

БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА: ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

На основі проведеного аналізу існуючих наукових здобутків щодо сутнісного наповнення економічної категорії «бюджетна політика» визначено основні підходи до її позиціонування різними авторами. Проаналізовано особливості формування та реалізації бюджетної політики в сучасних умовах економічного розвитку України. Визначено напрями забезпечення її ефективності в умовах євроінтеграції.

Ключові слова: бюджетна політика, складові бюджетної політики, основні напрями бюджетної політики, ВВП, дефіцит бюджету, державний борг, європейська інтеграція.

FORKUN I. V., GORDEEVA T. A.
Khmelnitsky National University

BUDGET POLICY: PECULIARITIES OF FORMATION AND REALIZATION IN UKRAINE

The aim of the research – to explore the existing theoretical approaches to the interpretation of the term "budget policy" and to research the peculiarities of the formation and realization of Ukraine's budget policy in terms of the European vector of its development. Based on the analysis of existing research results regarding the essential content of economic categories "budget policy" the basic approaches of various authors for the its positioning are defined. Structural-logical scheme of interaction of elements of the budget policy is developed. The peculiarities of the formation and realization of budget policy in the current economic conditions in Ukraine were analyzed. Retrospective analysis of development and implementation of the budget policy of Ukraine for 2002-2015 years was done. Benchmarks of the formation and realization of budget policy were analyzed. Thus, as a result the ways to ensure the effectiveness of Ukraine's budget policy in terms of European integration were specified. Such as: to improve the forecasting of budgetary indicators, to increase the transparency of public finances and to strengthen the role of financial control in the public sector.

Keywords: budget policy, components of budget policy, budget policy guidelines, GDP, budget deficit, public debt, European integration.

Постановка проблеми. Закріплення європейського вектора розвитку України та підписання Угоди про асоціацію з ЄС [1] передбачає серйозні виклики, пов'язані з проведенням глибоких соціально-економічних реформ та радикальних інституційних перетворень в Україні. Успіх таких реформ та інституційних перетворень вирішальною мірою залежить від ефективності формування та реалізації бюджетної політики держави, як вагомої складової загальної фінансової політики держави. Така бюджетна політика має бути науково обґрунтованою та сприяти нарощуванню фінансового потенціалу та обсягу фінансових ресурсів країни, підвищити ефективність використання наявних фінансових ресурсів, забезпечити високі темпи економічного розвитку за рахунок цільового використання наявних у країні фінансових ресурсів, забезпечити збалансованість та стійкість бюджетної системи у середньостроковій та довгостроковій перспективі. Актуальність наукової теми підвищується тим, що в умовах інтеграції економіки України до ЄС забезпечення ефективності реалізації бюджетної політики потребує вдосконалення чинної нормативно-правової бази регулювання бюджетних відносин та підвищення ролі державного фінансового контролю, що створить необхідні умови для сталого розвитку національної економіки, забезпечить достатнє наповнення Державного бюджету України і місцевих бюджетів, тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні, методологічні та прикладні аспекти формування та реалізації бюджетної політики, як складової фінансової політики держави, внесли такі вчені, як Н. В. Базанова, С. О. Булгакова, О. Д. Василик, В. Г. Дем'янишин, Л. В. Єрмошенко, О. П. Кириленко, Я. С. Ларіна, Л. В. Лисяк, С. В. Мочерний, Ц. Г. Огонь, В. М. Опарін, І. О. Плужніков, Н. І. Сушко, О. А. Устинко, В. М. Федосов, І. Я. Чугунов, С. І. Юрій та ін. Однак, у зв'язку зі змінами, що відбуваються у чинному законодавстві України, і особливо у бюджетному, що адаптується до міжнародних стандартів, важливо проводити дослідження з подальшого пошуку нових напрямів формування та реалізації бюджетної політики країни.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження особливостей формування та реалізації бюджетної політики України в умовах європейського вектора її розвитку.

Виклад основного матеріалу дослідження. Ефективність реалізації ринкових реформ, які нині відбуваються в Україні, забезпечення належного рівня реалізації завдань у сфері європейської інтеграції та виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, вирішальною мірою залежить від державного управління фінансами. Вся система управління фінансами базується на чітко виписаній фінансовій політиці держави, важливою складовою якої є бюджетна політика.

