

ПРОБЛЕМИ ТА НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ*(Представлено д.е.н., проф. Боголіб Т.М.)*

Бюджетна політика постійно знаходиться в центрі уваги суспільства – вона є ключовою ланкою економічної політики держави.

При написанні наукової статті були охарактеризовані наукові підходи вітчизняних і зарубіжних учених щодо сутності бюджетної політики. У своїх працях вони пропонують різні підходи до трактування сутності бюджетної політики, розглядають її принципи та завдання, аналізують чинники, що впливають на ефективність бюджетної політики. Незважаючи на значні здобутки в дослідженні цієї проблематики, окремої уваги потребують особливості формування державної бюджетної політики в умовах переорієнтації суспільства на цілі сталого людського розвитку.

Накопичення проблем економічного та соціального розвитку в Україні є наслідком недостатньо виваженого переходу до ринкової економіки. Для забезпечення поступального розвитку України урядові програми мають спрямовуватись насамперед на розв'язання найгостріших проблем економічного та соціального розвитку, що накопичилися за останні роки. До таких, на наш погляд, належать складні соціальні проблеми; порівняно низький рівень економічного розвитку країни; нераціональна структура господарського комплексу й невисокий рівень конкурентоспроможності вітчизняних підприємств; значне навантаження на бюджет та державні цільові фонди із забезпечення фінансування соціальних програм.

Ключові слова: бюджетна політика; інфляційні процеси; середньострокове бюджетне планування; макроекономічне прогнозування; соціально-економічний розвиток.

Постановка проблеми. Бюджетна політика економічного зростання є основою розвитку держави, зростання добробуту населення. В умовах трансформаційної економіки роль бюджетної політики економічного зростання значно підвищується, вона стає основним інструментом регулювання соціально-економічних процесів.

Можливості щодо підвищення рівня соціально-економічного розвитку України пов'язані з поліпшенням результативності та ефективності бюджетної політики. Для формування ефективної бюджетної політики потрібно розробити підхід, який би інтегрував тенденції та особливості соціально-економічного розвитку країни з бюджетною системою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні основи бюджетної політики соціально-економічного розвитку на регіональному рівні досліджували у своїх працях такі вчені: І.Алексєєв, Н.Ярошевич, А.Чушак-Голобородько [1], С.Буковинський [2], С.Булгакова [3], О.Василик [4], В.Гєєць [5], В.Кудряшов [8], І.Плужніков [7], Ц.Огонь [9], В.Опарін, І.Чугунов [11], Ф.Ярошенко [6] та інші, проте багато питань є відкритими та дискусійними.

Мета статті полягає в аналізі проблем бюджетної політики України та визначенні шляхів їх вирішення.

Викладення основного матеріалу досліджень. Вітчизняні та зарубіжні науковці пропонують різні концептуальні визначення бюджетної політики. Найбільш поширеним є визначення, яке дуже лаконічно формулює Ц.Г. Огонь: «Бюджетна політика – це цілеспрямована діяльність держави у фінансово-бюджетній сфері» [9, с. 126]. За такого підходу вона спрямована на якісну реалізацію збалансованої бюджетної стратегії в системі управління фінансами. Інтерпретація змісту бюджетної політики О.Д. Василюком як сукупності заходів держави щодо організації та використання фінансів для забезпечення економічного і соціального розвитку [4, с. 53] стосується більше фінансової, ніж бюджетної політики, але зміст останньої розкривається через практичну діяльність держави. Плужніков І.О. визначає бюджетну політику як сукупність пріоритетів (національних інтересів), наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу та використання бюджетної системи для вирішення економічних, соціальних завдань

країни [7, с. 177]. У такій інтерпретації бюджетна політика розглядається з позиції як соціально-політичного, так і макроекономічного ефекту, але водночас тут ототожнюються поняття «пріоритети» і «національні інтереси».

Відповідно до підходу С.О. Булгакової, Н.В. Базанова, Л.В. Єрмошенко, Н.І. Сушко, сутнісні аспекти бюджетної політики розглядаються як цілеспрямована діяльність держави щодо регулювання бюджетного процесу, управління бюджетним дефіцитом, а також використання бюджетної системи для реалізації завдань економічної політики у країні [3, с. 42]. Але, змістовно визначаючи позитивні аспекти пріоритетів бюджетної стратегії, автори не враховують вплив бюджетної політики на соціальний розвиток суспільства.

