

УДК 336.47 (477)

Чуркина И. Е.

Одесский институт финансов

Украинского государственного университета финансов и международной торговли

## СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ

В статье исследованы стратегические ориентиры и направления реформирования бюджетной системы Украины в условиях современных глобальных финансовых трансформаций. Определены задачи средне- и долгосрочного характера реформирования бюджетной системы Украины. Выявлен ряд соответствующих рисков, которые в перспективе могут привести к деформациям бюджетной системы.

**Ключевые слова:** бюджетная система, реформирование, трансформации, финансовые риски.

**Постановка проблемы.** Со времени провозглашения независимости Украины реформирование бюджетной системы является перманентным процессом, направленным на повышение эффективности аккумулирования и использования бюджетных средств для достижения государственных целей. Нестабильность экономических процессов и ряд внутренних вызовов функционирования механизмов управления государством нуждаются в реформировании бюджетной системы как целостного комплекса с учетом трансформации ее основных составляющих (синергии и эмерджентности). Необходимость внесения изменений в нормативно-правовые акты в бюджетной сфере обусловлена потребностью в расширении базы и финансовой самостоятельности местного самоуправления как важной составляющей механизма повышения благосостояния населения и экономического развития страны; обеспечении со стороны государства полным комплексом публичных благ; совершенствовании межбюджетных отношений с целью обеспечения непредвзятого распределения финансовых ресурсов, соблюдения принципов самостоятельности и сбалансированности бюджетов; повышении эффективности использования бюджетных средств; расширении и аккумулировании бюджетных доходов; стимулировании экономики страны к устойчивому экономическому развитию и подъему.

**Анализ последних исследований и публикаций.** В современных условиях углубления глобализационных вызовов бюджетная система является одним из важнейших экономических рычагов воздействия государства на социально-экономическое развитие. Различные аспекты проблематики исследования бюджетной системы и ее реформирования рассматривались в многочисленных трудах таких ученых, как В. Бакингом, Дж. Гэлбрейт, Я. Тинберген, Р. Фриш, В. Добренков, А. Кравченко, Г. Росинская, В. Силантьев и др.

**Выделение нерешенных ранее частей общей проблемы.** Развитие на демократических принципах эффективной бюджетной системы, научно обоснованное определение ее приоритетов и ориентиров фискальной политики являются важными факторами, обеспечивающими конкурентоспособность экономики Украины. Следовательно, вопрос модернизации бюджетной системы в контексте глобализационных процессов и соответствующих глобальных вызовов является актуальным и требующим дальнейших научных исследований.

**Цель статьи** заключается в исследовании и определении стратегических ориентиров и направлений реформирования бюджетной системы Украины в условиях современных глобальных финансовых трансформаций.

**Изложение основного материала исследования.** Низкая действенность механизмов распределения и расходования бюджетных средств приводила к недофинансированию важных государственных задач, нерациональной долговой политике; чрезмерный объем расходов провоцировал фискализацию налоговой системы, а ограниченность доходов местных бюджетов обуславливала потерю автономности органов местного самоуправления.

Анализ современной экономической литературы и изучение научных взглядов позволили выделить совокупность основных направлений реформирования национальной бюджетной системы, что обусловлено особенностями социально-экономического развития Украины на современном этапе [1–4], а именно:

- формирование определенных ограничений для необоснованного расширения бюджетных расходов. На первом этапе расширения социальных расходов происходило за счет роста доходов бюджета, обусловленных высокой динамикой роста ВВП и ликвидацией многочисленных налоговых льгот. Впоследствии этих ресурсов оказалось недостаточно, поэтому социальные расходы расширялись за счет сокращения государственных инвестиций;

- внедрение системы предотвращения чрезмерной долговой активности правительства с целью финансирования текущих расходов. Опасной тенденцией является то, что долговая политика в большей степени ориентируется на финансирование текущих расходов, что является недопустимым. Расходуя долговые ресурсы на текущее потребление, правительство не только не получает доходов от эксплуатации данного ресурса, который должен покрывать стоимость обслуживания, но и тратит сам ресурс. Такая политика – прямое перекладывание текущих финансовых обязательств на бюджеты будущих периодов, что является значительным риском для активизации экономического роста в будущем;

- институционализация и повышение эффективности капитальных расходов бюджета;

- перераспределение доходных источников и обязательств между центральным и местными бюджетами. Проблема перераспределения полномочий и финансовых ресурсов между центром и регионами сегодня является одной из самых актуальных в контексте повышения эффективности бюджетной системы Украины;

- урегулирование горизонтальных потоков финансовых ресурсов между бюджетом и другими квазипубличными институтами и внебюджетными фондами.

