

РОЗДІЛ 6

ГРОШІ, ФІНАНСИ І КРЕДИТ

УДК 336.02

Винниченко Н. В.Навчально-науковий інститут бізнес-технологій «УАБС»
Сумського державного університету

ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ НОРМАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ БЮДЖЕТОМ

У статті проаналізовано напрями бюджетної політики в контексті встановлення основних обмежень системи управління бюджетами. Визначено базові засади нормативного регулювання бюджетної політики через встановлення основних показників державного бюджету. Проаналізовано особливості визначенням граничного рівня бюджетного дефіциту в основних напрямках бюджетної політики. Досліджено основні положення, що стосуються планування доходів та витрат через призму нормативного забезпечення.

Ключові слова: бюджетна політика, бюджетний менеджмент, державний борг, бюджет, джерела фінансування, система, управління бюджетними ресурсами.

Постановка проблеми. В сучасних умовах систем управління бюджетом в Україні, як і у світовій практиці, сформовано загальноприйняті принципи та орієнтири бюджетного менеджменту, які передбачають визначення кількісних обмежень, які мають бути враховані при реалізації бюджетної політики. Сила дії даних правил визначається як загальними рекомендаціями, встановленими на рівні держави, так і закріпленням нормативними документами, що на сьогоднішній день притаманно більшості розвинених країн світу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок в розкриття основних аспектів впливу нормативного забезпечення здійснено такими закордонними науковцями як С. Барріоз, С. Лангедик, А. Пенг, А. Алесіна, К. Фаверо, Ф. Гіавазі, Г. Буретт, Дж. Шелленбах та інші. Питання вивчення окремих складових бюджетного управління розглядається багатьма вітчизняними науковцями. Проте питання аналізу і порівняння вітчизняного та закордонного досвіду з метою розробки обґрунтованих пропозицій для України залишається поза увагою.

Виділене не вирішених раніше частин загальної проблеми. Існування загальноприйнятих принципів і правил управління бюджетами у світі дозволяє проаналізувати їх вплив на основні економічні показники. Проте щоб досягнути розуміння вітчизняного стану існування таких правил, виникає потреба у дослідженні особливостей становлення нормативного забезпечення системи управління бюджетами, реалізації за роки незалежності України бюджетної політики, дослідження процесу управління бюджетними доходами та видатками.

Мета статті дослідження еволюції нормативного забезпечення системи управління бюджетами з метою її аналізу та визначення прогалів та проведення подальших досліджень у напрямі порівняння вітчизняного та міжнародного досвіду.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи наявність перманентних порушень виконання цільових показників бюджетів різних рівнів та глибоку фінансову кризу в країні, викликану як політичними, так і економічними факторами, на сьогоднішній день виникає об'єктивна необхідність формування якісно нової моделі бюджетного менеджменту в Україні, невід'ємною складовою

якої має стати система цільових орієнтирів виконання показників бюджету, яка включає не лише формалізацію напрямків бюджетної політики, а й кількісні таргети, чітко прописаний механізм їх досягнення та відповідальність за їх виконання.

Розробка пропозицій щодо нормативного забезпечення системи управління бюджетом в Україні передбачає аналіз існуючих передумов щодо основних орієнтирів бюджетного менеджменту викладених в нормативно-правових актах. На сучасному етапі розвитку вітчизняне законодавство в сфері управління бюджетом, крім прийняття Закону України «Про державний бюджет» передбачає також щорічну розробку Основних напрямків бюджетної політики (бюджетної резолюції), які об'єднують прогностичні макропоказники, пріоритетні завдання та цільові орієнтири у сфері бюджетної та податкової політики України.

Аналіз зазначеного документа з точки зору наявності положень, які, за своєю сутністю, можна вважати прототипами фіскальних правил за період з 1996 по 2017 роки, засвідчує, що кількісні орієнтири було представлено переважно при визначенні показників дефіциту бюджету та величини державного боргу, що в цілому відповідає світовому досвіду, для якого також характерним є встановлення, в першу чергу, боргових правил та правил бюджетного балансу, а також є відображенням проєвропейського курсу фінансової політики України та прийняттям до уваги обмежень, визначених Маастрихтською угодою. Положення, що стосуються бюджетних доходів та витрат, більшою мірою носять узагальнено-рекомендаційний характер, а кількісні параметри їх виконання представлені фрагментарно за період аналізу.

