

НОВИЙ ЕТАП БЮДЖЕТНОЇ РЕФОРМИ І ПЕРСПЕКТИВИ СТАБІЛІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИA NEW STAGE OF BUDGET REFORM AND PROSPECTS OF FISCAL
STABILIZATION OF UKRAINE

аспірант

Основою соціально-економічного розвитку країни є ефективна бюджетна система і послідовна реалізація державної політики. У статті розглянуто сучасний етап розвитку бюджетної системи України з точки зору можливостей стабілізації державних фінансів в середньостроковому періоді.

Основой социально-экономического развития государства является эффективная бюджетная система и последовательная реализация государственной политики. В статье рассмотрен современный этап развития бюджетной системы Украины с точки зрения возможностей стабилизации государственных финансов в среднесрочном периоде.

Effective budgetary system and the consistent implementation of public policy is based on socio-economic development of the state. The article describes the current stage of development of the Ukrainian budget system from the point of view of the possibilities of stabilization of public finances in the medium term.

Ключові слова: бюджетний процес, економічні реформи, державні фінанси

Ключевые слова: бюджетный процесс, экономические реформы, государственные финансы

Keywords: the budget process, economic reforms, public finance

ВСТУП

В умовах хронічного дефіциту бюджетних ресурсів та зумовленої цим потреби в жорсткій економії як державних, так і місцевих фінансів, проблема ефективного управління державними фінансами залишається досить актуальною.

Бюджетна система є серцевиною фінансової структури країни і в умовах трансформації економіки дослідження процесу її розвитку перебуває у фокусі дослідження багатьох науковців. З посиленням регулюючої ролі бюджетної системи особлива увага приділяється питанням її становлення, систематизації та удосконалення. Зокрема, дослідженню проблематики державних фінансів присвячували свої праці такі науковці як Василик О.Д. [1], Ігоніна Л.І. [5], Огонь Ц.Г. [10], Врублевська О.В. [14], Чугунов І.Я. [15, 16], Юрій С.І. [17] та багато інших.

Проте, незважаючи на значний науковий вклад попередників, досі існують недоліки в системі формування державних фінансів, міжбюджетних відносин, а також перелік невирішених актуальних завдань з розвитку економіки, які в загальному підсумку позначаються на стабільності функціонування системи державних фінансів.

МЕТА РОБОТИ

Метою роботи є дослідження вітчизняного досвіду становлення системи державних фінансів (зокрема, реформування державного бюджету), а також її становище на сучасному етапі розвитку.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Досягнення поставленої мети потребує використання наступних методів наукового пізнання: системного підходу, систематизації та узагальнення, статистичного та порівняльного аналізу.

Методологічною та інформаційною основою роботи є наукові праці, матеріали періодичних видань, ресурси Internet та нормативно-правові акти

РЕЗУЛЬТАТИ

Розглядаючи становлення і розвиток бюджетної системи України, слід зауважити, що вона пройшла досить тривалий період формування, протягом якого змінювалася її структура відповідно з існуючим на той час суспільно-економічним устроєм [17].

В 2010 р. було прийнято нову редакцію Бюджетного Кодексу України, який був покликаний підвищити стійкість бюджетної системи, результативність економічних перетворень, якість бюджетного планування та прогнозування, ефективність використання коштів. Положення нової редакції Бюджетного кодексу мають концептуальне і практичне значення для забезпечення ефективності бюджетного процесу та конкретизують його понятійний апарат; відображають конституційні норми, які закріплюють основи державного ладу України і систему адміністративно-територіального устрою; є основою для формування структурних складових бюджетної системи.

Прийняття Бюджетного кодексу України в новій редакції стало черговим етапом процесу бюджетного реформування, необхідність, мету та завдання якого було сформульовано в Програмі економічних реформ

Президента України. Зокрема: а) неефективні й негнучкі видатки; б) – хронічне перевищення та швидке зростання зобов'язань стосовно бюджетних ресурсів, що спричинює постійне коригування бюджету, податкового законодавства й ускладнює адміністрування та прогнозування податків; в) бюджетне планування обмежується річним горизонтом, що обмежує можливості для фінансування довгострокових державних програм, а також для ефективності аудиту державних фінансів; г) слабе управління державним боргом; д) непрозорість державних фінансів [4].

