

Т. І. Крикун,
к. е. н., заступник директора Науково-дослідного фінансового інституту,
Київський національний торговельно-економічний університет, м. Київ
ORCID ID: 0000-0003-0355-5768

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.16.28

ПРІОРИТЕТИ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

Т. Krykun,
PhD in Economics, Deputy Director of the Research Financial Institute,
Kyiv National University of Trade and Economics, Kyiv

PRIORITIES FOR BUDGET POLICY

У статті розкрито пріоритети формування бюджетної політики, орієнтованої на забезпечення сталого соціально-економічного розвитку суспільства із врахуванням системи національних цінностей. На сучасному етапі суспільних перетворень у країні пріоритетні напрями формування бюджетної політики мають визначатись, виходячи із життєво важливих інтересів суспільства та держави, нагальних та стратегічних завдань соціально-економічного розвитку, необхідності реалізації інтересів країни у різних галузях економіки, національних економічних завдань, створення належних умов життєдіяльності та добробуту громадян. Досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку країни залежить від ступеня врахування в бюджетній політиці особливостей інституційного середовища, функціонування фінансово-економічних відносин, динаміки суспільного розвитку. Обґрунтовано, що одним із інструментів державного регулювання соціально-економічного розвитку є перспективне бюджетне планування, яке забезпечує розробку основних напрямів формування та використання бюджетних коштів на середньострокову перспективу. Ефективна бюджетна політика позитивно впливає на реалізацію завдань суспільного розвитку.

The article describes the priorities of forming a budget policy focused on ensuring sustainable socio-economic development of society, taking into account the system of national values. At the present stage of social transformation in Ukraine, the priority directions of budgetary policy making should be determined on the basis of vital interests of society and the state, urgent and strategic tasks of socio-economic development, the need to realize the interests of the country in various sectors of the economy, national economic tasks, and the creation of proper and the well-being of citizens. The strategy of social development influences the directions of budget policy formation, which in turn influences the degree of redistribution of the domestic gross product. Budget policy is formed based on the realization of national economic goals and interests of the country. Achieving strategic goals of the socio — economic development of the country depends on the degree of consideration in the budgetary policy of the features of the institutional environment, the functioning of financial and economic relations, the dynamics of social development. It is substantiated that one of the instruments of state regulation of socio-economic development is perspective budgetary planning, which ensures the development of the main directions of formation and use of budgetary funds in the medium term. Prospective budgeting creates the conditions for solving important

problems of state influence on economic development. The development and implementation of fiscal policy should be based on scientifically grounded provisions and the results of the conducted studies on budget relations, which will undoubtedly strengthen the balance of public finances and create the necessary conditions and to improve the level of control of the economic processes of the country. It is proved that effective budgetary policy can have a positive effect on the realization of social development goals. Today, in the context of the need to address urgent current needs, including increasing various forms of support for the needy population, increasing levels of social assistance, high unemployment and increasing external migration of population of all ages, there is a need to develop and introduce new budgetary policy bases.

Ключові слова: бюджет, бюджетні видатки, бюджетна політика, перспективне бюджетне планування, суспільний розвиток.

Key words: budget, budget expenditures, budget policy, prospective budget planning, social development.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