У той же час, важливе значення має аналіз ефективності встановлення подібних обмежень. Співставлення граничних рівнів державного боргу, визначених положеннями бюджетної резолюції на відповідний рік, а також фактичні рівні державного боргу за результатами бюджетного року за період 1999–2017 роки (рис. 1). Причому, варто відмітити той факт, що у розрізі аналізованого періоду не завжди мало місце кількісне визначення граничного рівня державного боргу, що дозволяє лише частково проаналізувати ситуацію, що сформувалася.

У період до 2002 року в тексті бюджетних резолюцій положення, що стосуються державного боргу визначаються досить узагальнено. Так, наприклад, на 1996 рік напрямки бюджетної політики передбачали «посилення контролю за величинами державного зовнішнього і внутрішнього державного боргу»; на 1999 рік було визначено необхідність підвищення частки середньо- та довгострокових запозичень як мінімум до 50% загальної суми державного боргу; планування бюджету на 2000 рік мало врахувати «чітко визначення структури та обсягу державних боргових зобов'язань».

Незважаючи на це, показник співвідношення державного боргу до ВВП у зазначений період характеризується стійкою тенденцією його поступового зменшення.

У період 2002–2005 років мало місце щорічне визначення граничного обсягу державного боргу, причому варто відзначити поступове встановлення більш жорстких лімітів протягом періоду, яке, відповідно, супроводжувалося зниженням рівня фактичного показника державного боргу, рівень якого, при цьому, жодного разу не перевищив встановлене обмеження значення.

У той же час, варто відмітити досить цікаву тенденцію щодо визначення положень стосовно обсягів державного боргу в період 2006–2010 років. Так, напрямками бюджетної політики на 2006 рік не було визначено кількісний ліміт показника, однак, протягом 2007–2008 років передбачається «утримання обсягу державного боргу відносно валового внутрішнього продукту на рівні не вищому, ніж у попередньому році», а на 2010 рік ліміт для досліджуваного показника обмежено його утриманням на економічно-безпечному рівні. При цьому у зазначений період відбувалося поступове зростання рівня державного боргу відносно ВВП, починаючи з 2007 року.

Наступним етапом розвитку основних напрямків бюджетної політики відносно встановлення обмежень рівня державного боргу можна вважати 2011–2015 роки. Протягом даного періоду було характерним визначення кількісних лімітів, які, однак, супроводжувались перманентними порушеннями визначених обмежень за підсумками бюджетного періоду та постійним зростанням рівня державного боргу. При цьому, варто відзначити також той факт, що, якщо, протягом 2011–2013 років, прийняття бюджетної резолюції, скоріше за все, супроводжувалося оптимістичними прогнозами макроекономічних показників та, відповідно, встановлення більш жорстких лімітів, порівняно з попереднім роком, то, починаючи з 2014 року є характерним постійне підняття межі гранично допустимого рівня державного боргу, яка, станом на 2015 рік досягає 55% від ВВП. Слід звернути увагу на незначне скорочення рівня державного боргу у 2016 році, незважаючи на той факт, що на даний бюджетний період основними напрямками бюджетної політики взагалі не було визначено кількісного ліміту



Рис. 1. Дотримання визначеного Основними напрямками бюджетної політики граничного рівня обсягу державного боргу в Україні за період 1999–2016 рр.

Джерело: побудовано за даними [1; 2]

для даного показника. При цьому, граничний обсяг державного боргу, визначений бюджетною резолюцією на 2017 рік, досягає безпрецедентного значення в 66% від ВВП, що суттєво перевищує загальноприйнятий в Європейському Союзі рівень в 60%, встановлений Маастрихтськими критеріями, який завжди враховувався при формуванні бюджетної політики в Україні з огляду на дотримання економічної безпеки держави та євроінтеграційного напрямку розвитку вітчизняної економіки. Таким чином, можна відзначити, що на сьогоднішній день існують об'єктивно необхідні передумови для розробки чітко визначених економічно обґрунтованих та нормативно закріплених боргових правил бюджету для підвищення ефективності бюджетного менеджменту, зниження ризиків для національної економіки та виведення її з кризового стану.

Деяко подібна ситуація спостерігається з визначенням граничного рівня бюджетного дефіциту в основних напрямках бюджетної політики (рис. 2).

