

## **УДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДІВ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЧНИХ ПРІОРИТЕТІВ У БЮДЖЕТНІЙ ПОЛІТИЦІ ДЕРЖАВИ**

У статті висвітлюються теоретичні засади реформування державних фінансів в Україні. Досліджено сутність, переваги та недоліки програмно-цільового методу бюджетування та шляхи його удосконалення.

**Ключові слова.** Державні фінанси, державний бюджет, доходи та видатки бюджету, програмно-цільовий метод, довгострокова система планування, програмування і бюджетування.

В статье раскрыты теоретические основы реформирования государственных финансов в Украине. Акцентировано внимание на сущности, преимуществах и недостатках программно-целевого метода бюджетирования и направлениях его совершенствования.

**Ключевые слова.** Государственные финансы, государственный бюджет, доходы и расходы бюджета, программно-целевой метод, долгосрочная система планирования, программирования и бюджетирования.

The article highlights the theoretical principles of state finance reform in Ukraine. Essence, advantages and disadvantages of software-Budgeting and ways of improvement are observed.

**Keywords.** State finances, the state budget, profits and charges of budget, programmatic having a special purpose method, long-term system of planning, programming and budgeting

**Постановка проблеми.** Найважливіші прояви слабкості української держави полягають, по-перше, в її нездатності виконувати основну функцію — забезпечення чітких і добре захищених «правил гри», які упорядковують взаємодію між ринковими агентами, по-друге, в неможливості задовольняти в оптимальному обсязі потреби у суспільних благах. За цих умов господарюючі суб'єкти вимушені брати вирішення відповідних завдань на себе, «наймаючи» співробітників різних державних установ й оплачують їх послуги безпосередньо, тобто даючи хабарі за розв'язання навіть законних питань. Тому, сплата податків за цієї ситуації розглядається як подвійне оподаткування, оскільки, при

необхідності і за певних умов, можна купити державні послуги різних видів у потрібному обсязі в приватному порядку будь-якому економічному суб'єкту.

У суспільстві формується відповідна соціально-психологічна атмосфера, коли ухилення від сплати податків стає нормою, дотримання якої не засуджується. Подібний настрій суспільства украї негативно позначається на державних доходах. Обсяг останніх знижується, що, у свою чергу, призводить до зниження державних витрат і згорання державної активності щодо соціального захисту населення та інноваційної діяльності.

Порочне коло замикається: і громадяни, і фірми, спостерігаючи ухилення держави від надання суспільних благ, цілком резонно прагнуть вийти з-під контролю держави, переводячи значну частку своїх активів у «тінь». Суттєво посилює негативні тенденції і нерівномірне розподілений податковий тягар, який виступає найсерйознішим стримуючим фактором на шляху економічного зростання в Україні, тому подальше гальмування податкової реформи може поглибити кризові явища в економіці країни. Завдання розпочатої в Україні податкової реформи полягає у мінімізації надлишкового податкового тиску при заданій або зростаючій величині податкових надходжень.

**Аналіз останніх публікацій.** Проблеми, пов'язані з реформуванням системи державних фінансів та дослідженням методів управління ефективністю розподілу та перерозподілу ВВП, розроблялися багатьма зарубіжними і вітчизняними вченими і практиками. Методологічні основи цієї галузі знань сформовано працями Н. Анделя, Дж. Б'юкенена, Дж. Мілля, М. Олсона, А. Сміта, Дж. Стігліца, А. Пігу, В. Парето, К. Вікселля, Дж. М. Кейнса, Р. Масгрейва, П. Самуельсона, К. Ерроу. Разом з тим теоретичні підходи західних авторів потребують критичного узагальнення та дослідження можливостей їх використання з урахуванням особливостей трансформації економіки України. Проблеми реформування державних і місцевих фінансів, а також бюджетно-податкових систем країн з перехідною економікою дістали розвиток у працях Л. Абалкіна, О. Василика, А. Гальчинського, В. Гейця, А. Гриценка, Б. Кваснюка, І. Лукінова, В. Опаріна, І. Сала, С. Слухая, А. Соколовської, В. Суторміної, В. Федосова, Л. Шаблістої, С. Юрія та ін.

Але практика реформування державних фінансів в Україні не призвела до створення оптимальної системи перерозподілу ВВП через різні рівні зведеного бюджету та ефективної системи управління державними фінансами, що посилює актуальність

цієї проблематики для сьогодення і потребує подальшого дослідження.