Федосов В., В.Опарін, С.Львовчкін акцентують увагу на практичних аспектах бюджетної політики, наголошуючи, що вона спрямована на формування бюджету держави, його збалансування та розподіл бюджетних коштів, і до бюджетної політики зараховують визначення засад бюджетного устрою країни, бюджетної системи та міжбюджетних відносин [10, с. 36]. За такої позиції авторів основою бюджетної політики є фінансова доктрина, сутність якої полягає в розробці основних напрямів бюджетування.

Чугунов І.Я. зазначає, що бюджетна політика передбачає визначення цілей та завдань у галузі фінансів, розробку механізму мобілізації коштів до бюджету, вибір напрямів використання грошових засобів, управління фінансами у бюджетній сфері, регулювання економічних і соціальних процесів за допомогою фінансово-бюджетних інструментів [11, с. 96]. Таким чином, бюджетна політика концептуально формує фінансові передумови й стимули реалізації економічної політики.

Бюджетна політика реалізується шляхом розробки і виконання бюджету. Бюджет є головним фінансовим планом держави та розписом доходів і видатків держави, що затверджується законодавчою владою у вигляді закону і відображає економічну, соціальну, оборонну, міжнародну, екологічну та боргову політику країни. Бюджет як економічну категорію характеризує рух грошових потоків між державою та юридичними і фізичними особами. Важливою складовою бюджетної системи країни є певна сукупність функцій, яку вона реалізує через бюджетну політику в процесі свого функціонування.

Ефективність бюджетної політики має оцінюватися за двома основними критеріями, по-перше, за фінансовою ефективністю бюджетної політики, по-друге, за її соціально-економічною ефективністю [5, с. 21].

Завданнями бюджетної політики на сучасному етапі є:

- сприяння процесу збалансованості макроекономічної стабілізації та структурній перебудові економіки, подолання інфляційних процесів;
- здійснення податкової політики в напрямі стимулювання підприємницької діяльності вітчизняних виробників товарів та послуг;
- здійснення структурних реформ за критерієм економічного зростання і підвищення рівня економіки в країні [1, с. 85].

Ще одне завдання, що потребує вирішення, – запровадження в Україні середньострокового бюджетного планування, що дасть можливість складати реальні плани інвестиційної діяльності держави з розподілом за ними відповідних ресурсів для повного забезпечення їх реалізації [8, с. 5].

Реалізація такого напрямку бюджетної політики потребує, крім законодавчого регулювання цього питання, також реальних дій щодо розвитку середньострокового бюджетного планування, без яких норми законодавства залишаться декларативними і не забезпечать реалізації завдань бюджетного планування у бюджетному процесі.

Практика зарубіжних країн свідчить, що розвиток середньострокового бюджетного планування забезпечується: наявністю системи пріоритетних цілей державного розвитку, згідно з якими будується діяльність відповідних органів влади і розподіляються бюджетні кошти; надійною системою середньострокового/довгострокового прогнозування; чітким розмежуванням функцій і повноважень між органами державної влади щодо розроблення державної політики і бюджетних проектувань; системним застосуванням інструментів бюджетного планування; стабільним і комплексним нормативно-правовим регулюванням бюджетного планування.

Перехід до середньострокового бюджетного планування потребує насамперед визначення цільового завдання його організації. Аналіз міжнародного досвіду бюджетного планування, а також досвіду радянського періоду щодо розроблення фінансових планів, що покладено в

основу методології бюджетного планування багатьох зарубіжних країн, дає можливість виокремити такі функції, які виконуються середньостроковими фінансовими планами (бюджетами): прогноз наслідків рішень, прийнятих у межах державної політики; інструмент проведення середньострокової фінансової стратегії; інструмент посилення прозорості й ефективності розподілу бюджетних ресурсів; інструмент забезпечення стабільності і спадкоємності бюджетної політики.