Сутнісне наповнення економічної категорії «бюджетна політика» дає можливість виділити такі

концептуальні підходи до її позиціонування в науковій літературі [2–12]:

- по-перше, бюджетна політика – це сукупність пріоритетів (національних інтересів), наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу та використання бюджетної системи для вирішення економічних і соціальних завдань країни (Ц. Г. Огонь, І. О. Плужніков, С. О. Булгакова, Н. В. Базанова, Л. В. Єрмошенко, Н. І. Сушко, І. Я. Чугунов); це наука і управлінська діяльність (Т. М. Ковальова);

- по-друге, бюджетна політика – це сукупність цілей, завдань, рішень і заходів держави щодо організації та використання фінансів, які приймаються і здійснюються органами законодавчої та виконавчої влади, пов'язані із визначенням основних напрямів розвитку бюджетних відносин і виробленням конкретних шляхів їх використання для забезпечення їх економічного і соціального розвитку (громадян, суспільства й держави (О. Д. Василик, А. Г. Грязнова, Н. М. Іванова, Л. В. Лисяк, О. П. Кириленко);

- по-третє, бюджетна політика – це цілеспрямована і планомірна діяльність держави щодо раціонального використання важелів бюджетного регулювання для підтримання стабільного економічного зростання у країні та досягнення стратегічних цілей суспільства (С. В. Мочерний, Я. С. Ларіна, О. А. Устинко, С. І. Юрій, Ю. М. Соловйова);

- по-четверте, бюджетна політика – це діяльність органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування з визначення стратегічної мети, напрямів, завдань і пріоритетів розвитку бюджетних відносин та засобів бюджетної тактики для їх досягнення і застосування (В. Г. Дем'янишин);

- по-п'яте, бюджетна політика – це політика, спрямована на формування бюджету держави, його збалансування та розподіл бюджетних коштів, реалізацію заходів уряду з метою впливу на економічний розвиток суспільства (В. М. Федосов, В. М. Опарін, Т. Ф. Куценко);

- по-шосте, бюджетна політика – це політика держави в галузі оподаткування та державних витрат, спрямованої по суті на підтримання високого рівня зайнятості, стабільної економіки, зростання ВВП (С. Фішер, Р. Дорнбуш, Р. Шмалензі, А. Селіщев, А. Казаков, Н. Мінаєва, А. Борисов);

- по-сьоме, бюджетна політика – це система форм і методів мобілізації фінансових ресурсів та їх розподілу, являє собою цілісну єдність формування і використання коштів бюджетів усіх рівнів, реалізує стратегічні цілі державної економічної політики (Д. Л. Комягін).

Ми підтримуємо думку про те, що бюджетна політика – цілеспрямована управлінська діяльність стратегічного рівня з визначення основних напрямів розвитку бюджетних відносин в державі і виробленням конкретних шляхів їх використання, які приймаються і здійснюються органами законодавчої та виконавчої влади та пов'язані з формування і використання коштів бюджетів усіх рівнів задля забезпечення економічного і соціального розвитку громадян, суспільства й держави в цілому.

Схематично процес взаємодії складових бюджетної політики можна зобразити у вигляді рис. 1.

У процесі взаємодії всіх елементів досягається основна мета бюджетної політики держави – найбільш повна мобілізація фінансових ресурсів та оптимальний їх розподіл між галузями економіки, територіями та соціальними верствами населення для задоволення потреб розвитку суспільства. На цій основі має забезпечуватися стійке зростання економічного потенціалу держави, підвищення її міжнародної конкурентоспроможності.