Таким чином, одним в якості одного з головних завдань, виконання якого було необхідним для стабілізації державних фінансів визнано збільшення доходної частини бюджету із одночасним формуванням законодавчого підґрунтя для оновлення системи державних фінансів. Гостра нестача бюджетних коштів, яка відчувалася в державі до 2010-го року, вимагала підвищення ефективності реалізації фіскальної функції податкової системи держави. З метою зростання обсягу надходження доходів до бюджету, було запроваджено заходи, які

мобілізуючи податковий потенціал, все ж не створюють додаткового фіскального тиску на бізнес та малозабезпечених громадян. Зокрема: а) підвищення ставки ренти за видобування газу, нафти та газового конденсату; б) підвищення ставки акцизного податку та розширення групи підакцизних товарів; в) підвищення розміру плати за землю; г) запровадження податку на нерухомість; д) розширення бази оподаткування податку на доходи фізичних осіб (зокрема запроваджено податок на пасивні інвестиційні доходи, включаючи доходи від депозитів та дивідендів) [12, с. 82-85].

Також з метою підвищення ефективності реалізації фіскальної функції в Податковому кодексі України було запроваджено додаткові вимоги та обмеження для платників податків, спрямовані на запобігання використанню схем мінімізації нарахування податку.

На існування позитивних наслідків розширення бази оподаткування та збільшення доходів державного бюджету вказують наступні дані: протягом останніх трьох років обсяги податкових надходжень продовжують зростати (табл. 1).

Таблиця 1

Показники виконання загального бюджету України за 2011-2013 р.р., млрд. грн.

[побудовано на підставі опрацювання [11]]

Показники	2011 р.	Δ за 2010-11 р.р.	2012 р.	Δ за 2011-12 р.р.	2013 р.	Δ за 2012-13 р.р.
Всього доходів бюджету	240,2	128,6	259,2	107,9	266,4	102,8
податок на прибуток підприємств	52,0	153,8	51,0	97,7	49,4	97,1
податок на додану вартість	114,1	123,7	166,7	146,1	166,1	99,6
відшкодування ПДВ	16,4 (з урахуванням боргу 2010 року)		-43,9	---	-51,3	116,9
акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)	20,0	113,6	21,4	107,0	22,4	104,6
акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)	1,2	90,2	1,4	116,3	--	--
ввізне мито	7,5	114,3	9,7	129,4	10,2	104,4

Аналізуючи показники наповнення бюджету за 2011-2013 р.р., можемо констатувати, що перше з вищенаведених завдань податкової реформи досить успішно виконується. На тлі помірної інфляції (за останні 2 роки), а також порівняно стриманих показниках зростання економіки (що є двома головними чинниками зростання доходів бюджету) з 2011 р. по 2013 рік спостерігається приріст податкових надходжень до держбюджету: за 2011 р. у розмірі 128,6% (в порівнянні з попереднім роком), за 2012 р. – в 107,9%, за 2013 р. – на 102,8%.

Відчутний вплив на зростання доходів бюджету справило підвищення податкового навантаження на економіку, зокрема звільнення від оподаткування ПДВ операцій з постачання зерна, скасування податкових пільг для технопарків, тиск на платників єдиного податку з метою «стимулювання» їх до

переходу на загальну систему оподаткування. В цілому, за аналізований період податковий тиск на економіку відчутно підвищився [8]. Разом з тим, окремі дослідники вказують на те, що фактичні доходи бюджету відчутно завищені за рахунок маніпулювання обсягами відшкодування ПДВ та надмірно сплаченими податками.

Крім того, одним із фінансових інструментів, застосування якого могло суттєво позначитися на статистиці виконання бюджету держави є квазіфіскальні операції, які були введені Бюджетним кодексом України 2011 року. Їх використання здійснюється як реалізація державного регулювання національної економіки та може розглядатися як інструменти фіскальної, монетарної, соціальної та інших політик макроекономічного регулювання. В деяких випадках квазіфіскальні операції направлені

на збалансування фінансових ресурсів держави, в інших – на їх розбалансування. Тому оцінка впливу квазіфіскальних операцій на збалансованість фінансових ресурсів держави повинна здійснюватися окремо по кожному випадку їх застосування [6, с. 19-24].

З наведеного вбачається, що квазіфіскальні операції можуть призводити до цілеспрямованого зниження обсягів надходжень, або завищення витрат бюджетів усіх рівнів, а також державних цільових фондів. Внаслідок зменшення обсягу бюджетних надходження, або ж через задоволення виникаючих потреб бюджету в додаткових витратах, квазіфіскальні операції здійснюються вплив (безпосередньо або опосередковано) на достовірність статистики державних фінансів, зокрема, показники державного боргу та дефіцит зведеного бюджету. Також квазіфіскальні операції можуть призводити до зростання обсягу зобов'язань уряду, зменшення обсягу наявних на єдиному казначейському рахунку коштів, тощо. Таким чином, критична оцінка впливу вищенаведених факторів на показники виконання доходної частини бюджету дають вагомий підставі сумніватися в його 100-му виконанні. Як зазначають окремі дослідники, продемонструвавши формальне виконання завдання реформи щодо збільшення доходів бюджету, уряд тим самим не виконав інше завдання Плану реформ, а саме – повернення накопиченої заборгованості щодо відшкодування ПДВ й забезпечення своєчасного його відшкодування, починаючи з 1 серпня 2010 р. [9].