У статті розкрито пріоритети формування бюджетної політики, орієнтованої на забезпечення сталого соціально-економічного розвитку суспільства із врахуванням системи національних цінностей. На сучасному етапі суспільних перетворень в Україні пріоритетні напрями формування бюджетної політики мають визначатись, виходячи із життєво важливих інтересів суспільства та держави, нагальних та стратегічних завдань соціально-економічного розвитку, необхідності реалізації інтересів країни у різних галузях економіки, національних економічних завдань, створення належних умов життєдіяльності та добробуту громадян. Обґрунтовано, що одним із інструментів державного регулювання соціально-економічного розвитку є перспективне бюджетне планування, яке забезпечує розробку основних напрямів формування та використання бюджетних коштів на середньострокову перспективу. У процесі перспективного бюджетного планування створюються умови для розв'язання важливих проблем державного впливу на економічний розвиток. Розробка і реалізація бюджетної політики має спиратися на науково обґрунтовані положення та результати проведених досліджень з питань бюджетних відносин, що безперечно посилять збалансованість державних фінансів та створить необхідні умови для підвищення рівня керованості економічних процесів країни. Ефективна бюджетна політика може позитивним чином впливати на реалізацію завдань суспільного розвитку.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Серед наукових досліджень зарубіжних вчених у сфері бюджетної політики, публічних фінансів, видатків бюджету можна назвати наукові доробки Дж.М. Б'юкенен [3], А. Вагнера, П. Самуельсона, Дж. Стігліца [8; 9], В. Танзі. Дослідженню питань бюджетної політики держави, формування та використання коштів державного бюджету присвячені праці вітчизняних вчених С. Буковинського, А. Буряченка, В. Глуценка, І. Запатріної, О. Кириленко, Л. Лисяк [1], І. Луїної, І. Лук'яненко [4], В. Федосова, І. Чугунова [2; 5—7] та інших.

Формування бюджетної політики за нинішніх вітчизняних соціально-економічних умов має визначатись як довгостроковими завданнями розвитку країни, так і необхідністю вирішення поточних завдань життєдіяльності держави, зокрема питань безпеки та захисту території держави, соціальної підтримки незахищених верств населення, підвищення добробуту громадян, надання доступу до якісних послуг у сферах освіти, медичного забезпечення, культури, житлово-комунального господарства тощо. Бюджетна політика формується, виходячи інтересів країни у різних її сферах та напрямках діяльності, із реалізації національних пріоритетів соціально-економічного розвитку. Досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку країни залежить від ступеня врахування в бюджетній політиці особливостей інституційного середовища, функціонування фінансово-економічних відносин, динаміки суспільного розвитку [5]. Реалії економіки України одним із першочергових загальнонаціональних пріоритетів визначають структурну перебудову економіки відповідно до світових тенденцій та розвитку технологій з формуванням у кінцевому підсумку адекватного ринкового середовища, а також фінансове забезпечення інноваційного розвитку національної економіки і створення в Україні ринку інноваційних продуктів та послуг [7]. Нині особливої актуальності набуває необхідність посилення рівня якості та ефективності формування та реалізації бюджетної політики держави.

МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Метою статті є розкриття пріоритетів формування бюджетної політики, орієнтованих на забезпечення сталого соціально-економічного розвитку суспільства із врахуванням системи національних цінностей.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Ефективним засобом реалізації національних завдань соціально-економічного розвитку є виважена та збалансована бюджетна політика. Бюджетна політика, її еволюція, роль та сутність нерозривно пов'язані із розвитком держави та державотворчих процесів. Страте-

гія суспільного розвитку впливає на напрями формування бюджетної політики, що в свою чергу впливає на ступінь перерозподілу внутрішнього валового продукту. Бюджетна політика формується, виходячи із реалізації національних економічних завдань та інтересів країни.

Виважена державна бюджетна політика дозволяє забезпечувати реалізацію національних пріоритетів довгострокового розвитку, економічну стабільність та зростання, вирішує нагальні ключові завдання у сферах соціального захисту незахищених верст населення, охорони здоров'я, освіти, культури, добробуту громадян, надання якісних та доступних послуг у житлово-комунальній сфері, забезпечення безпеки та правопорядку на території держави.

Бюджетна політика змінюється та коригується у відповідності до соціально-економічних завдань держави на відповідних етапах розвитку, що впливає на необхідність визначення відповідної тактики та стратегії у формуванні та реалізації політики держави у сфері бюджету.

Досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку країни залежить від ступеня врахування в бюджетній політиці особливостей інституційного середовища, функціонування фінансово-економічних відносин, динаміки суспільного розвитку.