Нормативно-правове та документальне оформлення бюджетна політика отримує у вигляді Основних напрямів бюджетної політики, які приймаються щорічно. У статті 33 Бюджетного кодексу України [13] міститься нормативна регламентація суті та змісту положень Основних напрямів бюджетної політики на бюджетний період. Вони повинні містити не лише вербальні пропозиції, а й кількісні – орієнтовні основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України, до яких належать номінальний обсяг ВВП; реальний обсяг ВВП; індекс споживчих цін; індекс цін виробників; показники валютно-курсової політики; рівень безробіття; граничний обсяг дефіциту (профіциту) державного бюджету; частка прогнозного річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через зведений бюджет України; частка граничного обсягу державного боргу; частка граничного обсягу надання державних гарантій; розмір мінімальної заробітної плати; розмір прожиткового мінімуму; загальний обсяг державних капітальних вкладень на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проектів. Сформована на цій основі ефективна бюджетна стратегія має сприяти проведенню комплексних реформ в економіці та бюджетній сфері, реалізації виваженої та послідовної податкової та бюджетної політики в умовах євроінтеграції України.

Для України європейська інтеграція – це шлях модернізації економіки, подолання технологічної відсталості, залучення іноземних інвестицій і новітніх технологій, створення нових робочих місць, підвищення конкурентоспроможності вітчизняного товаровиробника, вихід на світові ринки, насамперед на ринок ЄС. Як невід'ємна частина Європи Україна орієнтується на діючу в провідних європейських країнах модель соціально-економічного розвитку.

Здійснимо ретроспективний аналіз формування та реалізації бюджетної політики України за 2002–2015 рр. (в період дії Бюджетних кодексів 2001 р. та 2010 р.). Для цього оберемо найбільш вагомий показники досліджуваного періоду та долучимо їх середньостроковий прогноз на 2016–2019 рр., оцінимо їх відповідність діючим європейським стандартам (таблиця 1).

