

УДК 336.5

*Н. А. Дехтяр, канд. екон. наук., доц.,
ДВНЗ "Українська академія банківської справи НБУ"*

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ

У статті розглянуто особливості формування та реалізації бюджетної політики України у сфері державних видатків. Обґрунтовано періодизацію розвитку бюджетної політики України у сфері державних видатків. Удосконалено механізм формування системи державних видатків в Україні.

Ключові слова: бюджетна політика, державні видатки, механізм формування державних видатків.

Постановка проблеми. Створення сприятливого макроекономічного середовища, вжиття послідовних і ефективних заходів у бюджетній сфері, забезпечення стабільності державних фінансів, високих темпів економічного зростання на основі проведення модернізації економіки держави та підвищення її конкурентоспроможності, формування бюджету за принципом середньострокового бюджетного планування з чіткими фіскальними та видатковими орієнтирами – все це можливо лише за умови реалізації чітко сформованої бюджетної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічні основи бюджетної політики висвітлені в роботах вітчизняних і зарубіжних науковців. Важливу роль у дослідженні бюджетної політики як суспільно-економічної категорії, визначенні її видів, принципів і методів практичної реалізації відіграли такі вчені, як О. Д. Василик, В. Г. Дем'янишин, М. М. Єрмошенко, Л. В. Лисяк, І. О. Луніна, С. В. Мочерний, Ц. Г. Огонь, В. М. Опарін, І. Я. Чугунов, С. І. Юрій, Ф. О. Ярошенко та ін. Однак у сучасних економічних умовах виникає потреба в подальшій розробці ефективної та науково-обґрунтованої бюджетної політики у сфері формування та використання державних видатків. Такий напрям бюджетної політики повинен включати не лише перегляд пріоритетів та орієнтирів видаткової політики в умовах невизначеності стосовно економічних перспектив і узгодженості регулювання економічних відносин, але й збереження високої динаміки реформ бюджетної системи з метою підвищення дієвості й ефективності використання наявних бюджетних механізмів.

Метою статті є дослідження особливостей формування та реалізації бюджетної політики у сфері державних видатків.

Виклад основного матеріалу. Бюджетна політика держави – це система пріоритетів і конкретних заходів цілеспрямованої діяльності держави щодо формування, збалансування та розподілу бюджету з метою виконання економічних і соціальних завдань країни.

Основною метою реалізації бюджетної політики України на сучасному етапі є забезпечення сталого розвитку національної економіки, підвищення стандартів життя та рівня добробуту громадян, сприяння збалансованому розвитку конкурентоспроможної економіки, забезпечення фінансової стабільності держави, підвищення ефективності виконання програм імпортозаміщення, розвиток виробництва вітчизняних товарів, ефективний захист внутрішнього ринку та підтримка експорту, модернізація інфраструктури та базових секторів економіки, забезпечення екологічної безпеки, оптимізація соціального захисту населення в результаті підвищення його рівня та адресності [5].

Слід зазначити, що головні цілі державної бюджетної політики на поточний рік встановлюються залежно від визначених пріоритетів і формуються з урахуванням довгострокових завдань у сфері соціально-економічного розвитку.

Бюджетна політика включає чотири головні складові: політику у сфері державних доходів; державних видатків; державного боргу; бюджетного регулювання та міжбюджетних відносин [4].

Однак, на нашу думку, центральне місце в системі організації бюджетної політики займають державні видатки, оскільки напрями й обсяги їх здійснення обумовлюють потребу у формуванні державних доходів, виникнення та систему управління державним боргом і є фактором, що враховується під час перерозподілу фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів (рис. 1).

У загальному випадку бюджетна політика у сфері державних видатків пов'язана з мобілізацією та використанням фінансових ресурсів з метою забезпечення виконання найважливіших державних програм. Отже, метою такої державної бюджетної політики є забезпечення фінансування державних функцій.