**Невирішена частина загальної проблеми.** Незважаючи на значну кількість публікацій вітчизняних та зарубіжних учених, присвячених питанням акумуляції і розподілу загальнодержавних фондів грошових коштів ця проблема в умовах світової фінансової кризи, що призвела до зростання державного боргу в 1,3—1,5 разу майже у більшості розвинених країн світу, загострюється і потребує подальшого дослідження.

Економічна діяльність уряду в ринковій економіці опосередковується фінансовими інструментами. Навіть підприємства і організації, які є власністю держави економічно пов'язані з нею через бюджет. Тому однією з центральних проблем державного сектора є державні фінанси.

**Виклад основного матеріалу.** Неefективність фінансової політики в Україні протягом усього періоду незалежності пояснюється відсутністю чітко визначених та сформульованих орієнтирів суспільного розвитку, цілей та стратегічних завдань на довгостроковий період, що призвело до невизначеності ролі держави, особливо щодо змісту та інструментів цієї політики. Світова фінансова криза поглибила негативні явища в сфері державних фінансів, але не слід зменшувати і прорахунки влади в попередні періоди щодо стабілізаційних заходів в економіці.

Український уряд з початку розгортання фінансово-економічної кризи свідомо відмовився від коригування бюджетних видатків та зменшення плану дохідної бази бюджету. Очевидно, що така стратегія склалася під тиском політичних факторів, проте вона мала певний економічний зміст. Він полягав у необхідності підтримки ефективного попиту на товари та послуги виготовлені національною економікою, що сприяло б частковому послабленню негативного ефекту від погіршення зовнішньої кон'юнктури, і, відповідно, стрімкого падіння вітчизняного експорту. Такий підхід мав в основі раціональне обґрунтування, проте його ефективність була нівельована неадекватними механізмами реалізації поставлених завдань та грубими прорахунками в бюджетній та валютній політиках.

Одним із ключових факторів розбалансування бюджетної сфери стало затвердження бюджету 2009 року на необґрунтовано оптимістичних макроекономічних показниках. Плануючи доходи й видатки держбюджету на рівні 2008 року, КМУ виходив із прогнозу зростання ВВП у 2009 році на 0,4 %. Однак, падіння економіки виявилось надмірно глибоким — майже 16 % порівняно з

2008 року [6]. Закономірно, що зниження ВВП і, відповідно, доходів населення та підприємств, звужило дохідну частину бюджету. Негативний імпульс від рецесії в економіці підсилювався ефектом мультиплікатора, який проявився в тому, що падіння доходів бюджету у відносному вимірі були більш глибоким, ніж скорочення ВВП. Проте, незважаючи на накопичення негативних тенденцій у бюджетно-податковій сфері та формування значного розриву між доходами та видатками бюджету уряд намагався фінансувати останні в повному обсязі, хоча доцільніше було б зробити секвестр видаткової частини бюджету та посилити фінансовий контроль за сплатою податків.

Уряду дійсно вдалося стабілізувати ситуацію та звести доходи та видатки, але це відбулося за допомогою досить проблематичних, з точки зору ефективності, заходів. Позитивний результат було досягнуто завдяки традиційному обмеженню державного бюджету лише поточними економічними та соціальними потребами та зростанням запозичень. По суті — всі бюджети незалежної України — кошториси поточного періоду. Для подолання цього суттєвого недоліку необхідно законодавчо запровадити довгострокове бюджетне планування (Росія вже перейшла на трирічне планування державних фінансів з перспективою його пролонгації до семи років), вдосконалити фінансовий контроль за формуванням і використанням державного бюджету, посилити відповідальність за бюджетні правопорушення, чітко розмежувати джерела загального та спеціального фондів, здійснити поступовий перехід від програмно-цільового методу використання бюджетних коштів до довгострокової системи планування, програмування і бюджетування (ДСППБ), удосконалити міжбюджетні відносини, створити повноцінну систему власного фінансування місцевих бюджетів.

Нині діючий програмно-цільовий метод складання державного бюджету зорієнтований на планування бюджетних витрат за програмами або функціональними напрямками державної діяльності з метою досягнення певних цілей. Практичне застосування цього методу у бюджетному процесі в розвинутих країнах започатковане у 60-х роках минулого століття у США та 80-х у європейських країнах. Ключовими елементами методу є визначення мети, розробка програми, кількісний аналіз витрат та результатів щодо її реалізації. Перевагами програмно-цільового методу є те, що він спрямований на виконання поставлених цілей і досягнення кінцевих результатів та, відповідно, створює основу для перспективної оцінки бюджетних витрат. Він вимагає аналізу на-

слідків реалізації програм і посилює роль планування при прийнятті бюджетних рішень [2, с. 41].

