

Ю. А. Наконечна,

к. е. н., доцент, доцент кафедри фінансів,

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, м. Київ

О. Т. Льодіна,

студент, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, м. Київ

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ В УКРАЇНІ ТА НАПРЯМИ ЇЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Y. Nakonechna,

PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Finance,

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

O. Lodina,

student, Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv

PUBLIC POLICY IN THE SPHERE OF BUDGET EXPENSES IN UKRAINE AND DIRECTIONS OF ITS IMPROVEMENT

У статті проаналізовано стан державної політики України у сфері бюджетних видатків, враховуючи наявні соціально-економічні та політичні умови, які склалися у сучасній фінансовій системі. Відображено структуру видатків за різними класифікаційними ознаками та наведено динаміку основних бюджетних показників державних видатків. Отримавши ці результати, автори визначили конкретні проблеми у формуванні бюджетної стратегії формування видаткової частини бюджету та запропонували ряд можливих шляхів її вдосконалення.

This article analyzes the state of Ukraine's state policy in the sphere of government's expences given the current socio-economic and political conditions prevailing in the modern financial system. Displaying the structure of expenditure on different classification features and dynamics are the main indicators of public spending budget. Getting these results, the authors identified specific problems in forming the budgetary strategy formation expenditure budget and suggested a number of possible ways to improve it.

Ключові слова: бюджетні видатки, державна політика, структура видатків бюджету, бюджетна стратегія, бюджетні показники.

Key words: budget expences, state policy, structure of budget expences, budget strategy, budget indicators.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Бюджет держави виступає дієвим інструментом регулювання економічних процесів і засобом реалізації державної політики, в ньому концентрується вагома частка валового внутрішнього продукту, що централізовано розподіляється на фінансування розвитку національної економіки та соціальної сфери. При цьому ключові функції бюджету (розподільча, контролююча та економічна) забезпечуються за рахунок ефективного управління бюджетними ресурсами, в першу чергу, видатковою частиною.

Наявність значного рівня внутрішнього та зовнішнього боргу, низька середня заробітна плата громадян, збільшення рівня безробіття, високі ціни на продовольчі товари, підвищення тарифів на послуги житлово-комунального господарства, висока плата за навчання у вищих навчальних закладах, недоступність і низька якість медичного обслуговування та ін. зумовлюють необхідність удосконалити управління видатками бюджету.

Нині на тлі світових та національних фінансових дисбалансів актуалізується питання вдосконалення стратегії бюджетної політики, котра має бути спрямована насамперед на відновлення стійкого економічного зростання. За таких умов важливим інструментом державного регулювання економіки мають стати державні

видатки. Міжнародний досвід розвитку бюджетних відносин свідчить, що саме державні видатки можуть надавати потужний імпульс модернізації економіки на основі інноваційної моделі розвитку. Актуальність дослідження окресленого питання визначається також тим, що саме за допомогою державних видатків забезпечується досягнення соціально-економічного розвитку суспільства та забезпечується добробут його громадян.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичне обґрунтування важливості використання державних видатків як ключового інструменту бюджетної політики простежується вже з початку розвитку фінансової науки. Питання використання державних видатків як інструменту бюджетної політики, їх впливу на темпи економічного зростання та суспільного розвитку розглядається в працях таких зарубіжних учених, як Р.Дж. Барро, А. Вагнер, Л.Д. Ландау, К. Сала-і-Мартін, а також, у світлі нинішньої кризи, активно дискутується нобелівськими лауреатами з економіки Дж.Ю. Стігліцом, Р.М. Солоу, М. Спенсом та ін. В Україні проблематику державних видатків та вдосконалення бюджетної стратегії досліджували О.Д. Василь, В.Д. Базилевич, І.О. Лютий, В.М. Опарін, К.В. Павлюк, І.Я. Чугунов, В.Б. Тропіна, З.С. Варналій, О.Д. Рож-

Таблиця 1. Динаміка видатків зведеного бюджету України та їх частка у ВВП за 2011–2015 рр.

