

УДК 336.02

**ЕКОНОМІЧНА ДОЦІЛЬНІСТЬ ЗМІН У БЮДЖЕТНІЙ ПОЛІТИЦІ УКРАЇНИ ДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЇ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ**

**Снісаренко О. Б.**, к.е.н., доцент, доцент кафедри фінансів Національного аерокосмічного університету ім. М.С. Жуковського «Харківський авіаційний інститут», м. Харків.

**Снісаренко О. Б. Економічна доцільність змін у бюджетній політиці України для реалізації стратегії інноваційного розвитку.**

Розглянуто концептуальні положення взаємозв'язку бюджету і бюджетної системи з процесами інноваційного розвитку економіки. Підкреслено важливість інституційного підходу до реформи бюджетної системи. Визначено особливості таких понять як «бюджетна ефективність» і «якість бюджетної системи». Розроблено структурну модель складових бюджетної ефективності і якості бюджетного процесу. Визначено необхідність внесення суттєвих змін у бюджетну систему і бюджетний процес. Такі зміни, на основі зарубіжного досвіду, запропоновано проводити на національному та регіональному рівнях. На регіональному рівні визначається необхідність підвищення рівня аналітичної роботи з питань оцінки бюджетного потенціалу і використання результатів такої оцінки для завдань активізації інноваційного процесу у регіонах. На регіональному рівні підкреслено важливість таких завдань, як посилення самостійності у прийнятті рішень, посилення відповідальності за ефективне використання коштів, розширення учасницької демократії, посилення впливу бюджету на програми розвитку, удосконалення методу програмно-цільового планування. Визначено умови і завдання розширення структури джерел для наповнення бюджету розвитку. У вузькому розумінні бюджет розвитку складають кошти на інноваційні проекти та заходи. При інтегральному його оцінюванні запропоновано формальний зв'язок елементів бюджетної складової у регіональному розвитку.

**Снісаренко Е. Б. Экономическая целесообразность изменений в бюджетной политике Украины для реализации стратегии инновационного развития.**

Рассмотрены концептуальные положения взаимосвязи бюджета и бюджетной системы с процессами инновационного развития экономики. Подчеркнута важность институционального подхода к реформе бюджетной системы. Определены особенности таких понятий как «бюджетная эффективность» и «качество бюджетной системы». Разработана структурная модель составляющих бюджетной эффективности и качества бюджетного процесса. Определена необходимость внесения существенных изменений в бюджетную систему и бюджетный процесс. Такие изменения, на основе зарубежного опыта, предложено проводить на национальном и региональном уровнях. На региональном уровне определяется необходимость повышения уровня аналитической работы по вопросам оценки бюджетного потенциала и использования результатов такой оценки для задач активизации инновационного процесса в регионах. На региональном уровне подчеркнута важность таких задач, как усиление самостоятельности в принятии решений, усиление ответственности за эффективное использование средств, расширение демократии, усиление влияния бюджета на программы развития, усовершенствование метода программно-целевого планирования. Определены условия и задачи расширения структуры источников для наполнения бюджета развития. В узком смысле бюджет развития составляют средства на инновационные проекты и мероприятия. При интегральной его оценке, предложено формальную связь элементов бюджетной составляющей в региональном развитии.

**Snisarenko E. The economic feasibility of changes in fiscal policy of Ukraine to implement the strategy of innovative development.**

The article describes the conceptual provisions of the budget and fiscal relationship with the processes of innovative economic development. Stressed the importance of the institutional approach to the reform of the budget system. The features of such concepts as "budget performance" and "quality of the budget system." The skeleton model is fiscal efficiency and quality of the budget process. The necessity of making significant changes to the budget system and budget process. These changes, based on international experience, it is proposed to carry out the national and regional levels. At the regional level is determined by the need to raise the level of analysis on the assessment of the capacity of the budget and the use of assessment results for the revitalization of the innovation process in the region. At the regional level, highlighted problems such as increased autonomy in decision-making, increased responsibility for the efficient use of resources, the expansion of democracy, the increasing influence of the budget for the program for the development, improvement of the method of performance-based planning. The conditions and the task of expanding the structure of sources for content development budget. In a narrow sense, the development budget are funds for innovative projects and activities. With its integrated assessment, proposed a formal connection between the elements of the budget component in regional development.