Але цей метод має і певні недоліки:

1. реальні події в економічній, соціальній і політичній сферах можуть суттєво відрізнятись від передбачуваних, що знижує надійність планових розрахунків при складанні бюджету;
2. порівняльний аналіз витрат і результатів не завжди може враховувати негативні екстерналії передбачуваних дій;
3. недостатня розробленість методу «витрати—результати»;
4. не всі результати мають кількісну визначеність;
5. програмно-цільовий бюджет вимагає централізованої координації дій через залучення різних виконавців для здійснення програми;
6. іноді політичні аргументи у виборі цілей можуть призвести до ігнорування економічних і раціональних аргументів.

Подальший розвиток методів системного аналізу і застосування технічних засобів у бюджетному процесі стимулюють створення довгострокової системи планування, програмування і бюджетування (ДСПБ). В основі цього методу лежить програмно-цільовий, але скоригований на забезпечення максимальної узгодженості бюджетних програм з довгостроковими пріоритетами економічного розвитку. До основних змістовних характеристик довгострокової системи планування, програмування і бюджетування відносяться:

1. Необхідність економічного аналізу як на макро-, так і на мікрорівнях, який займає все більш суттєве місце в процесі розробки бюджетної політики.

2. Розвиток інформаційних технологій, що суттєво розширює сферу застосування аналізу цілей при прийнятті політичних рішень.

3. Поступова конвергенція планування і бюджетного процесу.

ДСПБ — це раціональний спосіб інтеграції процесів планування та програмування при складанні бюджету на основі визначення найважливіших цілей соціально-економічного розвитку країни та виборі тих програм, які за розрахунками найкращим чином забезпечують їх досягнення. Розробка програми означає складання графіка робіт щодо виконання окремих проектів, необхідних для реалізації всієї програми. Складання бюджету за цим методом — це процес подання цілей, програм і проектів у вигляді грошових коштів, необхідних для їх реалізації, з метою розгляду відповідними адміністративними та законодавчими органами [2, с. 44].

Головна перевага ДСППБ — орієнтація на раціональне прийняття рішень при наявності альтернативних програм. До позитивних сторін ДСППБ можна також віднести:

1. Формулювання цілей і завдань на довгострокову перспективу.
2. Визначення альтернатив для досягненні мети.
3. Прогнозування наслідків кожної з альтернатив та вибір оптимального варіанту.
4. Розробка повної програми робіт, необхідних для досягнення цілей.

Щодо недоліків ДСППБ, можна відмітити наступні:

1. Висока централізація процесу прийняття рішень.
2. Пріоритетність програм, ініційованих місцевими органами, що обмежує ініціативу та інноваційну активність розробки альтернативних програм.
3. Орієнтація на аналіз альтернатив призводить до стану невизначеності для усіх учасників системи.
4. Визначення цілей є трудомістким процесом через складність розв'язуваних проблем, а також різноманітність їх трактування різними учасниками процесу визначення цілей.

Незважаючи на недоліки, слід відмітити, що програмно-цільове планування повинно в короткій строк стати основою державного бюджетування на всіх рівнях системи державних фінансів з перспективою переходу на довгострокову систему планування, програмування і бюджетування (ДСППБ), що дозволить зробити бюджетний процес більш прозорим та передбачуваним, а процедуру оцінки результативності бюджетних витрат більш достовірною. На жаль, до сих пір не створена система моніторингу ефективності використання бюджетних ресурсів та законодавчо не визначена система оцінки результативності та відповідальності урядовців за неправильно обрані акценти (напрями) розвитку держави та необґрунтовано завищені статті витрат [5].

Оптимальний розподіл державних ресурсів на адміністративне управління, закупку товарів та виконання різних послуг, на державні кредити та позики іншим господарським суб'єктам та суб'єктам соціальної інфраструктури є однією з основних проблем при складанні державного бюджету та реалізації бюджетної політики [2—4]. За роки трансформаційних перетворень відбулося різке відхилення у бік непродуктивних статей витрат (управління, правоохоронна діяльність, соціальні і комунальні послуги), частка яких у зведеному бюджеті збільшилася майже в два рази. Різко скоротилися обсяги державних інвестицій у виробничі га-

лузі, відбулося відторгнення інвестиційної функції бюджетної системи і перетворення державного бюджету в споживчий бюджет, використовуваний переважно на оплату праці і соціальні виплати. Як результат, значною мірою знизився стимулюючий вплив державних витрат на економіку. Крім того, значна частка соціальних трансфертів і заробітної плати витрачалась і витрачається на товари та послуги іноземного виробництва, що знижує позитивний мультиплікативний ефект від державних витрат на стан вітчизняної економіки. На жаль, точні дані щодо частки продукції іноземного виробництва в попиті, що фінансується за рахунок державних витрат, відсутні.