Бюджетне проектування середньострокового періоду має бути відносно постійним, оскільки слугує орієнтиром для органів влади при розробленні ними програм і заходів, спрямованих на вирішення завдань і цілей державної політики. Однак прийняття багаторічних бюджетів звичайно не гарантує спадкоємності і стабільності бюджетної політики, якщо немає достатньо надійних прогнозних параметрів економічного й соціального розвитку. У зв'язку з цим, в Україні необхідно підвищити достовірність і надійність макроекономічних прогнозів. На сьогодні макропрогнозування не дозволяє з достатнім ступенем достовірності здійснювати навіть річне планування: фактичні показники виконання державного бюджету в окремі роки суттєво відхиляються від запланованих параметрів, а зміни в законі про державний бюджет на черговий фінансовий рік внаслідок зміни основних бюджетних параметрів вносяться і по кілька разів на рік. Однак необхідно зазначити, що це багато в чому обумовлено не тільки якістю прогнозів, а й станом (нестабільністю) вітчизняної економіки та світових фінансових ринків.

Вирішення завдань щодо підвищення якості макроекономічного прогнозування і бюджетного планування потребує створення системи моніторингу відповідності досягнутим у звітному році параметрів показникам, встановленим на середньостроковий (трирічний) період, і що особливо важливо, – аналізу причин їх відхилення від раніше затверджених показників; формування інформаційної бази, що дає можливість враховувати максимально можливу кількість факторів, які впливають на значення показників економічного розвитку і параметрів бюджетної системи; стабільного бюджетного й податкового законодавства; чіткого визначення пріоритетів державної політики; матеріально-технічного і кадрового забезпечення розроблення прогнозів.

Необхідні також чітка й прозора методологія коригування раніше схвалених проектувань середньострокових планів, оцінка стійкості та стабільності розрахованих показників і ризиків їх зміни. Основою середньострокового планування мають бути документи, які визначають напрями державної політики, що ґрунтуються на фінансовій оцінці можливостей держави щодо виконання прийнятих рішень, їх впливу на розвиток економіки. Нині в Україні створено інструментарій державної політики, однак бракує цілісності його застосування. Необхідно забезпечити тісніший зв'язок документів, що становлять основу державної економічної й соціальної політики, та середньострокового бюджетного планування. На наш погляд, такий взаємозв'язок має бути зумовлений певними чинниками.

Насамперед пріоритети соціально-економічної політики визначаються у Посланні Президента України до Верховної Ради України. Потім Кабінет Міністрів України формулює Концепцію соціально-економічного розвитку на середньострокову перспективу, що становить систему уявлень про стратегічні цілі й пріоритети соціально-економічної політики держави, найважливіші напрями та засоби реалізації вказаних цілей.

Концепція є основою Програми соціально-економічного розвитку держави на середньострокову перспективу як комплексної системи цільових орієнтирів соціально-економічного розвитку держави та запланованих ефективних шляхів і засобів досягнення вказаних цілей. У цьому формулюванні варто виокремити елементи, що мають найбільший сенс, а саме «система цільових орієнтирів» і «засоби досягнення орієнтирів». Перший – передбачає встановлення цільових орієнтирів з цілої низки напрямів. Другий – має відображати інструменти й методи їх досягнення. Система цільових орієнтирів, заплановані шляхи та засоби їх досягнення мають бути основою державних цільових і бюджетних програм.

На Концепцію соціально-економічного розвитку держави на середньострокову перспективу «проектується» Концепція бюджетної політики держави на середньострокову перспективу. Фінансовим відображенням урядової Програми соціально-економічного розвитку держави на середньострокову перспективу стає фінансовий баланс держави, який має відображати весь обсяг створених у державі фінансових ресурсів, а також середньорічний бюджет. Ліміти бюджетних видатків, затверджені урядом у складі середньорічного бюджету, доводяться головним розпорядникам бюджетних коштів, які в підсумку розподіляються ними за бюджетними програмами [6, с. 73].

Важливим чинником розвитку середньострокового бюджетного планування є координація і посилення взаємозв'язку в діяльності органів державної влади. Така взаємодія має передбачати обмін інформацією, забезпечення відповідності програм і заходів, що реалізуються міністерствами, цілям державної політики, а також вирішення тактичних завдань, що не суперечать завданням інших органів влади.

Отже, для розвитку середньострокового бюджетного планування необхідно: забезпечити тісний взаємозв'язок прогнозних і програмних документів, що становлять основу державної економічної і соціальної політики та середньострокового бюджетного планування; сформулювати довгостроковий (не менше 12–15 років) економічний і бюджетний прогноз; використовувати для цілей бюджетного планування консервативний, з огляду на формалізовані критерії, макроекономічний прогноз з одночасним розширенням варіантів прогнозу для інформування бізнесу і міжнародного співтовариства; встановити середньостроковий (до 3–5 років) індикативний ліміт витрат за напрямками політики (для довгострокових цільових програм), що створюють умови для реструктуризації за ініціативи відповідних відомств (адміністраторів програм) витрат і підвищення гнучкості використання бюджетних асигнувань для досягнення заявлених цілей; встановити обмеження відповідно до законопроектів про внесення змін у закон про державний бюджет.