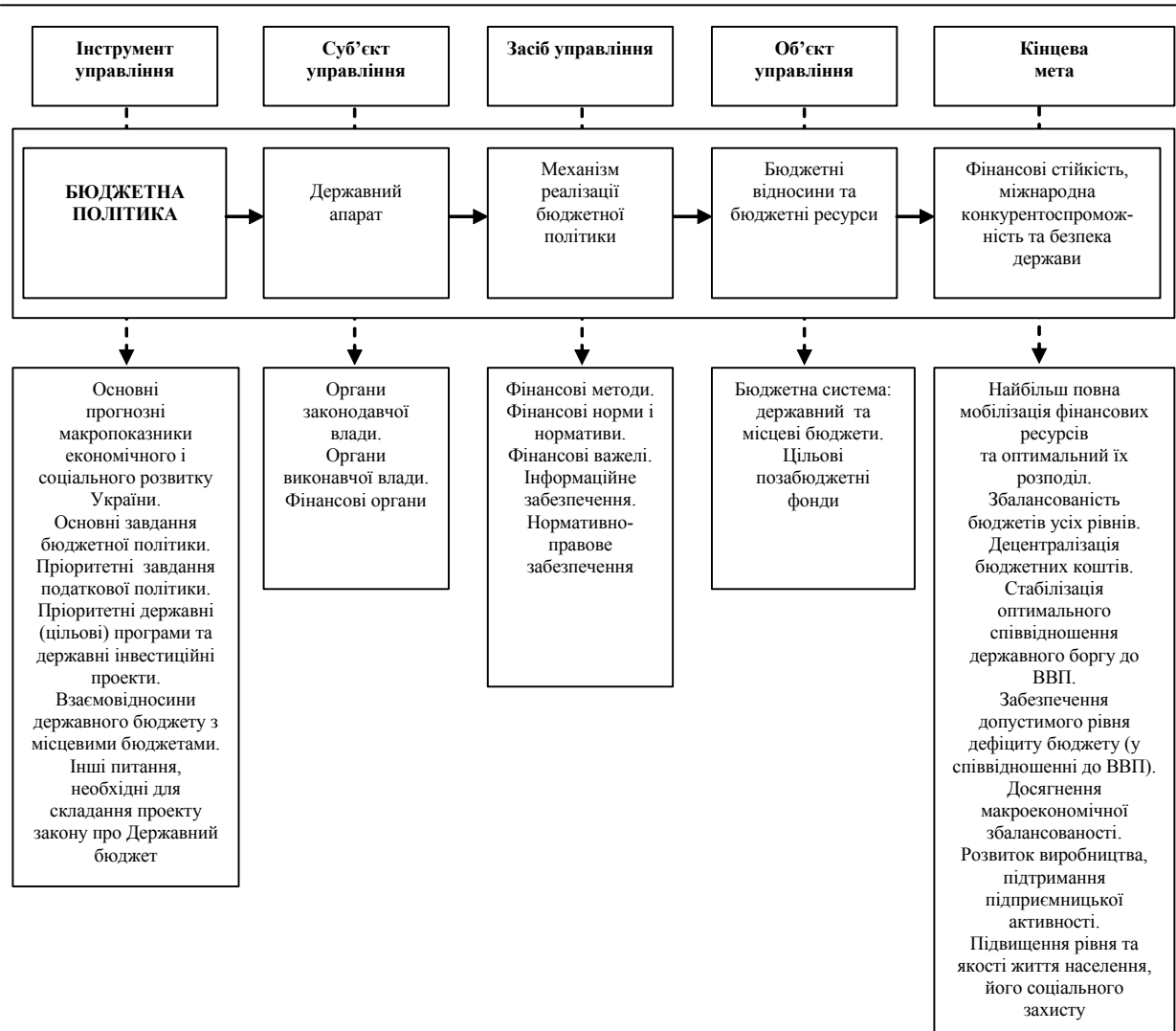


Рис. 1. Структурно-логічна схема взаємодії складових елементів бюджетної політики

Таблиця 1

Орієнтовні показники формування та реалізації бюджетної політики України в 2002–2019 рр.*

| Роки | Частка перерозподілу ВВП через доходну частину зведеного бюджету України, % | | Граничний обсяг дефіциту державного бюджету по відношенню до ВВП, % | | Обсяг державного боргу у % до ВВП | |
|------|---|-------|---|------|-----------------------------------|------|
| | план | факт | план | факт | план | факт |
| 2002 | 30 | 27,4 | 0 | 0,7 | 60 | 33,6 |
| 2003 | - | 28,16 | 0 | 0,2 | 60 | 29 |
| 2004 | 38 | 26,52 | 1,1 | 2,96 | 35 | 24,7 |
| 2005 | 27,6 | 30,4 | 1 | 1,8 | - | 17,7 |
| 2006 | - | 31,57 | - | 0,69 | - | 14,8 |
| 2007 | 30 | 30,52 | - | 1,37 | - | 12,3 |
| 2008 | 30 | 31,42 | - | 1,32 | - | 20 |
| 2009 | 32 | 29,89 | 2 | 3,9 | - | 34,7 |
| 2010 | 32 | 29,05 | 0 | 6 | 60 | 39,8 |
| 2011 | 30,5 | 30,27 | 4,5 | 1,8 | 40 | 37 |
| 2012 | 28,7 | 31,6 | 2,5 | 3,6 | 30 | 36,5 |
| 2013 | 28,7 | 30,5 | 0,8-1 | 4,4 | 25 | 40,3 |
| 2014 | 30 | 29,1 | 3 | 4,6 | 31 | 70,3 |
| 2015 | 30 | 32,9 | 3 | 1,6 | 55 | 79,4 |
| 2016 | 33,5 | - | 3 | - | 60 | - |
| 2017 | 33,1 | - | 3 | - | 66,8 | - |
| 2018 | 33,1 | - | 2,5 | - | 63,9 | - |
| 2019 | 33,1 | - | 2,3 | - | 61,8 | - |

* складено на основі [14, 15]

Як бачимо планова частка перерозподілу валового внутрішнього продукту через зведений бюджет (без урахування власних доходів Пенсійного фонду та фондів соціального страхування) протягом періоду, що аналізується, коливалась навколо відмітки 30%, однак у переважній більшості перевищувала дане значення. Фактичне значення показника відрізнялось від планового на $\pm 3\%$. Така ситуація за рівнем централізації ВВП у бюджеті відповідає американській (25–30%) та західноєвропейській моделі (30–49%). Оскільки, фактичні показники свідчать про перевищення 30% порогу, логічно схилитись до західноєвропейської моделі, яка є менш жорсткою. За цієї моделі платники податків перебувають у стані економічної свободи і до рівня їх ділової активності висуваються високі вимоги.