Формування та реалізація бюджетної політики України відбувається на сьогодні за достатньо складних як зовнішніх, так і внутрішніх політичних та соціально-економічних умов, водночас зростає необхідність посилення соціальної ролі держави. На сьогодні в Україні на тлі необхідності вирішення нагальних поточних потреб, зокрема збільшення різних форм підтримки потребуючого цього верст населення, зростання рівня соціальної допомоги, високого рівня безробіття та збільшення зовнішньої міграції населення всіх вікових категорій, постає потреба розробки та впровадження нових підвалин бюджетної політики.

Дефініцію "бюджетна політика" в Україні закріплено на законодавчому рівні. В пункті 1 статті 10 Господарського кодексу України визначено, що бюджетна політика включена до основних напрямів економічної політики, що визначаються державою та спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у економіку, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу. До основних завдань бюджетної політики відносив "забезпечення виконання завдань соціально-економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць, однак водночас важливою є підтримка передусім запасу стійкості бюджетної системи". З метою розробки і реалізації збалансованого бюджетного регулювання протягом певного періоду бюджетна політика має визначатися, виходячи з циклічності економічного розвитку, а також зі стану державних фінансів і запасу стійкості бюджетної системи, суттєве зменшення якого може призвести до ускладнень у проведенні ефективного бюджетного регулювання щодо позитивного впливу на еко-

номічне зростання. Інституційний підхід передбачає розгляд бюджетного регулювання як динамічної системи, що постійно вдосконалюється та адаптується до основних завдань соціально-економічного розвитку" [5].

Визначення шляхів адекватних умовам та ступеню розвитку суспільства, задіяння регуляторного потенціалу складових бюджетної політики потребує подальшого дослідження взаємозв'язку бюджетних відносин та соціально-економічних процесів. Бюджетна політика має розглядатися як складова системи інститутів суспільства, розвиток системи бюджетного регулювання сприятиме здійсненню відповідних інституційних змін сучасного економічного середовища. Бюджетна політика невіддільна від існуючих у країні інститутів, які утворюють певне інституційне середовище, що визначає відповідні фінансово-економічні відносини як результат діяльності держави та суб'єктів ринкового механізму. Держава, спрямовуючи діяльність на удосконалення базових інститутів економічного розвитку: власності, управління, праці, тим самим створює умови для формування й реалізації ефективної бюджетної політики. Система державних фінансів вимагає адаптації до динамічних процесів, які відбуваються у суспільстві, що проходить за умов вилучення з інституційного середовища інститутів, які перешкоджають ефективному впливу бюджетної політики на соціально-економічні процеси [7].

Проведення обгрунтованої бюджетної політики вимагає її узгодження з грошово-кредитною політикою — емісією грошових коштів та кредитних ресурсів, заходами з підтримки валютних курсів, контролем за інфляційними процесами тощо. Бюджетна політика пов'язана з мобілізацією та використанням фінансових ресурсів з метою забезпечення найважливіших державних програм. Це, як правило, соціальні програми, програми, спрямовані на економічний розвиток, наукові дослідження, освіту, охорону здоров'я, державне управління. Бюджетна політика повинна враховувати прогнозовану динаміку валового внутрішнього продукту, спиратися на прозору і виважену систему оподаткування, яка виконує не лише фіскальну, але й стимулюючу функцію [4].

Бюджетна політика повинна створювати сприятливі умови для задоволення потреб та розв'язання тих проблем суспільства, які не у повній мірі вирішує ринковий механізм саморегулювання. Задоволення потреб суспільства супроводжується постійним ускладненням взаємодії суб'єктів економіки, суспільства, державних органів влади; суспільні проблеми охоплюють економічну, соціальну, політичну сфери. У цьому контексті необхідною є адекватність впливу бюджетної політики на потреби та інтереси суспільства, їх узгодження з метою стабільного економічного зростання і розвитку. Бюджетна політика є одним з основних засобів визначення напрямів впливу органів державного управління на досягнення збалансованого розвитку суспільства [1].

