

УДК 336+378.143(477)

Сергієнко Л.К.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів, грошового обігу і кредиту
Одеського інституту фінансів
Українського державного університету
фінансів та міжнародної торгівлі

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

THEORETICAL FOUNDATIONS OF NATIONAL FISCAL POLICY IN UKRAINE

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто окремі аспекти формування ефективної бюджетної політики. Визначено основні функції та види бюджетної політики. Досліджено основні завдання бюджетної політики та відокремлені основні тенденції її формування в Україні. Визначено чинники, які впливають на формування бюджетної політики у сучасних умовах, запропоновано основні засади формування ефективної бюджетної політики.

Ключові слова: бюджет, ефективна бюджетна політика, види бюджетної політики, завдання бюджетної політики, збалансованість бюджету, бюджетний дефіцит, бюджетна стратегія, бюджетна тактика, основні напрями бюджетної політики.

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены отдельные аспекты формирования эффективной бюджетной политики. Определены основные функции и виды бюджетной политики. Исследованы основные задания бюджетной политики и выделены основные тенденции её формирования в Украине. Определены факторы, которые влияют на формирование бюджетной политики в современных условиях, предложены основные направления формирования эффективной бюджетной политики.

Ключевые слова: бюджет, эффективная бюджетная политика, виды бюджетной политики, задания бюджетной политики, сбалансирование бюджета, бюджетный дефицит, бюджетная стратегия, бюджетная тактика, основные направления бюджетной политики.

ANNOTATION

Some aspects of formation of effective fiscal policy are reviewed in the article. The main features and types of fiscal policy are defined. The basic tasks of fiscal policy are researched and the main trends of its formation in Ukraine are singled out. Factors that influence the formation of the fiscal policy in modern conditions are defined, the main bases for the formation of an effective fiscal policy are proposed.

Keywords: budget, effective fiscal policy, types of fiscal policy, objectives of fiscal policy, budget balance, budget deficit, budget strategy, budget tactics, main directions of fiscal policy.

Постановка проблеми. В умовах розвитку ринкової економіки бюджетна політика як складова економічної політики повинна бути націлена на проведення модернізації економіки, створення сприятливих умов для підвищення її ефективності та конкурентоспроможності, реалізацію програм довгострокового розвитку країни, підвищення добробуту населення, зменшення рівня інфляції, поліпшення інвестиційного клімату тощо. Таким чином, формування та реалізація бюджетної політики України має відповідати як тактичним цілям, так і довготривалим перспективам збалансованого розвитку суспільства. Тому сьогодні досить акту-

альним питанням для наукових досліджень є необхідність формування адекватного механізму бюджетної політики як складової фінансової політики держави, яка повинна бути стимулом соціально-економічних процесів у суспільстві, шляхом використання коштів централізованого грошового фонду для забезпечення належного функціонування і розвитку економіки, соціальної сфери, соціального захисту населення, оборони, управління природоохоронної та зовнішньоекономічної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні основи формування та реалізації бюджетної політики розглядалися у працях багатьох вітчизняних учених, таких як: С. Булгакова [1], В. Геєць [2], А. Даніленко [3], В. Дем'янишин [4], Л. Лисяк [5], В. Опарін [6], В. Суржик [7], М. Тарасюк [8], В. Федосов [9], С. Фролов [10], І. Чугунов [11], С. Юрій [12] та ін.

Відповідно до підходу В. Дем'янишина, бюджетна політика держави – 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 [4].

В. Федосов, В. Опарін, С. Львовичкін 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 відносять визначення засад бюджетного устрою країни, бюджетної системи та міжбюджетних відносин [9].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значні наукові дослідження у цій сфері, є доцільним розглянути окремі теоретичні аспекти формування ефективної бюджетної політики, що відповідають сучасним реаліям та обґрунтувати основні завдання бюджетної політики на перспективу з метою забезпечення збалансованості та стійкості бюджетної системи держави.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження існуючих теоретичних підходів щодо формування ефективної бюджетної політики, вплив зовнішніх і внутрішніх чинників та фор-

мування пропозицій щодо напрямів зміцнення бюджетної політики України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Проблема формування ефективної бюджетної політики полягає в її науковому обґрунтуванні: наскільки вона базується на фундаментальних теоретичних засадах, виходячи з певної фінансової доктрини держави. При її плануванні держава має прагнути забезпечити фінансову та соціальну стабільність у суспільстві, враховуючи сукупність національних, історичних, політичних, соціально-економічних та інших особливостей розвитку держави [3, с. 231].