Реалізації даної мети підпорядковані основні завдання та пріоритети бюджетної політики, що розробляються урядом на конкретний період з урахуванням стану економічного та соціального розвитку країни. Програмними документами, що визначають зміст бюджетної політики у сфері державних видатків у сучасних умовах є основні напрями бюджетної політики на поточний рік (бюджетна резолюція), Закон України про Державний бюджет України на поточний рік, постанова правління Пенсійного фонду України, Фонду соціального страхування на випадок безробіття, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності. З урахуванням цього в короткостроковому періоді визначається перелік цілей і завдань, яких необхідно досягти для забезпечення реалізації зазначеної мети з урахуванням особливостей поточної соціально-економічної ситуації в країні.



Рисунок 1 – Складові бюджетної політики України

У цілому при побудові бюджетної політики у сфері державних видатків з метою досягнення суспільно необхідних цілей слід враховувати такі загальні вимоги: відповідність стратегічній меті суспільства; формування цілей і завдань у кількісних показниках; наукову обґрунтованість показників, їх збалансованість; реальність політики, що проявляється в можливості покриття визначених напрямів відповідними фінансовими ресурсами; ефективність і результативність реалізації розробленої бюджетної політики, а саме: досягнення результату при мінімальних державних видатках; послідовність і єдність у рамках заходів і програм, що розробляються на відповідний період.

Аналіз основних напрямів бюджетної політики України за період 1996–2012 рр. дозволив виділити такі головні цільові орієнтири бюджетної політики у сфері державних видатків [6]:

- забезпечення сталого фінансування запланованих видатків у короткостроковій і довгостроковій перспективах;
- забезпечення ефективного витрачання державних коштів під час фінансування державних програм;
- забезпечення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за дотримання фінансової дисципліни в частині взяття ними бюджетних зобов'язань і проведення платежів;
- концентрація фінансових ресурсів на фінансування державних програм забезпечення економічного та соціального розвитку, визначених пріоритетами в короткостроковій перспективі;
- посилення соціальної орієнтації бюджету;
- забезпечення відповідності напрямів і принципів здійснення видатків загальнодержавним пріоритетам, визначеним у довгостроковій стратегії соціально-економічного розвитку;

- визначення захищених статей видатків Державного бюджету;
- уніфікація підходів до фінансування видатків, що здійснюються на загальнодержавному та місцевому рівнях, приведення їх до єдиних принципів.

При цьому бюджетна політика держави у сфері організації державних видатків у першу чергу передбачає виконання таких завдань:

- створення умов для фінансового забезпечення розвитку економіки країни та соціальної сфери;
- забезпечення концентрації фінансових ресурсів на фінансуванні пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку;
- забезпечення узгодженості пріоритетних напрямків поточної бюджетної політики з її середньостроковими цілями, а також стратегією економічного та соціального розвитку країни;
- закріплення позитивних результатів економічного та соціального розвитку;
- забезпечення збалансованої макроекономічної стабільності та сталого економічного зростання;
- забезпечення оптимального підбору інструментів бюджетного механізму щодо використання державних видатків;
- забезпечення відповідних коригувань у разі виникнення макроекономічних дисбалансів;
- забезпечення прозорості та публічності державних видатків.

Результатом формування обґрунтованої бюджетної політики у сфері державних видатків є ефективне функціонування бюджетної системи в цілому.

Слід зазначити, що реалізація поставлених завдань і цілей перед бюджетною політикою тісно пов'язана з переліком функцій бюджету, виконання яких у суспільстві вважається прерогативою держави. Об'єктивність цих функцій зумовлена закономірностями взаємодії суспільства і держави. Усвідомлення потреб суспільства та необхідності їх задоволення визначає набір функцій бюджетної політики і передбачає механізм їх реалізації.