Показник	2011	2012	2013	2014	2015
Видатки, млн грн.	416 853,6	492 454,7	505 791,9	523 004,8	717 607,8
Темпи зростання обсягу видатків, %	110,3	118,1	102,7	103,4	137,2
Номинальний ВВП, млн грн.	1 302 079,0	1 411 238,0	1 454 931,0	1 566 728,0	1 834 760,0
Темпи зростання номінального ВВП, %	120,3	108,4	103,1	107,7	117,1
Частка видатків Зведеного бюджету у ВВП, %	32,0	34,9	34,8	33,4	39,1

Джерело: розраховано авторами за даними [1, 2].

ко, О.П. Кириленко, В.М. Геєць, В.Д. Лагутін, І.О. Луніна, О.О. Молдован, В.М. Федосов, Ф.О. Ярошенко, та ін. Зокрема В.Б. Тропіна досліджує питання бюджетно-забезпечення здійснення функцій держави та бюджетно-податкове регулювання економіки України в кризових умовах [3; 4], В.М. Опарін вивчає питання фінансів в цілому, ним запропоновано структурування фінансової системи за рівнем економічної системи, визначено засади оптимізації функціонування фінансової системи в частині розміщення фінансових ресурсів та розподілу і перерозподілу створеного ВВП через бюджет [5; 6]. Основними напрямками наукових досліджень В.М. Федосова є державні фінанси, бюджетний менеджмент, еволюція та розвиток бюджетної системи України, фінансове та бюджетне прогнозування та ін [7; 8]. І.О. Луніна глибоко вивчає питання бюджетної політики та стратегічних кроків на шляху держави, реформування міжбюджетних відносин в Україні [9; 10].

Проте окреслене питання потребує подальшого вивчення, адже управління видатками має безперервно досліджуватися та вдосконалюватися.

МЕТА СТАТТІ

Метою публікації є визначення практичних засад здійснення державної політики у сфері бюджетних видатків в Україні та розробка напрямів її вдосконалення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Важливою складовою бюджетної політики є формування бюджетних видатків, призначення яких полягає в задоволенні необхідних потреб суспільства у розвитку економіки й соціальної сфери. Оптимальний розподіл та перерозподіл централізованого грошового фонду держави досягається за рахунок проведення ефективної державної політики у сфері видатків. Проведемо аналіз показників бюджетних видатків та інших індикаторів бюджетної політики в динаміці.

Зазначимо, що роль держави у регулюванні соціально-економічного розвитку значною мірою характеризується часткою видатків бюджету у ВВП. При цьому, як свідчать дані таблиці 1 темп зростання видатків зведеного бюджету зріс і становив 137,2% у 2015 році порівняно з 103,4% у 2014 році та 102,7 у 2013 році. Темп зростання видатків зведеного бюджету дещо нижче темпів зростання номінального ВВП, за винятком 2015 року, коли темп зростання видатків становив 137,2%. Частка видатків зведеного бюджету у ВВП знизилася до 33,4% у 2014 році, а у 2015 році зростає до 39,1%.

У свою чергу динаміка частки видатків державного та місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) у номінальному ВВП України на рисунку 1 відображає реальний рівень перерозподілу ВВП через державний та місцеві бюджети України.

Як бачимо, рівень перерозподілу ВВП через місцеві бюджети України за даними 2014 року становить 14,3%, що на 0,7 в. п. менше за відповідний показник попереднього року. Найбільше зростання цього показника спостерігається за видатками на житлово-комунальне господарство (+ 0,61 в. п.). Найбільше скорочення частки відбулося за видатками на освіту (на 0,59 в. п.), на охорону здоров'я (на 0,39 в. п.), на соціальний захист та соціальне забезпечення (на 0,23 в. п.) [3]. Додамо, що через місцеві бюджети перерозподіляється приблизно 15% усього ВВП, що свідчить про розпочатий процес децентралізації та передачі деякої самостійності фінансування місцевим бюджетам. Проаналізувавши наведені статистичні дані, відмітимо, що одним із важливих завдань бюджетної політики є підвищення ефективності здійснення капітальних видатків бюджету. Насамперед це стосується підвищення значимості державних інвестицій та їх ефективності в умовах стагнації приватних інвестицій. Зазначимо, що кожний рік обсяг видатків на розвиток таких галузей, як вугільна, сільське господарство, транспорт, має тенденцію до зростання, хоча в цілому видатки на економічну діяльність держави зменшуються.