Сформований під значним впливом закордонних стандартів споживчий попит населення значною мірою зорієнтований на купівлю імпортної продукції, яка виграє у вітчизняних товарів та послуг за критерієм «ціна—якість». Але остання девальвація гривні зробила якісні імпортні товари майже не доступними для основної маси населення, внаслідок чого їхня частка в роздрібному товарообігу змінилась на користь неякісної дешевої, але ж імпортної продукції. Це наводить на сумний висновок: збільшення соціальних трансфертів та заробітної плати в бюджетній сфері не означає збільшення споживчого попиту на товари, які виробляються національною економікою, а стимулює їхнє виробництво в інших країнах.

У межах чинного законодавства майже вичерпані можливості подальшого збільшення доходів бюджету за рахунок посилення навантаження на традиційні джерела його формування, а тому необхідно здійснити радикальні зміни у фінансовому, податковому і соціальному законодавстві. Йдеться, перш за все, про ухвалення Податкового кодексу, підготовку пакету законів щодо запровадження єдиних умов оплати праці, у тому числі на погодинній основі, впровадження наступного етапу пенсійної реформи та створення єдиної пенсійної системи.

В умовах економічної кризи і обмеженості фінансових ресурсів бюджетна політика держави повинна акцентуватися на пріоритетних напрямках інноваційного розвитку, які сприятимуть виходу з рецесії: по-перше, на активному стимулюванні галузей і підприємств «інноваційного прориву»; по-друге, удосконаленні структури сукупного попиту та його якості (інноваційні товари національного виробництва повинні знайти споживача як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринку); по-третє, прямій державній підтримці соціальної та промислової інфраструктури [3; 4].

Перший напрямок передбачає значні інвестиції в науку і нові технології, у професійну підготовку й освіту, в розвиток комунікацій та інформаційних систем, які бажано підкріпити податковими кредитами та іншими заходами щодо стимулювання інвестиційної активності. В цьому аспекті повинен посилитися державний захист інтелектуальної власності українських товаровиробників (у тому числі у формі субсидювання їхніх витрат на патентування своїх винаходів за кордоном). Суттєву стимулюючу роль виконують державні субсидії та інвестиції, які надаються народному господарству. У роки кризи їх зростання створює додаткові переваги для випущеної національною економікою продукції, пом'якшуючи дію негативних чинників та надаючи економічним суб'єктам додатковий час для пристосування до кризових умов господарювання.

Найбільші дискусії викликає другий напрямок, реалізація якого може посилити дефіцитність бюджету та поглибити боргову яму. Але товари інноваційного виробництва повинні або знаходити свого споживача на внутрішньому ринку, і тоді внутрішній сукупний попит за обсягом і структурою має відповідати сукупній пропозиції і, відповідно, стимулюватися державою, або завойовувати зовнішній ринок, і тоді національні підприємницькі структури повинні знайти інноваційно проривні ніші в світовому виробництві товарів і послуг, що значно ускладнюється без суттєвої фінансової підтримки держави (зменшення податків та надання субсидій).

Значний стимулюючий ефект для економіки могли б надати державні закупівлі товарів і послуг. У багатьох країнах світу саме їх зростання розглядається як потужний засіб подолання кризи. На такий шлях пристав, зокрема, Китай, який для вирішення економічних проблем приступив до масштабного здійснення інфраструктурних проєктів. В Українській економіці аналогічну роль могли б зіграти інфраструктурні проєкти до Євро 2012, але, як бачимо, новий уряд до їх здійснення залучає іноземних спеціалістів та виконавців, що не сприятиме зростанню внутрішнього споживчого попиту.

Таким чином, з усіх видів державних витрат можна виділити позитивний вплив на сукупний попит і, відповідно, національну економіку, державних субсидій та інвестицій, за відрахуванням субсидій імпортерам. Саме ці статті витрат мають найбільший стимулюючий ефект для української економіки, і відповідно, їх скорочення виступає одним з суттєвих факторів посилення сучасної кризи.