В економічній літературі немає єдиної думки щодо кількості функцій бюджетної політики. Так, автори Ю. В. Пасічник [7], С. І. Юрій [1] схиляються до існування двох чітко структурованих функцій – розподільчої та контрольної. І. О. Петровська та Д. В. Клиновий [8] вказують на три функції бюджету: акумулятивну, розподільчу та контрольну. М. Я. Азаров, І. О. Плужніков виділяють десять функцій бюджетної системи:

- розподільчу – розподіл і перерозподіл ВВП при формуванні та використанні централізованих фінансових ресурсів, акумуляції бюджетних коштів і їх дальший розподіл;

- контрольну – контроль за виконанням бюджетів усіх рівнів через систему обліку та звітності, дотримання чинного законодавства у сфері бюджетних відносин;
- стимулюючу – спрямування податкової системи на стимулювання розвитку економіки, у тому числі й підприємництва;
- фіскальну – стягнення податків до бюджетів усіх рівнів;
- економічну – сприяння забезпечення запланованих темпів економічного зростання;
- соціальну – забезпечення соціального спрямування бюджетів усіх рівнів з метою підвищення рівня соціальних гарантій і розвитку соціальної сфери країни;
- оборонну – забезпечення фінансування національної безпеки й оборони країни;
- управлінську – фінансування видатків бюджету на утримання органів законодавчої, виконавчої та судової влади;
- екологічну – дотримання необхідних вимог щодо екології навколишнього середовища шляхом впровадження через бюджет відповідних стимулів або санкцій чи прямого фінансування екологічних програм;
- боргову – забезпечення боргових зобов'язань держави перед внутрішніми та зовнішніми кредиторами [3; 9].

В інших літературних джерелах зазначаються лише чотири функції, які виконує бюджет: розподільча, регулююча, контрольна та соціальна.

Бюджет як інструмент регулювання соціальних і економічних процесів у державі забезпечується під час реалізації регулюючої функції.

На сучасному етапі розвитку бюджетних відносин особливого значення набуває стабілізаційна функція бюджету, що враховує необхідність забезпечення стабільного економічного розвитку.

Отже, в результаті реалізації бюджетної політики в Україні мають бути створені економічні передумови для підвищення таких основних складових рівня життя населення, як зайнятість, рівень трудових доходів, обсяг фінансового забезпечення соціальних статей Державного бюджету України.

Слід зазначити, що особливості реалізації бюджетної політики у сфері державних видатків визначаються загальним фінансово-економічним потенціалом країни, потребами державного фінансування стратегічних і тактичних завдань соціально-економічного розвитку та специфікою моделі державного управління в частині регулювання економічних процесів. Аналіз особливостей розвитку та реалізації бюджетної політики України з урахуванням дії вказаних факторів дозволив виокремити етапи та характерні риси її розвитку (табл. 1).

Таблиця 1 – Періодизація розвитку бюджетної політики України у сфері державних видатків

Етап бюджетної	Характер	Цільова	Специфіка бюджетної політики
----------------	----------	---------	------------------------------

політики	регулювання економічних процесів	спрямованість бюджетної політики	у сфері видатків
Етап становлення бюджетної політики (1991–1994 рр.)	Зародження ринкових механізмів; усунення держави від управління економікою	Перерозподільна функція бюджету	<ul style="list-style-type: none"> • має переважно поточний характер; • бюджетне фінансування підприємств державного сектору; • неконтрольованість обсягів видатків бюджету; • скорочення прямих видатків на економічну діяльність
Етап інституціоналізації бюджетної політики (1995–2001 рр.)	Запровадження механізму державного регулювання економікою; розбудова концептуальних засад бюджетної політики; прийняття Бюджетного кодексу України	Стабілізаційна функція бюджету	<ul style="list-style-type: none"> • цілеспрямовані зміни у структурі видатків бюджету; • переорієнтація видатків на соціальний захист населення і соціально-культурну сферу; • обмеження розміру видатків, крім соціальних виплат; • запровадження єдиного кошторису доходів і видатків бюджетних установ; • дотримання принципу цільового використання бюджетних видатків; • виокремлення у складі видатків бюджету розвитку; • запровадження казначейської системи виконання видатків бюджету