Для більш глибокого аналізу розглянемо динаміку фактичних обсягів видатків Зведеного, Державного та місцевих бюджетів за 2011–2015 роки, яка наведена у таблиці 2.

Як свідчать дані таблиці 2, темп зростання видатків зведеного бюджету зріс і становив 103,4% у 2014 р. порівняно з 102,7% у 2013 році та 118,2% у 2012 році. В свою чергу простежується тенденція до збільшення обсягів видатків Державного та місцевих бюджетів відповідно. Так, видатки Державного бюджету України без урахування міжбюджетних трансфертів склали 299,5

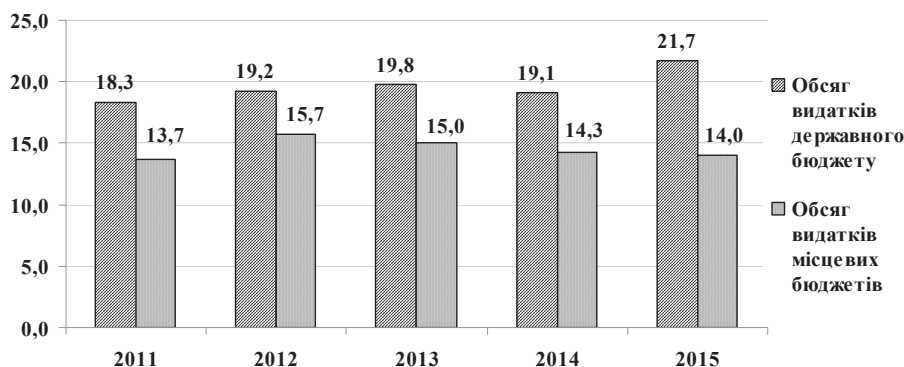


Рис. 1. Частка видатків державного та місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) у номінальному ВВП України, %

Джерело: розраховано та складено авторами на основі [1; 2]

млрд грн. за 2014 р., що більше минулорічного показника на 11,9 млрд грн., або на 4,1 %. Із загального фонду було профінансовано 254,4 млрд грн., що на 2,7 % більше відповідного показника 2013 року, зі спеціального фонду — 45,1 млрд грн., що більше показника попереднього року на 13,2 %. Зауважимо, що збільшення частки витратків спеціального фонду державного бюджету без урахування міжбюджетних трансфертів у 2014 році пов'язано з виділенням додаткових коштів на покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України для виплати пенсій, у тому числі на покриття витрат, пов'язаних з обслуговуванням боргових зобов'язань (за рахунок збору на обов'язкове державне пенсійне страхування, що сплачується з операцій з купівлі іноземної валюти в безготівковій та/або готівковій формі). У загальній сумі витратків цей показник збільшився порівняно з минулорічним показником на 1,2 в. п. і склав 15,1 % [10, с. 44].

Отже, протягом 2011—2012 та 2014 р. номінальний розмір витратків збільшувався як з державного, так і з місцевих бюджетів. Однак у 2013 р. спостерігаємо від'ємний темп приросту витратків з місцевих бюджетів, що пояснюється, в першу чергу, невиконанням планових показників доходів бюджетів [11, с. 168]. Зазначимо, що обсяг витратків місцевих бюджетів (з урахуванням коштів, що передаються з місцевих бюджетів до Державного бюджету) становив 225,6 млрд грн., що більше відповідного показника 2013 року на 2,6 %. Обсяг витратків місцевих бюджетів (без урахування коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету) склав 223,5 млрд грн., що на 2,4 % більше за аналогічний показник попереднього року. Розрахункові показники Міністерства фінансів України на 2014 рік виконано на 95,1 %, у т. ч. за витратками загального фонду — 88,5 %, спеціального фонду — 160,4 %. Рівень виконання планових показників, затверджених місцевими радами на 2014 рік, становить 84,4 % [10, с. 61].