На наш погляд, особливості формування бюджетної політики проявляються через її функціональне призначення, тобто у її основних функціях:

- регуляторній, що впливає на структуру виробництва;
- розподільчій, тобто здійснення перерозподілу створеного валового внутрішнього продукту;
- стабілізуючій, що реалізує забезпечення ефективного використання факторів виробництва, стабільного рівня цін, рівноваги платіжного балансу, високих і рівномірних темпів економічного зростання.

Серед окреслених функцій регуляторна функція в умовах ринкової економіки є однією із основних. Вона впливає на параметри інших функцій, здійснюючи регулювання з метою стабілізації соціально-економічних процесів та зміни обсягів перерозподілу валового внутрішнього продукту [5, с. 8].

Залежно від визначених у країні пріоритетів формується відповідна бюджетна політика, яка розподіляється за такими видами [11, с. 25; 1, с. 52]:

- перерозподільна, відтворювальна, створювальна – залежно від характеру впливу на економічне зростання;
- дохідна, видаткова, змішана – залежно від цільової спрямованості;
- тактична, стратегічна – залежно від тривалості у часі бюджетного регулювання;
- стимулююча, обмежувальна – залежно від впливу на об'єкти регулювання;
- загальнодержавна, регіональна – залежно від рівня регулювання;
- превентивна, ситуативна – залежно від своєчасності впливу на об'єкт регулювання.

На думку В.Г. Дем'янишина, «формування бюджетної політики є дуже складним процесом, оскільки її роль у суспільстві специфічна, суперечлива, багатоаспектна і залежить від об'єктивних та суб'єктивних чинників, зокрема, рівня соціально-економічного розвитку, обраної моделі економічної системи тощо. Найважливішою проблемою бюджетної політики є поєднання суперечливих, але взаємозв'язаних між собою функцій бюджетного регулювання в умовах обмеження бюджетних ресурсів та наявності специфічних інтересів різних соціальних груп населення. Вирішення проблем можливе

за умов чіткого формулювання мети і завдань, домінантів і пріоритетів, а також принципів бюджетної політики» [4, с. 74-76].

Вітчизняною фінансовою наукою сформульовані такі найважливіші завдання бюджетної політики [14, с. 147-148]:

- розроблення науково обґрунтованої концепції розвитку бюджету як важливого інструменту регулювання соціально-економічних процесів – ця концепція формується на основі вивчення потреб сучасного стану суспільного розвитку, всебічного аналізу стану розвитку економіки і соціальної сфери, глобальних тенденцій соціально-економічного розвитку та стратегічних пріоритетів держави;

- визначення основних напрямів мобілізації й використання бюджетних ресурсів на перспективу і поточний період. При цьому виходячи із шляхів досягнення поставлених цілей, передбачених економічною політикою, враховуючи зовнішні і внутрішні чинники, можливості зростання бюджетних ресурсів;

- здійснення практичних дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей [14, с. 147-148].

Практична реалізація сукупності завдань бюджетної політики націлена на підвищення рівня добробуту населення, дотримання усіх соціальних стандартів, забезпечення населення суспільними благами.

Формування і реалізація відповідної бюджетної політики та особливостей розвитку й співвідношення її складових елементів у системі державного регулювання залежить від особливостей цілей і завдань розвитку країни та окремих територій [5, с. 9].

На формування бюджетної політики нової якості та ефективного механізму успішної реалізації її тактичних і стратегічних цілей впливають зовнішні і внутрішні чинники [14, с. 328-329]:

1. Внутрішні:

- економічні (пов'язані з макроекономічними процесами, що відбуваються у сфері суспільного виробництва);
- соціальні (пов'язані з особливостями відтворення робочої сили і населення країни в цілому: кошти на освіту, охорону здоров'я, соціально-культурні заходи, соціальний захист населення, обсяг та рівень заробітної плати тощо);
- політичні (пов'язані із забезпеченням обороноздатності держави, підтримкою внутрішнього правопорядку, зміцненням усіх гілок влади).

2. Зовнішні:

- залежність від економічних взаємовідносин з іншими державами щодо поставок палива, сировини, матеріалів, обміну технологіями, експортних можливостей самої держави, її інтеграції зі світовими системами тощо.

Проблема взаємозв'язку між зовнішніми та внутрішніми чинниками, які впливають на бюджетну політику, полягає в тому, наскільки вони сприяють росту ВВП та ефективному використанню фінансових ресурсів. Розробка стратегії бюджетної політики має ґрунтуватися

на визначенні відповідної сукупності показників ефективності, які мають затверджуватися урядом країни.