Варто відмітити, що для даного показника протягом проаналізованого періоду 1996–2017 років є характерним майже постійне визначення кількісних лімітів його граничного рівня. При цьому на 1996–1998 роки були встановлені максимальні за весь період межі на рівні 6% від ВВП, а потім 5% від ВВП, які, за винятком 1997 року, були дотримані за підсумками бюджетного періоду.

Наступний часовий проміжок, що охоплює 1999–2000 роки, характеризується невизначеністю в основних напрямках бюджетної політики кількісного граничного рівня дефіциту бюджету, причому на 1999 рік у бюджетній резолюції зазначається необхідність встановлення обґрунтованого граничного рівня даного показника, а на 2000 рік було зазначено заборону планування профіцитного бюджету. У той же час, фактичні показники за результатами відповідних бюджетних років продемонстрували подальше скорочення рівня дефіциту бюджету за 1999 рік та вперше в історії України профіцит зведеного бюджету за підсумками 2000 року, що, відповідно, склало підґрунтя для планування на 2001–2002 роки бездефіцитного бюджету, який, поруч з цим, було порушено з несуттєвими відхиленнями – дефіцитом на рівні 0,3% від ВВП у 2001 році та профіцитом на рівні 0,6% від ВВП у 2002 році.

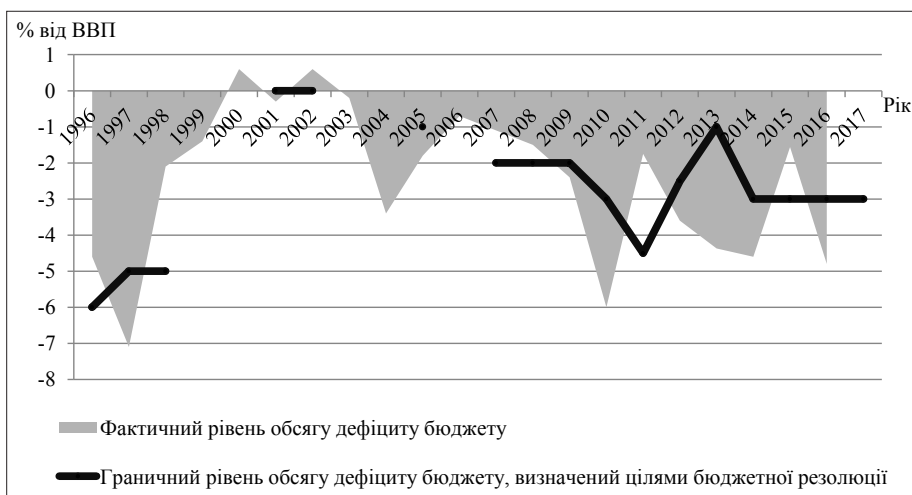


Рис. 2. Дотримання визначеного Основними напрямками бюджетної політики граничного рівня обсягу дефіциту бюджету в Україні за період 1999–2016 рр.

Джерело: побудовано за даними [3; 4; 2]

Період 2003–2004 років, ймовірно, під впливом наближення до збалансованості бюджету в попередні періоди, позначився невизначеністю обмежень щодо дефіциту бюджету серед цілей бюджетної політики та, відповідно, зростанням значення від'ємного сальдо бюджету протягом даного періоду, що обумовило встановлення на 2005 рік граничного значення показника на рівні не більше 1% від ВВП, яке, незважаючи на недосягнення визначеного таргету, дозволило скоротити фактичний рівень дефіциту бюджету за підсумками звітного року. 2006–2007 роки, попри відсутність законодавчо визначених лімітів, характеризувалися досить низьким рівнем бюджетного дефіциту (близько 1% від ВВП) з незначною тенденцією до зростання.

Протягом 2007–2009 років основні напрямки бюджетної політики передбачали встановлення граничного рівня дефіциту бюджету не більше 2% від ВВП, причому джерела його фінансування на 2007 рік були визначені як надходження від приватизації, а на 2008–2009 рік було передбачено зростання запозичень у зв'язку з видатками на проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи з футболу, але в обсязі не більше 1% від ВВП. При цьому фактичні дані засвідчили лише незначне перевищення встановлених обмежень на кінець 2009 року та їх виконання у 2007–2008 роках.