Бюджетна та податкова політика націлені на формування та розподіл бюджетних ресурсів, з метою забезпечення ефективності управління ними ці складові об'єднують в бюджетно-податкову політику. Бюджет-

на політика, спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у економіку, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу. Податкова політика, спрямована на забезпечення економічно обгрунтованого податкового навантаження на суб'єктів господарювання, стимулювання суспільно необхідної економічної діяльності суб'єктів, а також дотримання принципу соціальної справедливості та конституційних гарантій прав громадян при оподаткуванні їх доходів [4].

Формування та реалізація бюджетної політики безпосереднім чином мають бути пов'язані із соціально-економічною політикою держави, її цілями і завданнями щодо економічного зростання. Це означає, що бюджетна стратегія повинна реалізувати цілі загальнонаціональної стратегії соціально-економічного розвитку, використовуючи широкий арсенал засобів бюджетного механізму. Реалії економіки України одним із першочергових загальнонаціональних пріоритетів визначають структурну перебудову економіки відповідно до світових тенденцій та розвитку технологій з формуванням у кінцевому підсумку адекватного ринкового середовища, а також фінансове забезпечення інноваційного розвитку національної економіки і створення в Україні ринку інноваційних продуктів та послуг. В Україні не всі зазначені важелі можуть бути використані. Для розширення інструментального впливу бюджетної політики стимулювання економічного зростання переважно інтенсивного типу необхідно удосконалити нормативно-правову базу їх застосування [7].

За нинішнього стану економічної та фінансової сфер в Україні особливої актуальності набуває необхідність посилення рівня якості та ефективності бюджетної політики держави. Формування науково-обгрунтованих та виражених бюджетних пріоритетів в умовах обмеженості фінансових ресурсів держави надають можливість досягати максимальних цілей та завдань суспільного розвитку при використанні наявних коштів бюджету.

Трансформація бюджетних пріоритетів повинна носити постійний характер, що дозволить вносити нові необхідні елементи у процес бюджетного регулювання, забезпечувати потреби населення країни. Ефективність бюджетної політики вимірюється відношенням отриманих результатів до обсягу використаних бюджетних коштів.

Одним із необхідних умов при формуванні та реалізації завдань бюджетної політики залишаються посилення довіри соціуму через підвищення бюджетної публічності та прозорості, яка полягає у доступності своєчасної, актуальної та достовірної інформації про стан державних фінансів, планування завдань та цілей, на виконання яких направляються кошти бюджету; постійному фінансовому моніторингу і контролю використання бюджетних коштів. Заходи, спрямовані на підвищення рівня збалансованості і прозорості бюджету, ефективності використання бюджетних коштів, удоско-

налення міжбюджетних відносин, забезпечення якісного виконання бюджетів усіх рівнів, здійснення дієвого фінансового контролю дозволять посилити вплив бюджетної політики на суспільний розвиток. Одним із орієнтирів під час формування бюджетної політики мають бути умови, які стимулюють залучення інвестицій та капіталу в країну, у тому числі закордонних; сплату податків не за кордоном, а у бюджет своєї країни, що можливо у разі підвищення прозорості та зрозумілості податкової системи.

Перспективне бюджетне планування, яке полягає в розробці основних напрямів формування та використання бюджетних коштів на середньострокову перспективу, відповідно до завдань, що постають перед суспільством на певному етапі його розвитку, є одним із основних інструментів державного регулювання соціально-економічного розвитку. У процесі перспективного бюджетного планування створюються умови для розв'язання важливих проблем державного впливу на економічний розвиток. Розробка і реалізація бюджетної політики має спиратися на науково обгрунтовані положення та результати проведених досліджень з питань бюджетних відносин, що безперечно посилить збалансованість державних фінансів та створить необхідні умови для підвищення рівня керованості економічних процесів країни. Основним завданням бюджетного регулювання є забезпечення виконання завдань соціально-економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць, однак при цьому важливою є підтримка у необхідних межах запасу стійкості бюджетної системи. Необхідним є не тільки розробка прогностичних бюджетних показників на середньострокову перспективу але й визначення довгострокової бюджетної стратегії з урахуванням циклічності економічного розвитку, що підвищить керованість бюджетного процесу. Під час вибору стратегічних напрямів формування бюджетної політики визначальними є орієнтири соціально-економічної політики держави, у тому числі створення відповідних умов для оптимальної структурної перебудови економіки, сприяння розробки та запровадженню наукоємних, конкурентоспроможних технологій, збереження та розвиток людського капіталу.

