

З. С. Варналій

БЮДЖЕТНА СТРАТЕГІЯ УКРАЇНИ: ФОРМУВАННЯ В УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

З. С. Варналий

БЮДЖЕТНАЯ СТРАТЕГИЯ УКРАИНЫ: ФОРМИРОВАНИЕ В УСЛОВИЯХ УСИЛЕНИЯ ЕВРОИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ

Zakharij Varnalij

UKRAINE'S BUDGETING STRATEGY: ITS FORMATION IN THE ENVIRONMENT OF DEEPENING EUROPEAN INTEGRATION PROCESSES

JEL classification: Y30.

На тлі несприятливих довгострокових тенденцій, що спостерігаються у сфері державних фінансів більшості країн світу, постала нагальна потреба в ефективних запобіжних заходах, спроможних забезпечити передбачуваність перебігу розроблення й реалізації бюджетно-фінансової політики держави. Зазначене актуалізує дослідження теоретичних і практичних аспектів формування бюджетної стратегії України.

Євроінтеграційний курс нашої країни вимагає від науковців і практиків пошуку нових підходів до розроблення бюджетної політики та управління бюджетним процесом, котрі відповідатимуть стандартам ЄС і водночас враховуватимуть національні особливості. Саме формування та законодавче закріплення бюджетної стратегії як обов'язкової складової цього процесу допоможе мінімізувати негативний вплив зовнішніх і внутрішніх чинників на бюджетну політику держави та підвищити ефективність прийняття управлінських рішень у окресленій сфері.

З огляду на зазначене, монографія Т. А. Коляди "Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика"¹, що вийшла друком цього року, є дуже своєчасною. Адже в ній розглянуто ключові питання сутності й значення бюджетної стратегії держави, впливу макроекономічних та інституціональних чинників на забезпечення бюджетної стабільності, проаналізовано зарубіжний досвід організації довгострокового бюджетного планування провідних країн світу, виявлено тенденції та закономірності змін у складі та структурі доходів і видатків зведеного бюджету України, здійснено оцінку

¹ Коляда Т. А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика : монографія / Т. А. Коляда ; Ун-т Держ. фіск. служби України. — Ірпінь, 2016. — 396 с. — (Податкова та митна справа в Україні, т. 63).

ефективності міжбюджетного перерозподілу, розкрито особливості використання джерел фінансування дефіциту бюджету, обґрунтовано можливі ризики для стабільності державних фінансів. Окрім того, визначено пріоритети та довгострокові орієнтири бюджетної стратегії держави на найближчих п'ять років відповідно до цілей і завдань стратегії соціально-економічного розвитку України.

Ми погоджуємося з тезою автора, що сьогодні вплив інституціональних чинників на формування й реалізацію бюджетної політики в умовах розбудови суспільного життя країни на демократичних засадах посилюється, а інститут держави в період посткризового розвитку набуває нових властивостей через зростання взаємозалежності останньої та економіки. Саме ця теза є найвагомішим аргументом для сучасної України на користь розроблення бюджетної стратегії з метою виключення можливості політичного суб'єктивізму в бюджетному процесі під час формування показників бюджету та забезпечення незмінності вектору розвитку держави.

У своїй монографії Т. А. Коляда пропонує відійти від традиційного порівняльного аналізу функціонування бюджетних систем країн із ринками, що розвиваються, та зосередитися на аналізі показників реалізації бюджетної політики в державах ЄС і Україні. Такий підхід дав змогу виявити їхні спільні риси й розбіжності між ними та на цій основі визначити напрями гармонізації вітчизняного бюджетного законодавства відповідно до європейських вимог і стандартів після ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, спрогнозувати найімовірніші сценарії розвитку довгострокової бюджетної політики держави.

У першому розділі монографії, присвяченому аналізу теоретико-методологічних засад формування бюджетної стратегії держави, узагальнено підходи представників різних напрямів і течій суспільної науки до тлумачення поняття “бюджетна стратегія”, розкрито його сутність, зміст та складові. Обґрунтовано необхідність запровадження в бюджетному процесі України довгострокового бюджетного прогнозування. Наведено авторську інтерпретацію цього поняття як складної, багатогранної дефініції, що може розглядатись окремо за змістом, формою й правовим статусом.

Запропоновано власну класифікацію визначених теорією фінансів принципів бюджетного планування і прогнозування для побудови ефективної бюджетної стратегії держави, доповнено їх перелік та наведено інтерпретацію змісту. На базі реконструкції генезису методів бюджетного прогнозування розкрито їх недоліки й переваги, доведено посилення вимог до формування бюджетної стратегії в умовах нестабільності та непередбачуваності економічного розвитку.