2010–2011 роки позначилися зростанням граничних рівнів дефіциту бюджету, визначених цілями бюджетної резолюції. Поруч з тим, варто відмітити той факт, що при визначенні граничного показника на 2010 рік, цілями бюджетної політики було зазначено бездефіцитність поточного бюджету та обмеженість дефіциту бюджету розвитку, а на 2011 рік дефіцит бюджету було визначено у відповідності до прогнозного обсягу видатків розвитку. При цьому 2010 бюджетний рік завершився з порушенням встановлених лімітів, а дефіцит бюджету за результатами 2011 року було зафіксовано в межах встановленого граничного рівня.

Станом на 2012–2013 роки основні напрямки бюджетної політики знову передбачали поступове скорочення граничного рівня дефіциту бюджету, причому на 2012 рік було визначено фінансування

дефіциту лише за рахунок внутрішніх запозичень, тоді як на 2013 рік перелік джерел фінансування було розширено надходженнями від приватизації та зовнішніми запозиченнями. При цьому фактичні дані засвідчили зростання рівня дефіцитності бюджету протягом даного періоду та порушення встановлених обмежень, яке продовжило поглиблюватися у 2014 році, на який граничний рівень дефіциту відповідно до бюджетної резолюції було збільшено до 3% від ВВП. Протягом наступних років основними цілями бюджетної політики граничний рівень дефіциту бюджету продовжує визначатися на рівні не більше 3% від ВВП, причому його дотримання за результатами

бюджетного року не є постійним та спостерігається лише за підсумками 2015 року.

Таким чином, можна відмітити, що визначення граничних рівнів дефіциту бюджету основними напрямками бюджетної політики є недостатньо обґрунтованим, оскільки супроводжується систематичними порушеннями встановлених лімітів за результатами бюджетного періоду, тому виникає потреба удосконалення бюджетного менеджменту також у напрямку таргетування бюджетного балансу зі зростанням об'єктивності розрахунків бюджетного сальдо та розробкою максимально чіткої та прозорої структури джерел фінансування постійного дефіциту бюджету, що дозволить нівелювати поглиблення рівня державного боргу.

Незважаючи на фактичну відсутність в основних цілях бюджетної політики кількісних орієнтирів визначення рівня бюджетних доходів та витрат за аналізований період, у контексті аналізу економічного підґрунтя доцільності розробки фіскальних правил відповідного напрямку для застосування у вітчизняному бюджетному менеджменті науковий інтерес представляє дослідження основних положень, що стосуються планування доходів та витрат протягом періоду 1996–2017 років, зазначених у щорічних бюджетних резолюціях.

Отже, у напрямку визначення прогнозованих бюджетних доходів з точки зору їх зростання в бюджетних резолюціях найбільш часто зустрічаються цілі, що стосуються податкової політики, зокрема, особливостей застосування податкових пільг. Так, на 1996–1997 роки було передбачено скасування ряду податкових пільг, поруч зі встановленням податку на нерухомість та розширенням переліку підакцизних товарів; на 1998–2000 роки – зростання доходів бюджету через забезпечення повноти і своєчасності податкових надходжень, а також стягнення штрафних санкцій. На противагу цьому, цілі бюджетної політики щодо планування доходів на 2001–2002 роки передбачали врахування проведення податкової реформи та розширення надходжень у зв'язку зі зниженням податкового навантаження та легалізації тіньового сектора економіки. Період 2003–2006 років характеризувався плануванням доходів бюджету з акцентуванням уваги на додаткових надходженнях від при-

ватизації державного майна. Бюджетні резолюції 2007–2009 років щодо основних цілей бюджетної політики при плануванні доходів знову обмежуються податковою сферою: за рахунок скорочення податкового боргу платників податків у 2007 році та запровадження податку на нерухоме майно і скорочення податкових пільг у 2008–2009 роках. На відміну від попередніх періодів, цілі бюджетної політики на 2010–2011 роки характеризуються акцентуванням уваги на розширенні бюджету розвитку та залучення додаткових джерел фінансування на реалізацію інвестиційних проектів, що є позитивними змінами у плануванні бюджету, однак, 2012–2013 роки знову характеризуються поверненням до низькопродуктивного напрямку скорочення кількості податкових пільг та детінізації економіки без зазначення конкретних заходів та сфер досягнення запланованого ефекту, що продовжує спостерігатися в 2014–2015 роках. Аналіз основних цілей бюджетної політики на 2016 та 2017 роки взагалі не дозволив виокремити жодних заходів, що безпосередньо стосуються регулювання сфери бюджетних доходів. Таким чином, можна відмітити, що вітчизняний досвід планування бюджетної політики з точки зору забезпечення зростання доходів бюджету є досить обмеженим та непослідовним, що потребує впровадження економічно обґрунтованих механізмів визначення орієнтовних джерел формування бюджетних доходів на плановий рік, а також запровадження кількісних показників планування доходів, що дозволить оцінювати ефективність виконання бюджету.