Основними проблемами при формуванні бюджетної політики є:

- максимально точно визначення обсягу ВВП із врахуванням інших макроекономічних показників: рівня інфляції, обсягу виробництва, споживання та нагромадження;

- впровадження науково обґрунтованих розрахунків дохідної бази бюджету [13, с. 28-32].

Фінансовою теорією виокремлено три підходи щодо формування бюджетної політики.

Перший підхід передбачає формування щорічно збалансованого бюджету, який до нещодавно вважався головною метою фінансової політики держави. Але, як підтверджує практика, такий стан бюджету суттєво знижує ефективність фіскальної політики, яка має антициклічну, стабілізуючу спрямованість, що знаходило своє підтвердження у період кризи або зростання економіки.

Другий підхід передбачає балансування бюджету в межах економічного циклу, тобто уряд здійснює антициклічний вплив і одночасно намагається збалансувати бюджет. Відповідно, під час кризової фази уряд зменшує ставки оподаткування і збільшує державні витрати, провокуючи дефіцит бюджету, а під час фази зростання – збільшує податки і зменшує державні витрати. Позитивне сальдо бюджету, яке виникає при цьому, може бути використане для покриття дефіциту попередніх періодів, тобто балансування бюджету здійснюється не щорічно, а за більш тривалий період. Головною проблемою такого підходу є можливість виникнення невідповідності між тривалістю кризової фази і фази зростання, також між розмірами можливих дефіцитів і профіцитів бюджету за відповідні періоди.

Третій підхід передбачає збалансованість не тільки бюджету, а і збалансованого стану економіки в цілому. При цьому збалансованість бюджету не виступає обов'язковою умовою стабілізації макроекономічної системи, що може досягатися як в умовах позитивного сальдо, так і бюджетного дефіциту.

Другий і третій підходи зорієнтовані на бюджетний дефіцит, який в рамках бюджетної політики має покриватися за рахунок відповідних джерел, вивільнення бюджетних коштів на заходи, які можуть дати довгостроковий економічний ефект [10, с. 214-218]. Такі вивільнені бюджетні кошти являють собою бюджетні інвестиції, тобто бюджетні ресурси, які спрямовуються не на споживання, а на створення активів довгострокового користування з метою отримання економічного та соціального ефекту у перспективі [3, с. 234-235].

У цивілізованій державі бюджетна політика завжди спрямована на динамічне економічне зростання, використання бюджетних відносин для реалізації завдань соціально-економічної політики. Україна при вирішенні основних питань

своєї діяльності постійно зустрічається з проблемою суперечності між своїми фінансовими зобов'язаннями та бюджетними можливостями.

Отже, формування бюджетної політики держави та розробка бюджетної доктрини у вигляді політичного документа є першим і найважливішим етапом матеріалізації об'єктивних бюджетних відносин у суспільстві, що визначаються бюджетною доктриною як одним із елементів системи фінансових наукових знань. Бюджетні відносини є основою бюджетної політики, визначають її зміст. Ці відносини є об'єктивними, не залежать від свідомості суб'єкта, тоді як бюджетна політика є формою свідомої діяльності людей. Таким чином, бюджетна політика не може змінювати змісту бюджетних відносин [12, с. 9].

Формуючи бюджетну політику, держава зобов'язана дотримуватися таких основних умов [12, с. 24-27]:

- врахування вимог усіх об'єктивних економічних законів і закономірностей розвитку суспільства;

- вивчення і врахування попереднього досвіду господарського, фінансового і бюджетного розвитку;

- вивчення і врахування досвіду інших країн;

- врахування конкретного етапу розвитку суспільства, особливостей внутрішнього та міжнародного становища;

- дотримання комплексного підходу до розробки і реалізації заходів бюджетної політики, політики у галузі фінансів, ціноутворення, кредиту, заробітної плати тощо.

Діяльність держави у сфері формування, розподілу й перерозподілу коштів бюджетного фонду визначає зміст бюджетної політики, її курс, завдання і напрями реалізації. В основу змісту бюджетної політики закладено її об'єктивно-суб'єктивні витоки. Бюджетна політика формується і реалізується у реальному економічному середовищі в рамках об'єктивних економічних відносин, що й обумовлює її об'єктивні витоки. Суб'єкт політики не може без неї обійтися, її уникнути. На нього покладено відповідальність за достовірність досліджень особливостей й характеру процесів розподілу і перерозподілу бюджетних коштів, контролю за ними, їхню оптимізацію, і на цій основі – побудова моделі бюджетної політики, що базується на об'єктивних процесах. Ефективність такої роботи і визначатиме ефективність бюджетної політики у майбутньому.