Продовження таблиці 1

Етап бюджетної політики	Характер регулювання економічних процесів	Цільова спрямованість бюджетної політики	Специфіка бюджетної політики у сфері видатків
Етап збалансування бюджетної політики (2002–2007 рр.)	Посилення державного впливу на трансформаційні процеси в економіці	Перерозподільна та регулююча функції	<ul style="list-style-type: none"> • проведення реформи міжбюджетних відносин; • посилення соціальної спрямованості бюджету; • встановлення пріоритетних напрямів бюджетного фінансування; • виділення захищених статей бюджету; • передбачення видатків на проведення реформ (військової, АПК, адміністративної тощо)
Етап адаптації бюджетної політики в умовах фінансово-економічної кризи та подолання	Жорстке державне управління економікою	Стабілізаційна функція	<ul style="list-style-type: none"> • зосередження коштів на пріоритетах забезпечення економічного зростання та підвищення соціальних стандартів громадян; • збільшення видатків

її наслідків (починаючи з 2008 р. і дотепер)			на соціальні проекти; <ul style="list-style-type: none"> • збільшення частки видатків інвестиційного спрямування; • удосконалення системи оцінки та моніторингу ефективності бюджетних програм; • удосконалення програмно-цільового методу бюджетування та оптимізація кількості бюджетних програм; • запровадження механізму середньострокового бюджетного прогнозування на всіх етапах бюджетного процесу; • забезпечення прозорості системи державних видатків
---	--	--	---

В основу організації бюджетної політики у сфері державних видатків покладено механізм їх функціонування, який охоплює процес формування державних видатків і включає загальні елементи бюджетного механізму (принципи, методи, форми, інструменти) та специфічну систему цілеспрямованих заходів, пов'язаних із визначенням обсягів і структури видатків та оцінювання їх впливу на соціально-економічний розвиток держави (рис. 2).



Рисунок 2 – Механізм формування системи державних видатків

Система державних видатків має чітко визначений предмет регулювання – відносини, пов'язані з мобілізацією та використанням фондів фінансових ресурсів. Нормативно-правове забезпечення процесу формування та управління державними видатками здійснюється на основі Конституції України, Бюджетного кодексу України та інших законів України, постанов Кабінету Міністрів України, указів Президента, нормативних актів Міністерства фінансів України та інших державних органів влади й управління, рішень місцевих органів влади.

Розглядаючи механізм формування державних видатків, слід зазначити, що він охоплює систему принципів, тобто основних засад і положень, що є відповідними орієнтирами цього процесу, які, у свою чергу, відображають саму сутність державних видатків. До принципів формування державних видатків можна віднести такі: плановості; цільового спрямування коштів; безповоротності та безвідплатності; ефективного використання коштів; фінансування в міру виконання планових показників; оптимального поєднання власних, кредитних і бюджетних джерел; субсидіарності; збалансування інтересів; планомірності; інноваційності; дотримання режиму економії та здійснення постійного контролю за їх використанням; прозорості. Дотримання зазначених принципів у процесі формування державних видатків дозволить досягти вищого критерію справедливості в розподілі державних благ із метою покращення рівня добробуту для кожного члена суспільства.

Методи формування державних видатків як складова бюджетного механізму характеризують засоби впливу на процес формування оптимального обсягу ресурсів видатків і їх найбільш ефективного розміщення та використання. Вони включають такі елементи, як бюджетне прогнозування і планування, фінансування, бюджетне регулювання та бюджетний контроль.

Особливе місце в механізмі формування державних видатків займають форми фінансування. Як уже нами зазначалось у попередньому пункті роботи, основними формами фінансування є: кошторисне фінансування; державне фінансування інвестицій; державні трансферти (дотації, субсидії та виплати); державне кредитування.