В отличие от многих других стран мира Украина практически не использовала рычаги бюд-

жетного стимулирования в кризисный период, поэтому их потенциал еще может быть применен в рамках антидепрессивной политики. Однако реализация проактивной бюджетной политики выдвигает специфические требования к бюджетной системе, которая должна:

- свести к минимуму потери при наполнении доходной части бюджета; тенезация экономики и предоставление необоснованных налоговых льгот могут существенно деформировать связь между экономической динамикой и наполнением бюджета, сохраняя высокую фискальную нагрузку;

- обеспечивать многомерность налоговой базы. Поскольку в период экономической депрессии из-за стагнации доходов снижаются доля налога на прибыль и доля налога на доходы физических лиц, логично усиление внимания к косвенным налогам и налогообложению имущества;

- предусматривать прозрачный исчерпывающий набор налоговых стимулов. Стимулирующая функция налогов является обязательной составляющей проактивной бюджетной политики, однако все налоговые расходы должны иметь гарантированный целевой характер;

- обеспечивать целевой характер расходов. В условиях жесткой ограниченности бюджетных ресурсов должна быть обеспечена максимальная целесообразность расходования бюджетных средств;

- быть ориентированной на достижение мультипликативного эффекта. Ограниченность бюджетных средств должна компенсироваться концентрацией структуры расходов по направлениям, способным создавать положительный синергетический эффект для экономического роста (развития информационно-коммуникационной среды, снижения транзакционных издержек и т. д.);

- поддерживать соответствующую пропорцию между объемами бюджетных заимствований и структурой расходной части бюджета. Международный опыт показывает важность поддержания баланса между привлечением в бюджет заемных ресурсов и бюджетными расходами развития;

- обеспечивать оптимизацию процедур для минимизации транзакционных издержек. По налоговым процедурам это будет способствовать ослаблению факторов тенезации экономики, по бюджетным расходам (государственным закупкам, получению льгот, субсидий и т. п.) – усиливать их стимулирующий эффект;

- обеспечивать оперативное корректирование объемов бюджетных расходов. Неопределенность прогнозов экономической динамики в посткризисный период затрудняет корректное прогнозирование доходной части, а следовательно, и планирование затрат, поэтому наличие процедур изменения затрат в зависимости от показателей выполнения доходной части позволит избежать крайностей, таких как накопление нераспределенных средств в случае «перевыполнения» макроэкономических показателей и наращивания кассового дефицита.

Обеспечение выполнения указанных выше задач требует проведения в Украине ряда реформ, касающихся корректировки бюджетных, межбюджетных, налоговых отношений, а также институционального усовершенствования бюджетной системы.

Учитывая это, считаем необходимым выделить стратегические ориентиры относительно дальнейшего реформирования бюджетной системы Украины:

- совершенствование принципов формирования бюджета и механизмов использования бюджетных ресурсов;

- структурирование общего фонда государственного бюджета;

- внедрение системы сбалансированных автономных фондов сектора государственных финансов;

- внедрение механизмов сдерживания динамики расходов социальной направленности.

В процессе реформирования бюджетной системы следует учитывать ряд возможных рисков, которые формируются в посткризисный период. Влияние этих рисков способно представить ложные ориентиры бюджетной политики и привести к деформации бюджетной системы [5, с. 24]:

- в условиях депрессии на внутреннем рынке формируется избыток ликвидности, которая не востребована кредитной системой;

- восстановление после кризиса суверенных рейтингов страны обуславливает снижение стоимости заимствований на внешнем рынке, которые при определенных условиях могут быть дешевле, чем внутренние заимствования;

- меры бюджетной политики при отсутствии координации действий между фискальными и монетарными субъектами властных полномочий могут провоцировать неадекватные превентивные действия Национального банка как реакцию на инфляционные и валютно-курсовые риски;

- достижение экономического оживления путем смещения двигателей роста из центра в регионы является естественной тенденцией к фискальной суверенизации местной власти.

Указанные выше вызовы для бюджетной системы Украины частично уже нашли определенное отражение в процессе бюджетной и налоговой реформ, однако проблемы и пути их решения требуют дополнительных исследований и научных обоснований.

Со времен имплементации Бюджетного кодекса Украины государством сделаны определенные шаги по реформированию отдельных звеньев бюджетной системы. В частности, Кабинетом Министров Украины приняты «Стратегия развития системы управления государственными финансами» [6], соответствующие нормы к изменениям Бюджетного кодекса Украины [7] (бюджетная децентрализация, реформирование межбюджетных отношений и т. д.).