Бюджетна політика уособлює роль держави у регулюванні економічних процесів, забезпеченні макроекономічного зростання, соціальних гарантій населення, сталого суспільного розвитку. Бюджетна політика коригується у відповідності до соціально-економічного завдань держави на відповідних етапах розвитку, що впливає на необхідність визначення відповідної тактики та стратегії у формуванні та реалізації політики держави у сфері бюджету.

Одним із принципів, на яких ґрунтується бюджетна система країни є ефективність та результативність, який полягає у досягненні всіма учасниками бюджетного процесу відповідного результату при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів. Завдяки прийняттю обгрунтованих управлінських рішень має досягатись раціональне та цільове використання бюджетних коштів, результативність у діяльності розпорядників бюджетних коштів. Ефективність виконання бюджету є одним з важливих показників якості використання державних

коштів. Шляхами поліпшення якості управління бюджетними ресурсами має бути, зокрема комплексне використання програмно-цільового методу планування бюджетів усіх рівнів, подальше удосконалення системи моніторингу й оцінювання результативності та ефективності бюджетних програм; приведення внутрішнього аудиту у відповідність до світових стандартів. У підвищенні якості та ефективності управління бюджетними ресурсами необхідним є постійне підвищення ролі державного аудиту у системі бюджетного процесу на всіх його стадіях. Бюджетна політика має розглядатися як складова системи інститутів суспільства, розвиток системи бюджетного регулювання сприятиме здійсненню відповідних інституційних змін сучасного економічного середовища.

Бюджетна політика невіддільна від існуючих у країні інститутів, які утворюють певне інституційне середовище, що визначає відповідні фінансово-економічні відносини. Для розробки і реалізації збалансованого бюджетного регулювання протягом певного періоду бюджетна політика має визначатися, виходячи з циклічності економічного розвитку, стану державних фінансів і запаса стійкості бюджетної системи, суттєве зменшення якого може призвести до ускладнень у проведенні ефективного бюджетного регулювання щодо позитивного впливу на економічне зростання.

ВИСНОВКИ

Ефективна бюджетна політика повинна слугувати інструментом для вирішення як питань сьогодення — поточного бюджетного року та у короткостроковій перспективі, та і довгострокових завдань. В умовах обмежених фінансових ресурсів держави, які перерозподіляються через державний бюджет країни, необхідним є їх ефективне використання. Бюджетна політика повинна створювати сприятливі умови для задоволення потреб та розв'язання тих проблем суспільства, які не у повній мірі вирішує ринковий механізм саморегулювання. Ефективність виконання бюджету є одним з важливих показників якості використання державних коштів. За нинішніх умов стратегія бюджетної політики визначається довгостроковими завданнями модернізації соціально-економічної системи країни. Формування та реалізація бюджетної політики безпосереднім чином мають бути пов'язані із соціально-економічною політикою держави, її цілями і завданнями щодо економічного зростання. Бюджетна стратегія повинна реалізувати цілі загальнонаціональної стратегії соціально-економічного розвитку, використовуючи широкий арсенал засобів бюджетного механізму. Бюджетна політика невіддільна від існуючих у країні інститутів, які утворюють певне інституційне середовище, що визначає відповідні фінансово-економічні відносини.