Варто відзначити, що виконання бюджетів усіх рівнів є основною стадією бюджетного процесу й відображає практичну реалізацію доходної та витратної частин, забезпечуючи при цьому ефективність функціонування бюджетної системи. Тому доцільно розглянути показники виконання витратної частини бюджетів усіх рівнів (табл. 3).

З наведених даних видно, що рівень виконання витратків Зведеного бюджету зменшився на 2,6 в. п. порівняно з аналогічним показником попереднього року. При цьому, витратки загального фонду упродовж аналізованого періоду виконані на рівні, що менше на 3,5 в. п. показника попереднього року, а спеціального фонду — більше на 4,5 в. п. Рівень виконання річного плану ви-

Таблиця 2. Фактичний обсяг витратків зведеного, державного та місцевих бюджетів за 2011—2015 роки, млн грн.

Витратки	2011	2012	2013	2014	2015
Зведений бюджет, у т.ч.:	416 610,2	492 454,7	505 843,8	523 004,8	717 607,8
- загальний фонд	347 377,8	417 599,8	442 636,6	443 135,8	622 236,5
- спеціальний фонд	69 232,4	74 854,9	63 207,2	79 869,0	95 371,3
Місцеві бюджети (без урахування міжбюджетних трансфертів), у т.ч.:	178 070,6	221 232,8	218 236,1	223 496,7	301 816,5
- загальний фонд	149 833,2	188 638,6	194 900,9	188 765,1	256 783,2
- спеціальний фонд	28 237,4	32 594,2	23 335,2	34 731,6	45 033,3
Державний бюджет (без урахування міжбюджетних трансфертів), у т.ч.:	238 539,6	271 221,9	287 607,7	299 508,1	413 212,3
- загальний фонд	197 544,6	228 961,2	247 735,7	254 370,7	360 756,1
- спеціальний фонд	40 995,0	42 260,7	39 872,0	45 137,4	52 456,2

Джерело: розраховано та складено авторами на основі [1; 2].

датків Державного бюджету у 2014 р. становив 92,2 %, що на 0,3 в. п. нижче минулорічного, а місцевих бюджетів — на 5,2 в. п. нижче минулорічного. Ця тенденція свідчить про неповне реальне відображення бюджетних можливостей та показників, а також про недосконалість системи бюджетного планування.

Для визначення та обґрунтування пріоритетних напрямків фінансування необхідно визначити питому вагу обсягу використання коштів за кожним напрямком за функціональною ознакою (табл. 4).

Аналіз структури витратків державного бюджету України за 2011—2015 рр. показує, що найбільше фінансується сфера соціального захисту та соціального забезпечення населення, зокрема на 19,1—20,3 %. Зростає частка витратків на загальнодержавні функції з 12,0 до 15,5 %, що стосується статті "громадський порядок, безпека та судова влада" то частка витрат на неї залишається практично без змін на рівні приблизно 10 % з незначними коливаннями щодо її збільшення чи зменшення. Наступним за ступенем значущості виступає фінансування економічної діяльності, частка витрат на яку протягом 2011—2015 рр. зменшується на 3,8 %, тобто з 13,4 до 9,6 %. Всі інші статті фінансуються приблизно на одному і тому ж рівні. Якщо розглядати загальну структуру державних витратків, ми бачимо, що значна частка відводиться міжбюджетним трансфертам, а саме 28,4—27,3 %.