Невміння місцевих органів влади реалізувати прихований податковий потенціал та ефективно регулювати економічну діяльність на місцях, непрозорість в адмініструванні окремих податків призводять до недовикористання наявних можливостей оподаткування. Унаслідок значного обсягу тіньової діяльності та зайнятості поза увагою фіскальних органів залишаються персональні доходи громадян, підприємницька діяльність незареєстрованих суб'єктів господарювання малого та середнього бізнесу [3, с. 228].

Однією з основних перешкод реалізації потенціалу доходної частини бюджету України є високий рівень тінізації економіки. За оцінками експертів, тінізація економіки країни складає 50-60%. Це вкрай негативно позначається на надходженнях до бюджету, здатності держави здійснювати масштабні інвестиційні й соціальні проекти, ступені соціального захисту найманих працівників, а також ефективному використанні природних і фінансових ресурсів країни [13, с. 122]. Причинами поширення явищ тінізації в Україні є: а) хронічний дефіцит бюджету Пенсійного Фонду України; б) збитковість легального підприємництва; в) корупція.

Також варто зазначити, що тінізація економіки суттєво підвищує ризики невиконання державного бюджету. По-перше, подальше утримання рівня тінізації фінансових потоків на високому рівні становить загрозу для досягнення завдань стратегії стабілізації державного бюджету, а також призводить до зниження потенціалу оптимізації фінансової

системи держави. По-друге, поширення явищ «неформальної» зайнятості, виплата грошових винагород працівникам «у конвертах» негативно позначаються на розмірах страхових внесків до бюджету, відповідним чином впливає на стабільність системи державних фінансів, пенсійної системи; обмежують можливості фонду до компенсації дефіциту та нагромадження коштів в майбутньому.

На нашу думку, основним фактором виведення економіки України «з тіні» є створення відповідного мотиваційного політичного, економічного та правового середовища, яке в змозі було б забезпечувати високоефективну і прибуткову діяльність реального сектору економіки. Крім того, зниження податкового навантаження не матиме жодного стимулюючого ефекту без суттєвого спрощення механізмів справляння податків, нормативного обмеження можливостей контролюючих і перевіряючих органів стосовно втручання в господарську діяльність суб'єктів підприємництва, проведення ефективної дерегуляції, тощо. На нашу думку, задекларовані та реалізовані урядом на сьогодні детінізаційні заходи в Україні зможуть дати відчутний ефект виключно в середньостроковому горизонті, оскільки «вихід із тіні» потребує відповідної трансформації громадянської свідомості, розуміння учасниками економічних відносин особливостей функціонування соціальних інститутів, усвідомлення платниками податків того, що їх кошти спрямовуються на захист та покращення життя суспільства.

З метою стимулювання інвестиційних процесів на регіональному рівні залучення та ефективного використання державних фінансових ресурсів, а також з метою підвищення конкурентоспроможності проблемних регіонів Концепцією реформування місцевих бюджетів передбачено сприяння утворенню фондів регіонального розвитку з метою надання фінансової допомоги для розвитку соціальної та інженерної інфраструктури регіонів, джерелом формування яких може бути частина коштів від сплати податку на прибуток підприємств, яка зараховується за місцем провадження виробничої діяльності і місцезнаходженням філій та інших відокремлених підрозділів. Це дозволить у цілому консолідувати засоби, що направляються на розвиток регіональної інфраструктури і тим самим підвищити ефективність використання даного фонду [2, с. 251].

Кошти державного фонду регіонального розвитку спрямовуються на виконання: а) державної стратегії регіонального розвитку та регіональних стратегій розвитку; б) державних цільових програм та інвестиційних програм (проектів) у частині виконання заходів регіонального розвитку; в) угод щодо регіонального розвитку та програм подолання депресивності територій; г) державних програм розвитку транскордонного співробітництва; д) програм і заходів соціально-економічного розвитку регіонів, включаючи програми і заходи розвитку окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Таким чином, центральною ланкою економічного та фінансового оздоровлення депресивних територій є фонд регіонального розвитку. Його зв'язок із

завданням стабілізації державних фінансів полягає в створенні необхідних макроекономічних, інституційних і нормативно-правових передумов для надання державної інвестиційної підтримки проблемних регіонів. Забезпечення стійкого зростання економіки закладе основу для збільшення податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів.