Бюджетна політика держави містить низку системних недоліків, що мають довгостроковий характер, а прийняття збалансованого бюджету та формування через нього довгострокових чинників економічного зростання при одночасному підвищенні ефективності використання бюджетних коштів є стратегічним орієнтиром держави у сфері державних фінансів.

Останніми роками державна фінансова політика України поступово переорієнтовується на розв'язання економічних та соціальних проблем із використанням непрямих важелів. Для того щоб бюджетна політика держави була ефективною, потрібно:

- дотримуватися об'єктивності під час формування дохідної частини бюджету;
- мінімізувати фінансові втрати держави під час використання державної власності;
- оптимізувати бюджетні витрати, що сприятиме повноцінному фінансовому забезпеченню реалізації державних функцій [4, с. 38].

В умовах економічного спаду, з одного боку, постійно збільшувалися надходження до бюджету, з другого – бюджетні ресурси використовувалися переважно на споживання та заохочення імпорту. Це призводило до низки негативних наслідків, серед яких: збільшення податкового навантаження на суб'єктів господарювання, скорочення до небезпечного рівня видатків інвестиційного характеру, заохочення незабезпеченого пропозицією попиту на товари широкого вжитку, витіснення із внутрішнього ринку вітчизняного виробника. Усе це, разом із стрімким підвищенням цін на енергоресурси, безпосередньо вплинуло на фінансово-економічний стан суб'єктів підприємницької діяльності і, відповідно, призвело до сповільнення темпів економічного зростання.

Накопичення проблем економічного та соціального розвитку в Україні є наслідком недостатньо виваженого переходу до ринкової економіки. Під впливом радикальних прихильників ринкового фундаменталізму у здійсненні державної фінансової політики надії було покладено на результативність ще не сформованих ринкових механізмів та їх вплив на становлення ефективної економіки, що мало забезпечити розв'язання соціальних проблем. Заходи з різкого обмеження державного сектору економіки та регулювання її розвитку з боку державних органів управління спричинили некерований розвиток підприємництва в його найбільш викривлених формах.

Недосконалою та невиваженою виявилася й політика проведення приватизації в Україні: вона не спрямовувалась на забезпечення поступального розвитку економіки й розв'язання соціальних проблем. Представники бізнесу керувалися переважно ринковими інтересами, не плануючи на здійснення структурної перебудови економіки. Другорядними для них були й питання соціального забезпечення працюючих. Розвиток підприємницької діяльності в Україні нерідко супроводжувався збільшенням активів за рахунок державної власності, забезпеченням прибутків шляхом обмеження рівня заробітної плати, приховування доходів від оподаткування, вивезенням одержаних доходів за кордон [2, с. 16].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, необхідною умовою розвитку та покращання економічної ситуації в країні є ефективна бюджетна політика, що розробляється з метою оптимального збалансування бюджетних параметрів з урахуванням бюджетних

пріоритетів, розвитку бюджетної сфери та необхідності виконання державою головних функцій. Звідси головним пріоритетним напрямком бюджетної політики на наступні декілька років має стати фінансове оздоровлення підприємств шляхом забезпечення бюджетних витрат, створення сприятливого валютного курсу та використання програмно-цільового методу складання бюджету, що в подальшому дає можливість скоротити відсотки недовиконання бюджету в Україні, а як наслідок – покращить економічну, фінансову та інвестиційну могутність України.

Список використаної літератури:

1. Алексєєв І.В. Бюджетна система : навч. посібник / І.В. Алексєєв, Н.Б. Ярошевич, А.М. Чушак-Голобородько. – К. : Хай-Тек Прес, 2007. – 368 с.
2. Буковинський С. Формування бюджетної політики у ринковому середовищі / С.Буковинський // Вісник Національного банку України. – 2006. – № 6. – С. 14–21.
3. Казначейська система виконання бюджету / С.О. Булгакова, Н.В. Базанова, Л.В. Єрмошенко та ін. – К. : КДТЕУ, 2000. – 249 с.
4. Василик О.Д. Бюджетна система України : підручник / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. – К. : Центр навч. л-ри, 2004. – 544 с.
5. Геєць В. Бюджетна політика в Україні: проблеми і перспективи / В.Геєць // Дзеркало тижня. – 2004. – № 5 (480) – С. 18–21.
6. Державний бюджет і бюджетна стратегія 2012–2014: стабілізація та сталий розвиток в умовах реформування економіки України : у 4 т. ; за заг. ред. Ф.О. Ярошенка / ДННУ «Академія фінансового управління». – К., 2011. – Т. 2 : Бюджетна стратегія і Державний бюджет 2012: збалансованість, прозорість, реалістичність. – 2011. – 882 с.
7. Засади формування бюджетної політики держави : наук. монографія / М.М. Єрмошенко, С.А. Єрохін, І.О. Плужніков та ін. ; за наук. ред. д.е.н., проф. М.М. Єрмошенка. – К. : НАУ, 2003. – 284 с.
8. Кудряшов В.П. Засади бюджетної політики розвитку / В.П. Кудряшов // Фінанси України. – 2007. – № 7. – С. 3–19.
9. Огонь Ц.Г. Доходи бюджету України: теорія та практика : монографія / Ц.Г. Огонь. – К. : КНТЕУ, 2003. – 580 с.
10. Федосов В. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями : монографія / В.Федосов, В.Опарін, С.Львовичкін ; за наук. ред. В.Федосова. – К. : КНЕУ, 2002. – 387 с.
11. Чугунов І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання / І.Я. Чугунов. – К. : НДФІ, 2005. – 259 с.

References:

1. Aleksjejev, I.V., Jaroshevych, N.B. and Chushak-Goloborod'ko, A.M. (2007), *Bjudzhetna systema*, Haj-Tek Pres, Kyev, 368 p.
2. Bukovyns'kyj, S. (2006), «Formuvannja bjudzhetnoi' polityky u rynkovomu seredovys'hi», *Visnyk Nacional'nogo banku Ukraïny*, № 6, pp. 14–21.
3. Bulgakova, S.O., Bazanova, N.V., Jermoshenko, L.V. and Sushko, N.I. (2000), *Kaznachejs'ka systema vykonannja bjudzhetu*, KDTEU, Kyev, 249 p.
4. Vasylyk, O.D. and Pavljuk, K.V. (2004), *Bjudzhetna systema Ukraïny*, Centr navch. l-ry, Kyev, 544 p.
5. Gejec', V. (2004), «Bjudzhetna polityka v Ukraïni: problemy i perspektyvy», *Dzerkalo tyzhnja*, № 5(480), pp. 18–21.
6. «Derzhavnyj bjudzhet i bjudzhetna strategija 2012–2014: stabilizacija ta stalyj rozvytok v umovah reformuvannja ekonomiky Ukraïny» (2011), 4 t., za zag. red. Jaroshenka, F.O., DNNU «Akademija finansovogo upravlinnja», Kyev, T. 2, *Bjudzhetna strategija i Derzhavnyj bjudzhet 2012: zbalansovanist', prozorist', realistychnist'*, 882 p.
7. Jermoshenko, M.M., Jerohin, S.A. and Pluzhnikov, I.O. (2003), *Zasady formuvannja bjudzhetnoi' polityky derzhavy*, za nauk. red. d.e.n., prof. Jermoshenka, M.M., NAU, Kyev, 284 p.

8. Kudrjashov, V.P. (2007), «Zasady bjudzhetnoi' polityky rozvytku», *Finansy Ukrainy*, № 7, pp. 3–19.
9. Ogon', C.G. (2003), *Dohody bjudzhetu Ukrainy: teorija ta praktyka*, KNTEU, Kyev, 580 p.
10. Fedosov, V., Oparin, V. and L'ovochkin, S. (2002), *Finansova restrukturyzacija v Ukraini: problemy i naprjamy*, za nauk. red. Fedosova, V., KNEU, Kyev, 387 p.
11. Chugunov, I.Ja. (2005), *Teoretychni osnovy systemy bjudzhetnogo reguljuvannja*, NDFI, Kyev, 259 p.

ТИРБАХ Леся Віталіївна – аспірантка Київського національного торгово-економічного університету.

Наукові інтереси:

– бюджетна політика.

E-mail: finansu2014@mail.ru.

Стаття надійшла до редакції 12.02.2016.