**Постановка проблеми.** Світова економіка входить у нову фазу розвитку, де домінують інтелект і знання, інноваційні стратегії і нові методи управління економічними процесами. У новій фазі «старою» залишається державна модель управління з її регуляторними функціями, політична відповідальність керівництва держави за рівень життя своїх громадян, податкова та митна системи. Нове, при цьому, формує і проявляє себе у створенні інститутів та інструментів взаємодій державного апарату з економічними агентами, у вдосконаленні методів ведення бізнесу, а також у трансформації економічних відносин між державами, транснаціональними компаніями, економічними союзами й, безпосередньо, між підприємствами та організаціями. Держава також зберігає у своїх руках значний «пакет» фінансових ресурсів і механізмів, головним з яких вважається бюджет.

Відомо, що бюджет держави забезпечує виконання головної економічної функції управління країною та гарантування її безпеки. Державна підтримка економіки потребує і відповідних капітальних вкладень. В Україні ця складова бюджетних витрат досить обмежена. З аналітичної доповіді Національного інституту стратегічних досліджень визначено, що з бюджету України виділяється на капітальні вкладення близько 4,3 % від загального обсягу видатків, тоді як у країнах ЄС доля цих видатків досягає 20 %. Проблемним є і високий рівень централізації бюджетних коштів: доходи місцевих бюджетів становлять 7 % ВВП, а видатки – 13 % ВВП, при цьому власні ресурси місцевих бюджетів складають 1 % ВВП [1]. При такій підтримці стає зрозумілим, що органи місцевої влади мають досить вузьку ресурсну базу для проведення самостійної соціально-економічної політики. Таким чином, визначається, що проблема перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів є однією з найбільш актуальних у бюджетно-фінансовій політиці та в реформуванні міжбюджетних відносин.

**Аналіз основних досліджень і публікацій.** За вказаною проблематикою опубліковано ряд науково-практичних праць відомими державними діячами та вченими М. Азаровим, О. Бетлієм, П. Бубенко, Я. Жаліло, О. Молдованом, О. Пищуліною, В. Фе-досовим, М. Яцук та іншими. Але впевненості у простих і доступних засобах вирішення проблеми перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів бракує навіть фахівцям, які відзначають: «Нинішня хвиля реформ системи державних фінансів, яка є наймасштабнішою за останні десять років, тим не менш, може стати провальною, якщо не буде досягнуто значного прогресу в питанні підвищення ефективності та продуктивності витрачання бюджетних коштів» [2]. Велику увагу вітчизняні науковці приділяють і ефективності використання бюджетних коштів. За словами Ю. Радіонова: «Сьогодні пріоритетним завданням бюджетної політики є модернізація бюджетного сектору економіки, переорієнтація державних видатків у напрямку економічності, ефективності й результативності ...» [3]. Лушин С. вказує на те, що зростання ефективності витрат бюджету аналогічне зростанню ресурсів, але без збільшення податкового тягаря [4]. На думку С.І. Юрія, В.Г. Дем'янишина, Я.М. Буздугана, ефективне функціонування бюджетного механізму можливе тільки за умови створення належної законодавчої й нормативної бази [5].

**Мета статті** полягає в обґрунтуванні напрямків і завдань реформування бюджетної системи з орієнтацією зміцнення її ролі в інноваційному розвитку економіки України.

**Викладення основного матеріалу.** Світова бюджетна практика сформувала інститути, що розробляють та впроваджують бюджетну політику і реалізують на практиці механізми управління бюджетним процесом. В Україні бюджетний інститут малопотужний за своїми фінансовими ресурсами (і це не дивно, оскільки близько 50 % економіки країни знаходиться у «тіні»), обтяжений дефіцитом коштів, з трудом забезпечує існуючий зараз невисокий рівень добробуту громадян і мінімальний рівень їх соціального захисту.