Література:

1. Бюджетна складова реалізації домінантних напрямів суспільного розвитку: монографія / За ред. Л.В. Лисяк. Дніпропетровськ: ДДФА. 2015. 396 с.
2. Бюджетно-податкова політика у системі регулювання економіки: монографія. І.Я. Чугунов, Т.В. Канєва, М.Д. Пасічний та ін.; за заг. ред. І.Я. Чугунова. К.: Глобус-Пресс. 2018. 354 с.

3. Б'юкенен Дж.М. Суспільні фінанси і суспільний вибір; пер. з англ. К.: Вид. Дім "КМ Академія", 2004. 175 с.

4. Лук'яненко І.Г. Бюджетно-податкова політика України: нові виклики: монографія. К.: НаУКМА, 2014. 229 с.

5. Чугунов І.Я. Довгострокова бюджетна стратегія у системі економічної циклічності. Вісник КНТЕУ. 2014. № 5. С. 64—77.

6. Чугунов І.Я. Бюджетні відносини в системі соціально-економічного розвитку країни. Вісник КНТЕУ. 2014. № 6. С. 25—28.

7. Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку; за ред. І.Я. Чугунова. К.: ДНУАФУ, 2009. 848 с.

8. Stiglitz J.E. (2013) Stable Growth in an Era of Crises; Learning from Economic Theory and History // *Ekonomi-tek — International Economics Journal* — Vol. 2 (1). P. 1—39. [http://ekonomitek.org/pdf/no4_07_joseph_e_stiglitz.pdf]

9. Fitoussi J.-P. and Stiglitz J.E. (2013) On the Measurement of Social Progress and Wellbeing: Some Further Thoughts // *Global Policy*. Vol. 4 (3). P. 290—293. [<http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2011-19.pdf>]

References:

1. Lysiak, L.V. (2015), *Biudzhetna skladova realizatsiidominantnykh napriamiv suspil'noho rozvytku* [Budget component of realization of dominant directions of social development], DDFa, Dnipropetrovsk, Ukraine.

2. Chuhunov, I.Ya. Kanieva, T.V. and Pasichnyi, M.D. (2018), *Biudzhetno-podatкова polityka u systemi rehulivannia ekonomiky* [Fiscal policy in the system of regulation of the economy], Hlobus-Press, Kyiv, Ukraine.

3. B'iukenen, Dzh.M. (2004), *Suspil'ni finansy isuspil'nyy vybir* [Public finances and social choice], Vyd.Dim "KM Akademiia", Kyiv, Ukraine.

4. Lukianenko, I.H. (2014), *Biudzhetno-podatкова polityka Ukrainy: novi vyklyky* [The fiscal policy of Ukraine: new challenges], NaUKMA, Kyiv, Ukraine.

5. Chuhunov, I.Ya. (2014), "Long-term budgetary strategy in the system of economic cyclicity", *Visnyk KNTEU*, vol. 5, pp. 64—77.

6. Chuhunov, I.Ya. (2014), "Budgetary relations in the system of socio-economic development of the country", *Visnyk KNTEU*, vol. 6, pp. 25—28.

7. Chuhunov, I.Ya. Dyachenko, Ya.Ya. and Mishchenko, V.I. (2009), *Finansy Ukrainy: instytutsiini peretvorennia ta napriamy rozvytku* [Finance of Ukraine: Institutional transformations and directions of development], DNUAFU, Kyiv, Ukraine.

8. Stiglitz, J.E. (2013), "Stable Growth in an Era of Crises; Learning from Economic Theory and History", *Ekonomi-tek — International Economics Journal*, vol. 2 (1), pp. 1—39, available at: http://ekonomitek.org/pdf/no4_07_joseph_e_stiglitz.pdf (Accessed 10 Aug 2019).

9. Fitoussi, J.-P. and Stiglitz, J.E. (2013), "On the Measurement of Social Progress and Wellbeing: Some Further Thoughts", *Global Policy*, vol. 4 (3), pp. 290—293, available at: <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2011-19.pdf> (Accessed 10 Aug 2019).

Стаття надійшла до редакції 18.08.2019 р.