Розробка пріоритетних напрямів, завдань і засобів реалізації бюджетної політики на практиці визначається її суб'єктивними витоками. Поєднання та взаємозв'язок об'єктивного і суб'єктивного визначає єдність бюджетної політики, при цьому кожна складова зберігає свою самостійність як окремих елементів, перший із яких функціонує у базисі, а інший – у надбудові. Неврахування такої структури може спричинити негативний вплив на економічне середовище в цілому.

Залежно від періоду і характеру завдань бюджетну політику прийнято розподіляти на бюджетну стратегію та бюджетну тактику.

Бюджетна стратегія – це цілісна система дій держави, спрямована на реалізацію мети, завдань і пріоритетів довготривалого курсу бюджетної політики, розрахованого на тривалу перспективу, що передбачає вирішення глобальних завдань, визначених економічною стратегією. Бюджетна стратегія повинна бути складовою економічної стратегії і корелювати з політичною, соціальною, гуманітарною, військовою та іншими стратегіями держави [12, с. 8].

Стратегія має забезпечувати виконання державою покладених на неї функцій, незважаючи на наявність зовнішніх екстерналій. Стратегія не має зводитися до виконання покрокового конкретного плану дій, у цьому разі відповідний документ не є стратегічним.

Бюджетна стратегія націлена на реалізацію перспективних завдань, бюджетна тактика – на поточні. Під бюджетною тактикою ми розуміємо форму реалізації бюджетної стратегії, комплекс адаптивних заходів впливу держави на стан функціонування конкретних бюджетних взаємовідносин з метою надання їм параметрів, визначених завданнями бюджетної стратегії. Головною функціональною характеристикою та критеріальною ознакою тактики є саме адаптивність. Межі й орієнтири такої адаптивності задаються стратегією [12, с. 9-11].

Формування стратегії відбувається під впливом політичних та ідеологічних чинників, тактика переважно має самостійний характер і визначається адекватністю рішень уряду та дій держави. У свою чергу це може обмежувати рамки реалізації бюджетної стратегії, призводити до неузгодженості у діях формальних і неформальних інститутів бюджету як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях.

Тактичні дії держави відображаються у бюджетному законодавстві, нормативних актах Кабінету Міністрів України, інших органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, щорічних бюджетах, бюджетних програмах (короткотермінових). Такі нормативні акти і документи конкретизують зміст бюджетної політики та механізм її реалізації. Тактичні дії мають бути гнучкими відповідно до зміни поточних соціально-економічних умов і завдань [12, с. 14].

Дослідження практики формування та реалізації бюджетної політики України на сучасному етапі дозволяє виявити її основні недоліки – непослідовність, фрагментарність, поверхневність, залежність від політичного тиску і лобювання, що, у свою чергу, призводить до зниження ефективності, а в деяких випадках – до повної недієвості розроблених механізмів та інструментів.

Поділяючи думку М.В. Тарасюка, зазначимо, що задля підвищення ефективності бюджетної політики держави передусім варто забезпечити її відповідність таким ключовим вимогам:

– надання пріоритету при формуванні цілей бюджетної політики не політичним інтересам, а соціально-економічному ефекту, що буде досягнутий за результатами їх реалізації;

– підпорядкування цілей бюджетної політики держави законодавчо затвердженим стратегічним програмам економічного та соціального розвитку України, що призведе до концентрації зусиль і пришвидшить перехід до сталого економічного розвитку;

– збалансованість та узгодженість окремих напрямів і заходів бюджетної політики держави, що унеможливить їх суперечливість, а отже і нівелювання позитивного ефекту;

– планування та обґрунтування окремих механізмів та інструментів бюджетної політики держави на довгострокову (стратегічну) перспективу, що дозволить забезпечити безперервність підтримки окремих напрямків соціально-економічного розвитку держави;

– забезпечення прив'язки певних заходів та інструментів бюджетної політики до конкретних цілей, що дозволить проводити об'єктивну оцінку результатів їх реалізації;

– розробка бюджетної політики держави з урахуванням інтересів і потенційних можливостей усіх інших ланок фінансової системи (фізичних та юридичних осіб, нерезидентів), що дозволить сконцентрувати зусилля та максимально і на більш вигідних умовах мобілізувати необхідні фінансові ресурси, а отже – досягти синергічного ефекту [8, с. 20].