Але окрім рівня фінансової потужності бюджетної системи важливо оцінювати і її якісні характеристики. Головним критерієм якості бюджетної системи вважається її ефективність, тобто результативність виконання своїх задач при високому коефіцієнті корисного використання бюджетних коштів. У цьому аспекті оцінювання якості бюджетної системи можна назвати «бюджетною ефективністю». Безумовно «якість і ефективність» є близькими поняттями, але не ідентичними. На наш погляд, «ефективність» означає стислу у часі результативність бюджетної системи, у той час як «якість» визначає стратегічну, тривалу у часі корисність, цінність і продуктивність цієї системи, її потенційну здатність добре виконувати свої задачі та функції. У більш розширеному значенні якість бюджетної системи може бути оцінено у додаткових показниках (окрім показника ефективності), а саме: надійність, стабільність, помірність податкового навантаження, збалансованість видатків за напрямками та ін. Якщо бюджетну ефективність розглядати ширше, ніж як співвідношення результатів ( $\Delta R$ ) і видатків ( $\Delta Z$ ), то можна говорити про її структурування за складовими (рис. 1).

На приведеному рисунку виділено складові за якими можна визначити бюджетну ефективність. Перш за все, до таких складових належать бюджетна політика та інституційна система, рівень розвитку системи наповнення бюджету та розподільчих механізмів. Ефективність та якість бюджетної системи повинні забезпечуватися й розвиненою науковою базою яка формується на основі наукового напрямку «бюджетологія».

Бюджетна система як плановий та виконавчий інститут, забезпечуючи соціально-економічні норми життєдіяльності у державі, повинна і сама постійно реформуватися й удосконалюватися, тим більш, що сучасний бюджет України знаходиться у режимі дисбалансу. Аналіз макропоказників України за останні роки, з врахуванням впливу кризи, показав, що бюджетна сфера чутлива до зовнішніх та внутрішніх

економічних змін, що відбивається у недовиконанні дохідної частини бюджету та зростанні державного боргу. На даний час загострилися протиріччя у механізмі інноваційного розвитку, яскравіше проявляють себе дисбаланси у зовнішньоекономічних відносинах і у залученні інвестицій. В таких умовах жорстка і консервативна бюджетна система України здійснює гальмуючий ефект на економічний розвиток. А це означає, що реально назрів період її суттєвого оновлення. З досвіду зарубіжних країн можна впевнитися, що оновлення проводять у реформаційному режимі. Та мова повинна йти не стільки про окремі відомчі реформи, а про цілісний системний проект проведення реформ, де повинні бути узгоджені норми і положення податкової системи, пенсійної системи, адміністративно-територіальної перебудови самоврядування, інфраструктурного й інноваційного розвитку. Реформи вводять в практику управління нові регулятори дисбалансів національної економічної системи. Серед найбільш доступних і реальних змін для реалізації на національному рівні можна виділити наступні: зміна пропорцій бюджетної підтримки галузей, для забезпечення нової міжгалузевої структури з орієнтацією на розвиток високотехнологічного виробництва; встановлення інших, ніж зараз пропорцій у бюджетах між видатками споживання та видатками на розвиток; уведення нових регуляторів ефективності виробництва, ринку, інновацій; встановлення регуляторів територіальних диспропорцій, до яких належать інструменти міжбюджетного вирівнювання.