За європейськими стандартами відповідно до критеріїв валютно-фінансової конвергенції, визначених Маастрихтським договором, граничною межею дефіциту державного бюджету країни вважається 3 відсотки, а гранично допустимим співвідношенням державного боргу до ВВП є 60 відсотків [16].

Дані таблиці 1 демонструють оптимістичні прогнози дефіциту державного бюджету по відношенню до ВВП до кризи 2008-2009 років. В наступні роки, із наростанням внутрішніх та зовнішніх загроз економіці України, відбувається зміна цього показника в сторону зростання. Такими загрозами для України стали анексія Криму, часткова окупація промислово-розвинених областей внаслідок проведення військових дій, що призвело до різкого падіння ВВП у 2014–2015 рр. Державний борг перевищив 60-відсотковий поріг, а тому постала необхідність в розробці і реалізації плану заходів з приведення загального обсягу державного боргу до вимог, встановлених європейськими стандартами. Це стало одним із стратегічних завдань формування і реалізації бюджетної політики починаючи з 2016 року.

Висновки. Таким чином, за результатами проведення дослідження, можна стверджувати, що ефективність бюджетної політики України залежить від чіткого дотримання визначених відповідно до європейських стандартів принципів та цілей. Адже європейський вибір України відкриває нові перспективи співробітництва з розвинутими країнами континенту, надає можливості економічного розвитку, зміцнення позицій України у світовій системі міжнародних відносин.

Вважаємо, що для забезпечення ефективності формування та реалізації бюджетної політики України в умовах євроінтеграції необхідно забезпечити:

- подальше вдосконалення методичних підходів щодо прогнозних розрахунків орієнтовних показників формування та реалізації бюджетної політики із застосуванням методів економіко-математичного моделювання з метою більш повного наближення планових та фактичних показників;
- підвищення прозорості та ефективності формування, розподілу та витрачання бюджетних ресурсів з метою забезпечення зростання фінансового потенціалу держави;
- посилення ролі фінансового контролю в бюджетній сфері, подолання корупції в Україні з метою зменшення втрат державного бюджету через корупційну діяльність і на цій основі підвищення позицій України у міжнародних рейтингах.

Література

1. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] : закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>
2. Огонь Г. Доходи бюджету України: теорія та практика : монографія / Ц. Г. Огонь. – К. : КНТЕУ, 2003. – 580 с.
3. Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання / І. Я. Чугунов. – К. : НДФІ, 2005. – 259 с.
4. Засади формування бюджетної політики держави : наук. монографія / М. М. Єрмошенко, С. А. Єрохін, І. О. Плужніков, Л. М. Бабич, А. М. Соколовська, Ю. В. Чередниченко ; за наук. ред. М. М. Єрмошенка. – К. : НАУ, 2003. – 284 с.
5. Василик О. Д. Бюджетна система України : навчальний посібник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
6. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія / Л. В. Лисяк. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.
7. Бюджетна система : підруч. / за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина, О. П. Кириленко. – Тернопіль : ТНЕУ, 2013. – 624 с.
8. Соловійова Ю.М. Теоретичні засади та сутність бюджетної політики [Електронний ресурс] / Ю.М.Соловійова. – Режим доступу : <http://soskin.info/ea/2012/5-6/20124.html>
9. Дем'янишин В. Теоретичні засади бюджетної політики / В. Дем'янишин // Світ фінансів. – 2007. – Вип. 1(10). – С. 19–34.
10. Федосов В. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями : монографія / В. Федосов, В. Опарін, С. Львовчкін ; за наук. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2002. – 387 с.

11. Фишер С. Экономика / С. Фишер, Р. Дорнбуш, Р. Шмалензи. – М. : Дело, 1997. – 549 с.
12. Комягин Д. Л. Словарь бюджетных терминов / Д. Л. Комягин // Право и экономика. – 1997. – № 23–24. – С. 43–46.
13. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
14. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
15. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
16. Глосарій термінів Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://europa.dovidka.com.ua/k.html#_Тос90362276

Надійшла 24.09.2016; рецензент: д. е. н. Хрущ Н. А.