Значна кількість вітчизняних і зарубіжних науковців присвятили свої дослідження проблемі вдосконалення бюджетної політики держави та забезпеченню умов для подолання наслідків світової фінансової кризи і створенню умов для динамічного економічного зростання. Проведене дослідження дає змогу визначити деякі основні завдання, які повинна розв'язувати бюджетна політика держави в умовах подолання наслідків світової фінансової кризи, серед яких варто назвати такі:

– безумовне виконання в повному обсязі зобов'язань держави перед фізичними особами із заробітної плати працівників бюджетних установ та організацій, а також підтримання збалансованості місцевих бюджетів із метою повного виконання аналогічних зобов'язань;

– недопущення застосування процедури секвестру до першочергових і соціально та економічно важливих статей видатків державного бюджету, для чого доцільно розширити перелік захищених статей і закріпити його на законодавчому рівні з метою унеможливлення управління бюджетними видатками в ручному режимі;

– створення реальних механізмів для стимулювання зайнятості населення, зокрема збереження та створення нових робочих місць, підготовка безробітних громадян;

– укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, що дозволить зменшити фінансо-

ве навантаження на місцеві бюджети, пов'язане з утриманням значних штатів співробітників органів місцевого самоврядування;

– оптимізація мережі бюджетних установ та організацій, зокрема їх укрупнення, застосування сучасного управлінського інструментарію, централізація виконання і аутсорсінг певних функцій, розширення можливостей щодо формування ними власних надходжень тощо;

– чітке визначення видів економічної діяльності, яким надається державна підтримка з бюджету та створення і реалізація довгострокових інвестиційних порогів економічного співробітництва між урядом і суб'єктами господарювання;

– зростання частки видатків на розвиток інфраструктури, передусім це стосується цільових видатків на будівництво автомобільних доріг.

Висновки. Дослідження теоретичних основ формування бюджетної політики дозволяє визначити, що в умовах сучасних трансформаційних процесів важливим завданням бюджетної політики є науково обґрунтована раціоналізація бюджетних видатків, обсяги і структура яких повинні відповідати функціям, притаманним державі з ринковою економікою. Поряд із цим необхідно вирішити завдання щодо консолідації ресурсів на державному рівні для фінансового забезпечення стратегічних пріоритетів бюджетної політики держави.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Булгакова С., Єрмошенко Л. Бюджетна політика держави // Вісник КНТЕУ. – 2002. – № 1. – С. 47-60.
2. Геєць В.М. Бюджетна політика в Україні: проблеми і перспективи / В.М. Геєць // Дзеркало тижня. – 2004. – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dt.ua/articles/38846#article>.
3. Фінансово-монетарні важелі економічного розвитку: В 3 т. / Т. 1: фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації / За ред. чл.-кор. НАН України А.І. Даніленка. – К.: Фенікс, 2008. – 468 с.
4. Дем'янишин В.Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України / В.Г. Дем'янишин: монографія. – Тернопіль: ТНЕУ, 2008. – 439 с.
5. Лисяк Л.В. Практика фінансових реформ та розвиток бюджетної політики в Україні / Л.В. Лисяк // Науковий вісник ЧДІЕУ. – 2011. – № 1 (9). – С. 149-154.
6. Опарін В.М. Фінансова система України (теоретико-методологічний аспект) / В.М. Опарін. – К.: КНЕУ, 2005 – 186 с.
7. Суржик В.Г. Бюджетна політика в період подолання фінансової кризи // Науковий вісник ЧДІЕУ. – 2013. – № 4 (019). – С. 154-159.
8. Тарасюк М.В. Вимоги до формування бюджетної політики України у посткризовий період / М.В. Тарасюк // Економіка. – 2012. – № 9. – С. 19-21.
9. 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.
10. Фролов С.М. Теоретико-методологічні засади формування бюджетної політики у незалежній Україні / С.М. Фролов // Наукові записки. Серія: Історія. – № 2, 2012. – С. 214-218.
11. Чугунов І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання / І.Я. Чугунов. – К.: НДФІ, 2005. – 286 с.
12. Юрій С., Дем'янишин В. Бюджет, бюджетна доктрина та бюджетна політика держави: сучасна парадигма, іманентний детермінізм, реалії і перспективи / С. Юрій, В. Дем'янишин // Світ фінансів. – 2010. – № 4. – С. 7-29.
13. Феценко Л.В. Бюджетна система України / Феценко Л.В., Проноза П.В. – К.: Кондор, 2008. – 440 с.
14. Фінанси / За ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – 611 с.