Інструменти формування та регулювання державних видатків – це набір засобів, що застосовуються для виконання завдань, передбачених бюджетною політикою у сфері державних видатків. Вони вказують на економічний зміст окремої сукупності бюджетних відносин, а саме: бюджетні норми і нормативи, бюджетні стимули і міжбюджетні трансферти, форми та методи бюджетного контролю тощо.

Безпосередньо система формування державних видатків включає три елементи: визначення напрямів використання державних видатків; обґрунтування обсягу державних видатків і визначення структури державних видатків за напрямами.

Формування напрямів фінансування і структура державних видатків підпорядковані функціям, які виконує держава. Їх особливості визначаються

державним устроєм країни, рівнем економічного розвитку та встановленими відносинами власності. Саме тому визначення оптимальних обсягів бюджетних видатків, а також їх структури необхідно проводити для кожної країни окремо, враховуючи історичні, національні, соціально-економічні та інші умови їх розвитку.

Політика формування державних видатків є важливим елементом бюджетної політики країни в цілому та складовою механізму бюджетного регулювання з метою забезпечення економічного зростання та розвитку суспільства.

Результатом реалізації бюджетної політики у сфері державних видатків є складання фінансових планів, бюджетів, прогнозів держави та суб'єктів державного сектору економіки, що дозволяє встановити рівень бюджетного фінансування в розрізі економічних видів діяльності, територій та окремих соціальних груп населення.

Важливим елементом у механізмі формування системи державних видатків є дослідження їх впливу на соціально-економічний розвиток країни, що може бути виявлено на основі зіставлення динаміки темпів їх зміни, оцінки питомої ваги державних видатків у ВВП, визначення характеру впливу державних видатків на економічне зростання в цілому та в розрізі окремих статей і встановлення оптимального рівня державного фінансування.

Висновок. Отже, політика формування державних видатків є важливим елементом бюджетної політики країни та складовою механізму бюджетного регулювання з метою забезпечення економічного зростання та розвитку суспільства. Забезпечення виконання державних зобов'язань і здійснення для цього належних державних видатків дозволить обґрунтувати доцільність і роль держави в економічній системі країни, сприятиме поліпшенню функціонування фінансового сектору та досягненню належного рівня соціальних стандартів.

Список літератури

1. Бюджетна система України : навчальний посібник для вузів / за ред. С. І. Юрія. – К. : НІОС, 2000. – 400 с. – ISBN 966-95321-3-2.
2. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011.44.22&nobreak=1>. – Назва з екрана.
3. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України : у 6 т. / [М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, В. М. Геєць та ін.] ; голова ред. кол. М. Я. Азаров. – К. : НДФІ, 2004. – Т. 1. Пріоритети бюджетної політики та економічне зростання в Україні. – 638 с.
4. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія / Л. В. Лисяк. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.
5. Лютий І. О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави / І. О. Лютий // Фінанси України. – 2009. – № 12(169). – С. 13–19.
6. Основні напрями бюджетної політики [Електронний ресурс] : офіційний сайт Комітету з питань бюджету. – Режим доступу : <http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/doccatalog/list?currDir=45077>.
7. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України : навч. посіб. / Ю. В. Пасічник. – К. : Знання, 2008. – 608 с.

8. Петровська І. О. Фінанси (з елементами статистики фінансів) : навч. посібник / І. О. Петровська, Д. В. Клиновий. – К. : ЦУЛ, 2002. – 300 с.
9. Плужников І. О. Засади визначення пріоритетів бюджетної політики держави / І. О. Плужников // Економіст. – 2003. – № 2. – С. 25–29.

Отримано 16.01.2014

Summary

The paper considers the features of the formulation and implementation of fiscal policy in Ukraine in public expenditure. Also, periods of fiscal policy in Ukraine in government spending are justified, and mechanism for the formation of public expenditures in Ukraine is improved.