Стосовно аналізу цілей бюджетної політики у розрізі планування бюджетних витрат можна відмітити, що у даному напрямку періодично зустрічаються показники, визначені кількісно, однак, протягом 1996–2017 років не можна відмітити високого рівня систематичності положень бюджетної резолюції, оскільки у різних періодах спостерігаються суттєві зміни характеру планування відповідних розділів бюджету. Отже, за період 1996–2000 років можна позитивно відмітити визначення положеннями бюджетної резолюції особливостей здійснення бюджетних витратків у найбільш важливих сферах національної економіки (розвиток пріоритетних галузей народного господарства, капітальне будівництво, соціальний захист населення, оборона, державне управління), які в більшості випадків супроводжуються встановленням кількісних таргетів. Так, на 1999 рік було визначено мінімальні частки в зведеному бюджеті для витратків на розвиток різних секторів народного господарства та соціального захисту, а також утримання витратків на оборону та державне управління на рівні попереднього року з одночасним підвищенням ефективності їх розподілу; на 1997 рік було визначено пріоритетність витратків на капітальне будівництво та скорочення витратків на утримання органів виконавчої влади, що продовжувало бути актуальним у 1998 році, який позначився також децентралізацією бюджетного менеджменту (визначення розподілу витратків на душу населення по областях пропорційно обсягам зібраних доходів). На 1999 рік пріоритетними було визначено витратки на соціальну сферу, що супроводжувалося підвищенням контролю за фінансуванням капітальних вкладень, а також провадження виваженої політики запозичень. Показники, визначені на 2000 рік, також супроводжувалися кількісними обмеженнями – було встановлено мінімальні рівні в структурі зведеного

бюджету витратків на освіту, охорону здоров'я та соціальний захист населення, а також темп скорочення витрат на державне управління.

Планування бюджетних витратків у період 2001–2003 років характеризується наявністю суттєвих акцентів на показниках державних капітальних вкладень, які на 2001–2002 роки були визначені на рівні не менше 1% доходів Державного бюджету, а на 2003 рік не менше 40% коштів, отриманих від приватизації державного майна. До того ж, на 2002 рік було визначено використання зведеного бюджету на реалізацію програм соціальної спрямованості в обсязі не менше 50% загальних витратків, а також необхідність затвердження переліку захищених статей витратків.

Цілі бюджетної політики на 2004 рік характеризувалися визначенням збільшення витратків на фінансування пріоритетних сфер економічного та соціального розвитку поруч зі скороченням витрат на обслуговування та погашення державного боргу, для яких було встановлено ліміт на рівні 20% сукупних витратків Державного бюджету, причому було передбачено, що дане обмеження буде характерно протягом дії державної програми боргової політики України, яку було заплановано розробити на період 2004–2010 років.

Період 2005–2007 років також характеризувався акцентуванням уваги на визначенні окремих напрямків здійснення бюджетних витратків. Так, на 2005 рік було передбачено підвищення рівня витратків на науку, поруч з утриманням переліку захищених статей витратків на рівні попереднього бюджетного періоду; на 2006 рік було встановлено мінімальний рівень витратків на розвиток сільського господарства одночасно з визначенням необхідності оптимізації витратків місцевих бюджетів; на 2007 рік передбачалося зростання обсягу капітальних витратків поруч з жорсткою економією коштів, пов'язаних з адміністративними витратами державного управління.

Досить невизначеним виявився період 2008–2010 років, протягом якого цілями бюджетної політики було перманентно визначено перехід до розподілу коштів за принципом оплати робіт та послуг, а не за принципом утримання, а також визначення пріоритетним фінансування розвитку інфраструктури без встановлення кількісних орієнтирів.