Система управления государственными финансами в Украине является основой обеспечения устойчивого развития страны и гарантированного выполнения социальных обязательств перед гражданами.

В состав системы управления государственными финансами входит ряд элементов: государственный бюджет, местные бюджеты, внебюджетные фонды, финансы государственного корпоративного сектора.

К составляющим элементам системы управления государственными финансами, развитие которых будет обеспечиваться в соответствии с этой Стратегией, относятся:

- налоговая система;

- среднесрочное бюджетное прогнозирование, среднесрочное бюджетное планирование, программно-целевой метод, стратегическое планирование на уровне министерств, других главных распорядителей бюджетных средств;

- управление ликвидностью государственных финансов и государственным долгом;

- квазифискальные операции;
- система бухгалтерского учета в государственном секторе;
- система государственных закупок;
- государственные инвестиции;
- государственный внутренний финансовый контроль;
- независимый внешний финансовый контроль;
- противодействие коррупции;
- доступ к информации по вопросам бюджета.

Учитывая вышеизложенное, нами определены следующие пути повышения эффективности функционирования бюджетной системы Украины:

- обеспечение достижения «структурной» эффективности расходов бюджетной системы;
- определение оптимальной степени децентрализации бюджетной системы, обеспечивающей сбалансированность местных бюджетов, их самостоятельность и ответственность за результаты своей работы;

- повышение эффективности и результативности существующих инструментов программно-целевого управления и бюджетирования;

- создание условий для повышения качества предоставления государственных услуг;

- повышение эффективности процедур проведения государственных закупок;

- совершенствование процедур предварительного и перспективного контроля, в том числе уточнение порядка и содержания мер принуждения за нарушения в бюджетной сфере;

- обеспечение широкого привлечения граждан в процедуры обсуждения и принятия конкретных бюджетных решений, общественного контроля их эффективности и результативности.

- разработка долгосрочного бюджетного прогноза, содержащего, в частности, предельные объемы расходов на реализацию государственных программ на период их действия, сформированные исходя из консервативного варианта прогноза социально-экономического развития страны, минимизации риска сокращения государственных программ, в том числе за счет увеличения доли условно утвержденных расходов;

- внесение изменений в Бюджетный кодекс, в частности: отражение в приложении к проекту Закона о государственном бюджете, которым утверждается распределение бюджетных ассигнований по государственным программам, показателей основных мероприятий вместо направлений расходов классификации расходов бюджета; консолидация в одном приложении к проекту Закона о государственном бюджете информации о распределении бюджетных ассигнований по разделам и подразделам классификации расходов бюджета; отражение в структуре расходов государственного бюджета информации всех утвержденных при рассмотрении Верховной Радой приложений, содержащих направления расходов; формирование сводного бюджетной росписи государственного бюджета и утверждение лимитов бюджетных обязательств в соответствии со структурой расходов государственного бюджета, а также других приложений, определяющих распределение бюджетных ассигнований по кодам бюджетной классификации; возможность перераспределения бюджетных ассигнований на реализацию государственной программы путем внесения изменений в бюджетную роспись при условии, что увеличение объема бюджетных ассигнований, утвержденных Законом о государственном бюджете по соответствующей целевой статье и совокупности затрат,

не превысит 10% и при сохранении значений целевых показателей соответствующей государственной программы;

- обеспечение формирования и утверждения открытых (при необходимости – сокращенных) версий всех государственных программ;

- формирование рейтинга государственных программ по качеству их формирования и эффективности реализации;

- внедрение аудита государственных программ, имеющих высокий рейтинг качества – не реже одного раза в три года, средний – одного раза в два года, низкий – ежегодно;

- урегулирование механизма использования хозяйственными обществами остатков бюджетных инвестиций для реализации других инвестиционных проектов (или возврат указанных остатков в бюджет);

- оптимизация структуры расходов государственного бюджета путем сокращения тех, которые не способствуют социально-экономическому развитию государства и увеличению капитальных вложений в приоритетные отрасли экономики;

- повышение эффективности бюджетных расходов путем установления приоритетности формирования целевых государственных программ, четкое структурирование государственных расходов инвестиционного характера по их значимости на законодательном уровне и обеспечения их бесперебойного финансирования без ежегодного изменения этих приоритетов.

Возможные риски выполнения поставленных задач:

- сложность в проведении оценки эффективности бюджетных программ в связи с трудностями в измерении главными распорядителями бюджетных средств результатов своей деятельности с помощью количественных и качественных показателей;

- несвоевременное осуществление мероприятий по опытной эксплуатации программного обеспечения в части расширения его функциональности при введении программно-целевого метода на уровне местных бюджетов;

- отсутствие социальных стандартов и нормативов, что сдерживает процесс определения реальной потребности отраслей бюджетной сферы в средствах на предоставление гарантированных государством услуг и оптимизации расходов на указанные цели;

- значительная волатильность основных макроэкономических показателей и сложность их прогнозирования на среднесрочную перспективу, что обусловлено неустойчивостью мировой экономики и нестабильностью ситуации на международных финансовых и товарных рынках.