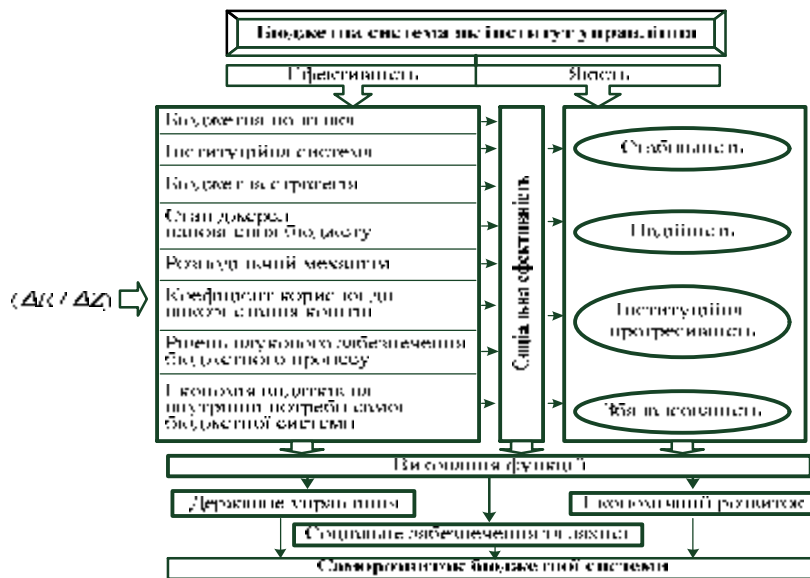


Рис. 1 – Структура складових бюджетної ефективності і якості бюджетної системи

Організація розвитку та здійснення бюджетних регулювань потребує більш широкого арсеналу інструментів, ніж проста модель управління бюджетним сектором економіки. Комплекс такого інструментарію відпрацьовується в механізмах балансування, що включають інституційні правила, управлінські технології, систему контролю та інше. Система механізмів зменшення рівня дисбалансу економіки є багатофакторною, багатопрофільною, тому ми виділяємо в ній тільки найбільш важливі елементи, а саме: 1) перерозподіл ресурсів; 2) зняття бар'єрів та введення пільг; 3) створення спеціальних економічних зон (СЕЗ); 4) зміни в цінній і митній політиці; 5) оптимізацію процедур запозичень, використання селективного підходу та комбінаторики до вибору термінів, ставок та умов запозичення.

Для України також важливо підключитися у розробку і впровадження міжнародних регуляторів, а саме: механізмів реструктуризації боргів. Зазначимо також, що Україна має нагальну потребу реструктуризувати борг перед МВФ; інструментів зовнішніх запозичень. Мінфіном розроблено та прийнято нормативні документи щодо управління державним боргом на кожен рік та управління ризиками, пов'язаними з державним боргом; практики міжнародного досвіду, моделей та схем регулювання фінансово-бюджетної сфери та розвитку відповідних інститутів; підтримки інноваційного процесу, залучення прямих іноземних інвестицій (ПІІ), реалізації спільних проектів.

Про необхідність вирішення проблем розвитку бюджетної системи і внесення в неї змін свої погляди і пропозиції висловили відомі вчені – Ю. Радіонов, С.І. Юрій, В.Г. Дем'янишин та інші. Особливості і механізми формування бюджету і його використання проявляють себе і на регіональному рівні. Бюджетна підтримка розвитку регіонів визначена у Програмі реформ. Програма охоплює п'ять загальних напрямків стратегічного перетворення: створення стійкої фінансової системи, зниження адміністративних бар'єрів для розвитку бізнесу, розвиток інфраструктури, розвиток людського і соціального капіталу, підвищення ефективності фінансового управління. Програмою передбачено, що в рамках реалізації пріоритетних напрямків розвитку регіонів буде впроваджено 859 проектів загальною вартістю 47,9 млрд. грн., для фінансування яких будуть залучені і кошти державного та місцевих бюджетів. На регіональному рівні відмічається недостатній рівень аналітичної роботи з питань оцінки бюджетного і податкового потенціалу, загальної соціально-економічної

ситуації у регіоні. Бюджетний менеджмент має більш уваги приділяти інноваційним програмам і реформам регіону, інфраструктурним можливостям, рівню інвестиційної привабливості.

Складовою частиною бюджетної системи регіонів є бюджет розвитку, який безпосередньо пов'язаний з інноваційною діяльністю та відновленням інфраструктури регіону. Сьогодні обсяг інвестицій з бюджету в інноваційну сферу скоротився у 3,87 рази порівняно з 2008 роком. Це свідчить про те, що бюджетні інвестиції не нарощують, а зменшують свій вплив на розвиток економіки. У вузькому розумінні бюджет розвитку складають кошти на інноваційні проекти та заходи. Але треба розуміти, що на розвиток регіону видатки направляються з різних джерел і на більш широкий спектр задач, у тому числі, на науку та освіту, соціальний захист, екологічну безпеку, інформатизацію, реформи. Все це є коштами розвитку. Таким чином, якщо інтегрально оцінювати «бюджетну складову у регіональному розвитку» (БСР), то формально її можна представити таким чином:

$$БСР = a_1 \cdot I_H + a_2 \cdot HO + a_3 \cdot ЗС + a_4 \cdot ИКТ + a_5 \cdot PI, \quad (1)$$

де  $I_H$  – бюджетні видатки на інновації;  $HO$  – бюджетні видатки на науку та освіту;  $ЗС$  – бюджетні видатки на здоров'я та соціальний захист;  $ИКТ$  – бюджетні видатки на розвиток інформаційно-комп'ютерних технологій;  $PI$  – видатки на реформи та інституційні зміни;  $a_1 - a_5$  – вагові коефіцієнти бюджетних видатків за напрямками.