Можна позитивно відмітити окремі аспекти планування витратків при визначенні основних цілей бюджетної політики на 2011 та 2012 роки, які характеризувалися чітко визначеними кількісними обмеженнями. Так, на 2011 рік було визначено рівень витратків розвитку та державного кредитування економіки, а на 2012 рік встановлено мінімальний рівень інвестиційних витрат зведеного бюджету відносно ВВП, що свідчить про пріоритетність витрачання бюджетних коштів на довгостроковий розвиток національної економіки. У той же час, період 2013–2015 років позначився узагальненими формулюваннями щодо бюджетних витратків на 2014–2015 роки стосовно підвищення ефективності планування витратків бюджету розвитку, а також відсутністю положень стосовно планування витрат у бюджетній резолюції на 2015 рік.

На 2016 рік основні цілі бюджетної політики у сфері витратків також були визначені досить узагальнено та стосувалися оптимізації витратків на державне управління, фінансування Пенсійного фонду України та підвищення обґрунтованості витратків державного бюджету в цілому, тоді як

бюджетна резолюція на 2017 рік взагалі не передбачала жодних аспектів щодо обмеження у сфері бюджетних видатків.

Таким чином, можна узагальнити, що нормативне забезпечення обмеження бюджетних видатків в Україні також потребує суттєвого удосконалення, причому в даній сфері можна відмітити наявність позитивного досвіду визначення видатків бюджету в попередні роки, який в узагальненому вигляді складає важливе підґрунтя для розробки системи обмежень бюджетних витрат, дотримання якої може забезпечити збалансування бюджету та підвищення ефективності бюджетного менеджменту.

Отже, аналіз наявного вітчизняного досвіду у сфері планування бюджетної політики засвідчив фрагментарність та непослідовність даного процесу, що супроводжується постійними порушеннями встановлених обмежень та недосягненням запланованих показників виконання бюджету, що підтверджує необхідність вдосконалення законодавчої бази у даній сфері шляхом запровадження європейського досвіду функціонування системи фіскальних правил. Таким чином, виникає необхідність подальших досліджень найбільш успішних практик запровадження фіскальних правил у розвинених країнах для розробки обґрунтованих пропозицій для України.

Список використаних джерел:

1. Державний борг України [Електронний ресурс] / CASE Україна. – Режим доступу: <http://cost.ua/budget/debt/>.
2. Основні напрями бюджетної політики [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Комітету Верховної Ради з питань бюджету. – Режим доступу: <http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/doccatalog/list?currDir=45077>.
3. Зведений бюджет України у 1992–2008 роках [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Державного комітету статистики України. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/fin/fin_ric/fin_u/2003.html.
4. Выполнение государственного бюджета Украины [Электронный ресурс] / Финансовый портал Минфин. – Режим доступа: <http://index.minfin.com.ua/budget/>.

Винниченко Н. В.

Учебно-научный институт бизнес технологий «УАБД»
Сумского государственного университета

ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ НОРМАТИВНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ БЮДЖЕТАМИ

Резюме

В статье проанализированы направления бюджетной политики в контексте установления основных ограничений системы управления бюджетами. Определены базовые принципы нормативного регулирования бюджетной политики путем установления основных показателей государственного бюджета. Проанализированы особенности определения предельного уровня бюджетного дефицита в основных направлениях бюджетной политики. Исследованы основные положения, касающиеся планирования доходов и расходов через призму нормативного обеспечения.

Ключевые слова: бюджетная политика, бюджетный менеджмент, государственный долг, бюджет, источники финансирования, система, управление бюджетными ресурсами.

Vynnychenko N. V.

Accounting and Research Institute of Business Technologies
«Ukrainian Academy of Banking», Sumy State University

FEATURES OF THE ESTABLISHMENT THE NORMATIVE PROVISION OF THE BUDGET MANAGEMENT SYSTEM IN UKRAINE

Summary

The directions of fiscal policy in the context of establishing the main constraints of the budget management system are analyzed in the article. The basic principles of regulatory regulation of fiscal policy are determined by establishing the main indicators of the state budget. The features of the definition of the limit level of the budget deficit in the main directions of the budget policy are analyzed. The main provisions concerning the planning of income and expenditure through the prism of normative support have been explored.

Key words: budgetary policy, budget management, public debt, budget, sources of funding, system, management of budget resources.