Выводы. Обобщая вышеизложенное, опираясь на результаты проведенного исследования, можно утверждать, что модернизация современной бюджетной системы Украины должна основываться на эффективной реализации всех указанных направлений в совокупности с последующими трансформациями институциональной среды, институциональной структуры бюджетной системы, преобразованиями в функционировании ее формальных и неформальных институтов, установлением институционального порядка бюджетной системы, снижением транзакционных издержек в процессе ее функционирования, выравниванием вертикальных и горизонтальных дисбалансов, эволюцией институтов развития бюджетной системы, усилением конвергенции национальной бюджетной

системы к европейским и мировым стандартам, равномерность развития бюджетной инфраструктуры, что в целом должно обеспечить повышение уровня эффективности бюджетной системы как целостной системы в рамках государственных

финансов в средне- и долгосрочной перспективе для достижения устойчивого экономического развития в контексте дальнейших тенденций экономической глобализации современного демократического правового Украинского государства.

#### Список литературы:

1. Реформи системи державних фінансів України: перші результати та подальші перспективи / О.О. Молдован, О.В. Шевченко, О.А. Сторова ; за ред. Я.А. Жаліла. – К. : НІСД, 2011. – 88 с.
2. Щодо подальших заходів бюджетної стабілізації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.niss.gov.ua](http://www.niss.gov.ua).
3. Чуркіна І.Е. Особенности трансформации бюджетной системы Украины в условиях глобализационных вызовов / И.Е. Чуркина // Современный научный вестник. Серия «Экономические науки». – 2013. – № 55(194). – С. 47–53.
4. Чуркіна І.Є. Бюджетна система України в умовах глобальної конвергенції / І.Є. Чуркіна // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки». – 2014. – Вип. 7. – Ч. 5. – С. 97–104.
5. Нова архітектура бюджетної системи України: ризики та можливості для економічного зростання. – К. : НІСД, 2010. – 35 с.
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 774-р «Стратегія розвитку системи управління державними фінансами» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/774-2013-p](http://zakon.rada.gov.ua/go/774-2013-p).
7. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/go/2456-17](http://zakon.rada.gov.ua/go/2456-17).

#### Чуркіна І. Є.

Одеський інститут фінансів

Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі

### СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

#### Резюме

У статті досліджено стратегічні орієнтири та напрями реформування бюджетної системи України в умовах сучасних глобальних фінансових трансформацій. Визначено завдання середньо- і довгострокового характеру реформування бюджетної системи України. Виявлено низку відповідних ризиків, які можуть призвести до деформацій бюджетної системи в перспективі.

**Ключові слова:** бюджетна система, реформування, трансформації, фінансові ризики.

#### Churkina I. Y.

Odessa Institute of Finance of

Ukrainian State University of Finance and international trade

### STRATEGIC DIRECTIONS OF BUDGET REFORM IN UKRAINE

#### Summary

The strategic goals and directions of reforming the budget system of Ukraine in modern global financial transformations. Defined objectives medium- and long-term nature of the reform of the budget system of Ukraine, and found a number of the risks that can lead to strain the budgetary system in the future.

**Keywords:** fiscal system, reform, transformation, financial risks.

---

УДК 336.276

#### Юшко С. В.

Золотухін Є. В.

Харківський національний економічний університет імені Семена Кузнеця

### ІНСТИТУТ МІСЦЕВИХ ЗАПОЗИЧЕНЬ В УКРАЇНІ: СТАН І ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ

Досліджено сучасний стан розвитку інституту місцевих запозичень в Україні. Проаналізовано склад та структуру джерел фінансування дефіциту місцевих бюджетів в Україні, визначено роль місцевих запозичень у такому фінансуванні. Досліджено проблеми та перспективи розвитку інституту місцевих запозичень в Україні.

**Ключові слова:** місцеві запозичення, інститут місцевих запозичень, місцевий борг, облігації місцевої позики, дефіцит бюджету.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах українського державотворення брак фінансових ресурсів не дозволяє місцевим органам влади ефективно виконувати покладені на них функції.

Широко анонсована бюджетна децентралізація відбувається наразі досить неоднозначно: обсяги фінансових ресурсів, що надходять до місцевих бюджетів внаслідок здійснення реформи, несут-