У структурі використання бюджету є чітко визначені два напрямки: бюджет оперативної діяльності і бюджет розвитку. Оперативна діяльність націлена на підтримку поточних потреб населення регіону і доля цієї частини бюджетів в Україні домінуюча (близько 90 %), а на розвиток залишається мізерна доля. За такими пропорціями ми маємо модель економіки відставання. Має бути розроблена стратегія, у якій з кожним роком збільшується частка бюджету розвитку. В передових країнах світу бюджет розвитку є вагомою складовою інвестиційної політики. На це тим більш необхідно звернути увагу, оскільки для України і сама соціальна стратегія є похідною від стратегії інноваційного розвитку: інновації дають значно більший результат ніж індустріальна економіка, можливості якої практично вичерпані.

**Висновки.** 1. Існуюча бюджетна системи України є консервативною але має в собі значний потенціал щодо забезпечення інноваційного розвитку. Дослідження показують, що у динамічних нерівноважних умовах економіки, ринку, споживчого і конкурентного середовища жорстко регламентовані системи є нежиттєздатними. Тому, як державний бюджет, так і місцеві бюджети в рівній мірі мають бути налаштовані на заплановану стратегію і на ситуативні зміни. А це означає, що саме місцевим бюджетам необхідно розвивати регуляторні механізми.

2. У бюджетній системі внесення коректив, прийняття рішень, оцінка їх наслідків породжують цілу низку складних питань, які не мають усталених наукових рекомендацій. Але така робота необхідна і для неї має бути розроблена своя методологія, інформаційна база і практика опори на наукові висновки.

3. Ключові позиції в бюджетному процесі належать системі управління, в основі якої лежить активна діяльність професійних кадрів. Увесь ланцюжок послідовності участі місцевих бюджетів у соціально-економічному забезпеченні регіону і організації процесу його інноваційного розвитку починається з людського фактору і закінчується людським фактором. З позицій пріоритету людського фактору має бути чітка орієнтація бюджетного забезпечення на знання персоналу, соціальну відповідальність, уміння управляти фінансами з високим коефіцієнтом їх корисного використання. Саме оновлена в інституційному і кадровому секторах управління бюджетна система здатна буде приймати ефективні і своєчасні рішення в сучасних динамічних умовах економічного розвитку.

#### Список використаних джерел:

1. Луніна, І. Стратегія реформування місцевих бюджетів в Україні [Текст] / І. Луніна // Дзеркало тижня. – 03.06.2006, № 21, с. 12.
2. Молдаван, О. Реформа державних фінансів: заробляти навчилися, витратити — ще ні [Текст] / О. Молдаван // Дзеркало тижня. Україна – 2011. – №38.
3. Радіонов, Ю.Д. Проблема ефективності використання бюджетних коштів [Текст] / Ю.Д. Радіонов // Фінанси України. – 2011. – №5. – С. 47 – 55.
4. Государственные муниципальные финансы [Текст]: учебник / под. ред. С.И. Лушина, В.А. Слепова. – М.: Экономист, 2006. – 763 с.
5. Юрій, С.І. Антологія бюджетного механізму [Текст]: моногр. / С.І. Юрій, В.Г. Дем'янин, Я.М. Буздуган. – Т.: Економічна думка, 2001. – С.42.

**Ключові слова:** бюджетна система, бюджет розвитку, якість бюджету, регулятори розбалансу, зміни, реформи, інноваційний розвиток, аналіз, оцінювання.

**Ключевые слова:** бюджетная система, бюджет развития, качество бюджета, регуляторы разбаланса, изменения, реформы, инновационное развитие, анализ, оценка.

**Keywords:** budget system, budget development, quality of budget, adjustments imbalance, change, reform, innovation development, analysis, evaluation.