На основі узагальнення й систематизації досвіду провідних країн світу щодо організації довгострокового бюджетного планування обґрунтовано

потребу в налагодженні тісної координації на міжміністерському рівні, чіткому розподілі обов'язків між суб'єктами бюджетного процесу з метою виключення можливості політичного суб'єктивізму, забезпечення неупередженої оцінки соціально-економічної ситуації в країні, розроблення реалістичних макроекономічних і бюджетних прогнозів.

У другому розділі монографії увагу зосереджено на інституціональних чинниках та макроекономічних передумовах формування бюджетної стратегії держави. Т. А. Коляда має рацію, що об'єктивне й незворотне посилення соціальної функції держави як вектору розвитку суспільства повинне супроводжуватися переглядом ролі останньої, зміною характеру перерозподілу національного доходу та співвідношення обсягу бюджету й ВВП. Автор доводить неможливість розмежування впливу макроекономічних та інституціональних чинників на формування й реалізацію бюджетної політики, що потребує врахування співвідношення економічних і політичних циклів при встановленні параметрів бюджетної стратегії в частині планування доходів та видатків бюджету.

У третьому розділі монографії, присвяченому аналізу сучасного стану реалізації національної бюджетної політики, детально досліджено особливості формування доходів та фінансування видатків зведеного бюджету країни. Порівняння бюджетного й податкового навантаження в ЄС і Україні дає підстави для висновку, що реформи в бюджетно-податковій сфері відповідають європейським та світовим стандартам, а також новітнім тенденціям у фінансовій політиці.

На переконання Т. А. Коляди, планування бюджетних видатків в Україні треба здійснювати шляхом приведення її зобов'язань у відповідність із наявними фінансовими ресурсами, перегляду структури видатків, котра залежить від пріоритетів держави, ступеня й форми її участі в економіці. На підставі поділу видатків бюджету на обов'язкові та дискреційні доведено, що в умовах економічної рецесії національний уряд має жорстко контролювати саме дискреційні видатки та скорочувати їх обсяги при здійсненні бюджетної консолідації.

Ми поділяємо авторську точку зору, що труднощі, котрі виникають під час фінансування урядом видатків бюджету (це стосується держави як із унітарним, так і з федеративним устроєм), великою мірою пов'язані з недосконалістю або невідповідністю окремих положень Основного Закону сучасним міжбюджетним відносинам та внутрішньополітичній ситуації в країні. Зокрема, наголошено, що головна проблема, яку треба розв'язати для побудови дієвої моделі бюджетної децентралізації, полягає у визначенні податкового потенціалу окремої адміністративно-територіальної одиниці та оптимального обсягу державних функцій, які доцільно, в т. ч. з погляду економічної ефективності, делегувати на відповідний місцевий рівень на постійній основі, тим самим перевівши їх у власні функції органів місцевого самоврядування.

У четвертому розділі монографії, щодо забезпечення результативної реалізації бюджетної стратегії України, окреслено пріоритети й орієнтири довгострокової бюджетної політики, що дадуть змогу спрогнозувати обсяги доходів і видатків, необхідні для виконання державою законодавчо визначених функцій та реалізації реформ.

З огляду на взаємозалежність бюджетної й боргової політик та неможливість проведення ефективного боргового менеджменту без урахування бюджетних обмежень, запропоновано передбачити в профільному законодавстві механізм розроблення довгострокових прогнозів базових фіскальних показників (доходів і видатків, бюджетного дефіциту, рівня державного боргу) для узгодження пріоритетів і змісту боргової та бюджетної стратегій із ключовими векторами розвитку країни.

Велику увагу приділено вдосконаленню законодавчого забезпечення процедури формування бюджетної стратегії України та обґрунтуванню необхідності її законодавчої регламентації як невід'ємної складової бюджетного процесу.

У висновках Т. А. Коляда слушно наголошує, що всі провідні країни світу запровадили довгострокове фінансове планування та вдосконалюють його з урахуванням специфіки національних фінансових і бюджетних систем задля усунення багатовекторності стратегічних пріоритетів, збалансування доходів і видатків бюджету, створення ефективного механізму концентрації ресурсів для розв'язання середньо- й довгострокових завдань соціально-економічного розвитку.

Загалом позитивно оцінюючи монографічне дослідження, вважаємо за доцільне зауважити: варто ширше розглянути теоретичні підходи до процесу формування бюджетної стратегії держави, зокрема еволюцію наукових концепцій щодо проблематики публічних фінансів. Однак це зауваження можна розглядати як підставу для розвитку положень монографії в перспективі.

Монографія буде корисною не лише науковцям, а й представникам державних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.