ВИСНОВКИ

Враховуючи постійні зміни соціально-економічного становища України нагальним є проведення комплексних наукових досліджень з питань управлінської діяльності у сфері витратків бюджету в Україні. Дослідження та вдосконалення потребують такі пріоритетні напрями, як: планування і прогнозування витратків бюджету на середньо- й довгостроковий періоди; виконання видаткової частини бюджету; контроль за цільовим спрямуванням і використанням бюджетних коштів; розподіл витратків бюджету; формування і виконання бюджетних програм та оцінювання їх результатів.

Таблиця 3. Виконання річного плану обсягів витратків зведеного, державного та місцевих бюджетів за 2011—2015 роки, %

Витратки	2011	2012	2013	2014	2015
Зведений бюджет, у т.ч.:	93,5	92,4	91,2	88,7	85,6
- загальний фонд	96,6	95,3	96,3	92,8	93,4
- спеціальний фонд	80,3	78,8	66,5	71,0	72,3
Місцеві бюджети (без урахування міжбюджетних трансфертів), у т.ч.:	95,4	94,3	89,6	84,4	82,7
- загальний фонд	97,2	96,7	96,2	88,7	90,5
- спеціальний фонд	86,9	82,5	57,1	66,8	62,8
Державний бюджет (без урахування міжбюджетних трансфертів), у т.ч.:	92,1	90,8	92,5	92,2	90,3
- загальний фонд	96,2	94,2	96,5	96,2	95,8
- спеціальний фонд	76,4	76,1	73,6	74,6	73,9

Джерело: розраховано та складено авторами на основі [1; 2].

Таблиця 4. Структура видатків державного бюджету у розрізі функціональної класифікації видатків за 2011–2015 роки, %

Напрямок видатків	2011	2012	2013	2014	2015
Загальнодержавні функції, з них:	12,0	11,1	12,4	15,3	15,5
- обслуговування боргу	6,9	6,1	7,9	11,2	11,4
Оборона	4,0	3,7	3,7	6,4	6,2
Громадський порядок, безпека та судова влада	9,7	9,2	9,7	10,4	9,5
Охорона навколишнього природного середовища	0,9	1,0	1,1	0,6	0,3
Житлово-комунальне господарство	0,1	0,1	0,0	0,03	0,01
Охорона здоров'я	3,1	2,9	3,2	2,4	2,0
Духовний та фізичний розвиток	1,1	1,4	1,3	1,1	1,3
Освіта	8,2	7,6	7,7	6,7	6,0
Соціальний захист та соціальне забезпечення	19,1	19,0	21,9	18,7	20,3
Економічна діяльність	13,4	12,5	10,2	8,0	9,6
Міжбюджетні трансферти	28,4	31,5	28,7	30,4	27,3
Усього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: складено авторами на основі [1; 2].

У результаті проведеного дослідження були визначені наступні висновки та напрями вдосконалення бюджетної політики України у сфері державних видатків:

- 1) необхідність фінансового забезпечення децентралізації бюджетного процесу та поступове надання більшої самостійності і відповідальності місцевим органам влади за прийняті бюджетні рішення;
- 2) зростання бюджетних видатків на інвестиційні програми;
- 3) удосконалення програмно-цільового методу для бюджетів усіх рівнів, який забезпечує орієнтацію не тільки на обсяги наданих видатків, а й на ефективність їх використання, що є важливим аспектом здійснення бюджетної політики;
- 4) підвищення якості середньострокового бюджетного планування;
- 5) використання державних видатків на стратегічно важливі сфери суспільного життя та скорочення непродуктивних видатків бюджету;
- 6) забезпечення прозорості бюджетного процесу та участі громадськості в ньому.