Щодо третього напрямку, то проблеми інфраструктури передаються як спадщина від одного уряду до наступного і до сих пір не видно перспектив їхнього вирішення. Зберігаючи провідну роль держави на відтворення соціальної інфраструктури, необхідно переглянути принципи та пріоритети бюджетного фінансування цих статей витрат. Слід зупинити розпорошення коштів, які виділяються соціальній сфері, і перейти до фінансування на основі цільових програм.

**Висновки.** На сьогодні існуючі цільові програми не виконують функцій раціоналізації та підвищення ефективності державних витрат. Головним недоліком реалізації цих програм є відсутність критеріїв за якими належить приймати рішення у разі їх недофінансування, бо, як правило, не визначені пріоритетні напрямки та складові. Саме перехід на довгострокове планування, прогнозування, бюджетування дозволить більш деталізовано визначити послідовність виконання структурних підпрограм. Їх складові повинні відповідати функціональним напрямкам діяльності держави у відповідних сферах у певний період часу і відображати пріоритетність розв'язання цих функціональних завдань. До складу таких завдань можна запропонувати такі:

1. Збереження системоутворюючих елементів соціально-культурного комплексу, тобто тих, втрата яких для держави є не виправною чи потребує на відновлення тривалого часу і великих коштів. Необхідно визначити пріоритетний перелік об'єктів і організацій, які повинні бути збережені за рахунок держави, наприклад: музейні фонди, архіви, найцінніші історико-культурні об'єкти тощо. Найкраще рішення тут — законодавче оформлення відповідних стандартів, переліків та ін.

2. Забезпечення мінімальних державних гарантій реалізації конституційних прав громадян у соціально-культурній сфері. Державні та регіональні програми мають визначати перелік соціально-культурних послуг, надання яких фінансується державою, та встановити відповідні фінансові зобов'язання державних і регіональних органів влади.

3. Збереження потенціалу для розвитку соціальної інфраструктури в майбутньому, коли для цього з'являться можливості та кошти.

Раціоналізація державного фінансування галузей соціальної сфери може стати реальністю, якщо вживатимуться заходи щодо посилення контролю за витрачанням бюджетних коштів. При залученні додаткових коштів доцільно намагатися використовувати й такі форми фінансування, як цільові позики, які розміщуються серед населення та підприємств.

## Література

1. Бюджетний кодекс України від 21 червня 2001 року, № 2542-III.
2. *Базилевич В. Д., Баластрик Л. О.* Державні фінанси: Навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. і перероб. / За заг. ред. Базалевича В. Д. — К.: Атіка, 2004. — 368 с.
3. *Запатріна І. В.* Бюджетний механізм економічного зростання. — К.: Ін-т соц.-екон. стратегій, 2007. — 528 с.
4. *Ковальчук Т., Черняк В., Шевчук В.* Актуалітети політики розвитку / Т. Т. Ковальчук, В. К. Черняк, В. Я. Шевчук. — К.: Знання, 2009. — 326 с.
5. *Ханс де Брюйн.* Управление по результатам в государственном секторе / Пер. с англ. — М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005. — 192 с.
6. [www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua)

Стаття надійшла до редакції 17.05.2010 р.

УДК 330.567.28

**Ю. Ю. Станкевич,**

асистент кафедри історії економічних вчень  
та економічної історії,  
ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

### **СУТНІСТЬ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКІВ ДОМОГОСПОДАРСТВА З ОСНОВНИМИ СУБ'ЄКТАМИ ГОСПОДАРСЬКОЇ СИСТЕМИ**

Стаття присвячена аналізу особливостей взаємозв'язку домогосподарства з головними суб'єктами господарської системи, зокрема, державою, фірмою та іншими домогосподарствами. Розкрито значення такої взаємодії як для розвитку домогосподарства, так і для суспільства в цілому.

**Ключові слова:** домогосподарство, держава, економічна організація, господарська система, суб'єкт ринкової економічної системи, взаємозв'язок, співпраця.

В статье проанализированы особенности взаимодействия домохозяйства с основными субъектами хозяйственной системы, а именно, государством, фирмой и другими домохозяйствами. Раскрыто значение такой взаимосвязи как для развития домохозяйства, так и для общества в целом.

**Ключевые слова:** домохозяйство, государство, экономическая организация, хозяйственная система, субъект рыночной экономической системы, взаимосвязь, сотрудничество.