реалізації заходів щодо оптимізації виплат за державним боргом. Збільшення обсягів видатків на обслуговування зовнішнього боргу країни на 30-40% у відносному вираженні становитиме близько 0,3% ВВП країни, що впливатиме на зростання обсягу бюджетного дефіциту. Разом з тим, зростання частки зовнішнього державного та гарантованого державою боргу у валовому внутрішньому продукті внаслідок девальвації коливатиметься в межах від 6,4 до 7,3%.

Одним із важливих напрямів удосконалення системи державних фінансів є розвиток податкової системи, підвищення рівня її дієздатності шляхом спрощення певних процедур податкового адміністрування, зменшення кількості затрат часу на сплату податків та здачу податкової звітності, зменшення кількості податкових платежів, підвищення рівня її прозорості та інституційного середовища. Зокрема, згідно з даними «Doing Business – 2013», кількість годин, які витрачає платник податків на сплату податків до бюджету та подачу відповідних податкових декларацій, становить 491 годину, в той час, як значення даного показника для Білорусі складає 338 годин, Польщі – 286 годин, Грузії – 280 годин, країн Європи та Азії - 260 годин, Казахстану – 188 годин, Російської Федерації – 177 годин, країн ОЕСР – 76 години.

Необхідною є активізація інвестиційної активності суб'єктів господарювання з підвищенням рівня ефективності капітальних інвестицій, в тому числі за рахунок використання механізмів державної підтримки та стимулюючих заходів бюджетно-податкової, грошово-кредитної політики, що надасть можливість збільшити темпи зростання економіки та посилить результативність її структурних змін. Для підприємств, що реалізують інвестиційні проекти у галузях економіки, спрямованих на забезпечення потреб суспільства у високотехнологічній продукції, високоякісних послугах, які реалізують державну політику щодо розвитку виробничого і експортного потенціалу та стимулювання зайнятості слід надавати податкові преференції.

Висновки. Система державних фінансів є важливим економічним інститутом суспільства. Формування і реалізація ефективної фінансової політики країни потребує концептуальних підходів до системи управління державними фінансами. Збалансованість зведеного бюджету та пенсійного фонду, оптимальна структура бюджетних видатків, фіскальна ефективність податкової системи та послідовність у реалізації боргової політики держави значною мірою обумовлюють подальший рівень економічного зростання.

Визначено доцільність поступового зниження рівня перерозподілу ВВП через видаткову частину бюджету до рівня 2004-2008 рр., а у 2015 р. – необхідність забезпечення прийняття бюджету з дефіцитом, що не перевищує обсяг видатків на обслуговування боргу. Важливим є забезпечення стимулюючого характеру податкової політики країни на сучасному етапі економічних перетворень з метою підтримки позитивної динаміки виробництва та економічного зростання.

ВИКОРИСТАНА ЛІТЕРАТУРА

1. *Адаменко, І.П.* Фінансова політика в умовах сучасних системних економічних реформ / І.П. Адаменко // Вісник ДДФА : Економічні науки. – 2013. - № 2(30). – С. 104-111.
2. *Лисяк, Л.В.* Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія / Л. В. Лисяк. – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 594 с.
3. *Луніна, І.О.* Проблеми й перспективи розвитку системи державних фінансів в Україні / І.О. Луніна // Фінанси України. – 2010. – № 2. – С. 3-12.
4. *Макконнелл, К.Р.* Економікс: принципи, проблеми и политика / К.Р. Макконнелл, С. Л. Брю ; пер. с 14 англ. изд. – М. : ИНФРА-М, 2003. – 972 с.
5. *Молдован, О.О.* Державні фінанси України: досвід та перспективи : монографія / О.О. Молдован. – К. : НІСД, 2011. – 377 с.
6. *Опарін, В.* Фінансова система України (теоретико–методологічні аспекти): монографія / В.Опарін. – 2-ге вид., без змін. – К. : КНЕУ, 2006. – 239 с
7. *Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку / за ред. І.Я. Чугунова.* – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 848 с.
8. *Чугунов, І.Я.* Теоретичні основи системи бюджетного регулювання / І.Я Чугунов. – К. : НДФІ, 2005. – 259 с.

REFERENCES

1. *Adamenko, I.P.* Finansova polityka v umovah suchasnyh systemnyh ekonomichnyh reform / I.P. Adamenko // Visnik DDFa : Ekonomichni nauki. – 2013. - # 2(30). – S 104-111/
2. *Lysiak, L.V.* Budzhetna polityka u sistemi derzhavnogo reguluvannya socialno-ekonomichnogo rozvitku Ukrainy. – K. : DNNU AFU, 2009. - 594 s.
3. *Lunina, I.O.* Problemy u perspektyvy rozvytku systemi derzhavnyh finansiv v Ukrayini // Finansy Ukrayiny. - # 2 (2010). - S. 3-12.
4. *Makkonnel, K.R.* Ekonomiks: principy, problemy i politika. – M. : INFRA-M, 2003. - 972 s.
5. *Moldovan, O.O.* Derzhavni finansy Ukrayiny: dosvid ta perspektyvy : monografiya. – K. : NISD, 2011. - 377 s.
6. *Oparin, V.* Finansova sistema Ukrayiny: (teoretiko – metodologichni aspekti) : monografiya; 2-ge vid., bez zmin. – K. : KNEU, 2006. – 239 s.
7. *Finansy Ukrainy : institucijni peretvorennja ta naprjami rozvitku / za red. I.Ya. Chugunova,* K. : DNNU AFU, 2009. - 848 s.
8. *Chugunov, I.Ya.* Teoretichny osnovy sistemy byudzhethnogo reguluvannya. - K. : NDFI, 2005. - 259 s.

Стаття надійшла до редакції 07.04. 2014