Література:

1. Офіційний сайт інституту бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ibser.org.ua/news/435/>
2. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>
3. Тропіна В.Б. Бюджетно-податкове регулювання економіки України в кризових умовах / В.Б. Тропіна // Чернігівський науковий часопис Чернігівського державного інституту економіки і управління. Сер. 1: Економіка і управління. — 2013. — № 1. — С. 82—89.
4. Тропіна В.Б. Бюджетне забезпечення соціальної функції держави в Україні / В.Б. Тропіна // Фінанси України. — 2008. — № 5. — С. 15—31.
5. Опарін В.М. та ін. Бюджетна система: навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. — 2-ге вид., перероб. і доп. / В.М. Опарін, В.І. Малько, С.Я. Кондратюк, Г.Б. Коломієць. — К.: КНЕУ, 2002. — 336 с.
6. Опарін В.М. Засади розбудови ефективною бюджетної системи в Україні // Фінансово-бюджетна стратегія: Зб. наук. праць. — К.: НДФІ, 2009. — С. 56—60.
7. Федосов В.М., Юхименко П.І. Українська фінансова наука: генеза, еволюція, ренесанс / В.М. Федосов, П.І. Юхименко // Фінанси України. — 2012. — № 3. — С. 3—30.
8. Федосов В.М., Вигівська Ю.П. Вплив державного боргу на фінансову безпеку України / В.М. Федосов, Ю.П. Вигівська // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. — 2012. — № 1. — С. 408—412.

9. Луніна І.О. Проблеми й перспективи розвитку системи державних фінансів в Україні / І.О. Луніна // Фінанси України. — 2010. — № 2. — С. 3—12.

10. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: монографія / І.О. Луніна. — К.: Наук. Думка, 2006. — 432 с.

11. Крисоватий А.І. та ін. Сучасна парадигма фіскальної політики України в умовах формування суспільства сталого розвитку: моногр. / За наук. ред. д-ра екон. наук, проф. А.І. Крисоватого. — Тернопіль: ТНЕУ, 2015. — 460 с.

References:

1. The official website of the Institute of the budget and Social and Economic Research (2016), available at: <http://www.ibser.org.ua/news/435/> (Accessed 05 June 2016).
2. The official website of the State Statistics Service of Ukraine (2016), available at: <http://www.ukrstat.gov.ua/> (Accessed 05 June 2016).
3. Tropina, V. B. (2013), "Fiscal management of the economy in Ukraine in crisis", Chernihiv's'kyj naukovyj chasopys Chernihiv's'koho derzhavnoho instytutu ekonomiky i upravlinnia, vol. 1, pp. 82—89.
4. Tropina, V. B. (2008), "Budget provide of social function of the state in Ukraine", Finansy Ukrainy, vol. 5, pp. 15—31.
5. Oparin, V. M. Mal'ko, V. I. Kondratiuk, S. Ya. And Kolomiiets', H. B. (2002), Biudzhetna sistema [Budget system], KNEU, Kyiv, Ukraine.
6. Oparin, V.M. (2009), Zasady rozbudovy efektyvnoi biudzhetnoi systemy v Ukraini [The principles of building effective budget system in Ukraine], NDFI, Kyiv, Ukraine.
7. Fedosov, V.M. and Yukhymenko, P.I. (2012), "Ukrainian financial science, genesis, evolution, Renaissance", Finansy Ukrainy, vol. 3, pp. 3—30.
8. Fedosov, V. M. and Vyhiv's'ka, Yu. P. (2012), "The impact of public debt on the financial security of Ukraine", Zbirnyk naukovykh prats' Natsional'noho universytetu derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy, vol. 1, pp. 408—412.
9. Lunina, I. O. (2006), "Problems and prospects of development of public finance in Ukraine", Finansy Ukrainy, vol. 2, pp. 3—12.
10. Lunina, I. O. (2006), Derzhavni finansy ta reformuvannia mizhbudzhetynykh vidnosyn [Public finance and the reforming of intergovernmental relations], Naukova dumka, Kyiv, Ukraine.
11. Krysovatyj, A. I. (2015), Suchasna paradyhma fiskal'noi polityky Ukrainy v umovakh formuvannia suspil'stva staloho rozvytku [The current paradigm of fiscal policy of Ukraine in the formation of society for sustainable development], TNEU, Ternopil', Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 06.07.2016 р.