ВИСНОВКИ

Все вищенаведене дозволяє нам зробити наступні висновки. По-перше, успішність стабілізації державних фінансів залежить від якості подолання означених вище проблем, зокрема, реалізації податкового потенціалу, подолання корупції, фінансово-економічного оздоровлення депресивних територій, тощо. Факторами, які на сьогодні обмежують перспективи стабілізації державних фінансів при існуючій податковій та бюджетній політиці, залишаються: а) значне податкове навантаження на бізнес; б) несприятлива кон'юнктура внутрішнього ринку для розвитку бізнесу; в) системна криза вітчизняного промислового комплексу; г) низька інвестиційна привабливість України для зовнішніх інвесторів. Всі перераховані проблеми стримують розвиток економіки країни, і цим ускладнюють перспективи стабілізації державних фінансів.

За роки розвитку бюджетної системи України, слід зробити висновок відбулися значні позитивні зміни в реформуванні бюджетних відносин і бюджетного процесу. Зокрема, було прийнято новий адаптований до вимог міжнародного законодавства Бюджетний кодекс, в якому активно використовується програмно-цільовий метод, розроблені і оптимізовані принципи та умови ефективного функціонування бюджетної системи в цілому.

На нашу думку, подальше реформування та вдосконалення бюджетної системи має бути спрямоване на фінансову стабілізацію за рахунок удосконалення податкової системи, підвищення керованості процесів міжбюджетних відносин, встановлення дієвого контролю за ефективним використанням бюджетних коштів, яке має забезпечити стійке економічне зростання.

Література

1. Василик О.Д. Бюджетна система України / О.Д. Василик – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 542 с.
2. Глуха В.В. Удосконалення механізму державної інвестиційної підтримки регіонів // Теорія та практика державного управління. – 2012. – №2. – С. 250-265.
3. Гончаренко М.В. Вплив нового податково-бюджетного законодавства на формування доходів місцевих бюджетів // Теорія та практика державного управління. – 2012. – №4. – С. 224-230.
4. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: програма економічних реформ на 2010-2014 р. р. [Електронний ресурс] // Президент України Віктор Янукович: офіційне інтернет-представництво: сайт / Комітет з

економічних реформ. – 2010. – Режим доступу. – http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FIN_AL_1.pdf (01.11.2013). – Назва з екрану.

5. Игонина Л.Л. Муниципальные финансы : учебник / Л.Л. Игонина. – М.: Экономистъ, 2003. – 167 с.

6. Колодій С.Ю. Квазіфіскальні операції: сутність, види та приклади застосування / С.Ю. Колодій, С.А. Філюк // Науковий вісник: фінанси, банки, інвестиції. – 2013. – №2. – С. 19-24.

7. Луніна І.О. Проблеми й перспективи розвитку системи державних фінансів України // Фінанси України. – 2010. – № 2. – С. 3-12.

8. Молдован О. Податкова реформа: потрібен наступний етап [Електронний ресурс] // Український союз промисловців і підприємців: [сайт] / Податковий кодекс в дії. – 2011. – Режим доступу: <http://www.uspp.org.ua/kodeks/13.podatкова-reforma-potriben-nastupniy-etap.htm> (01.11.2013). – Назва з екрану.

9. Молдован О.О. Податкова реформа в Україні: перші підсумки та результати [Електронний ресурс] // Український союз промисловців і підприємців: [сайт] / Податковий кодекс в дії. – 2011. – Режим доступу: <http://www.uspp.org.ua/kodeks/15.podatкова-reforma-v-ukraini-pershi-pidsumki-ta-rezultati.htm> (01.11.2013). – Назва з екрану.

10. Огонь Ц.Г. Проблеми підвищення ефективності формування та використання бюджетних коштів // Наукові праці НДФІ. – 2005. – № 4. – С. 27-33.

11. Показники виконання бюджету України [Електронний ресурс] // Міністерство фінансів України: [сайт] / Показники виконання бюджету України. – 2013. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=77643 (01.11.2013). – Назва з екрану.

12. Покатаєва О.В. Удосконалення механізму справляння рентних платежів в Україні // Вісник Запорізького Національного університету. – 2011. – №3. – С. 81-86.

13. Стельмаш А.О. Детінізація економіки в контексті економічної безпеки України / А.О. Стельмаш, О.В. Цветнова // Збірник матеріалів V Регіональної науково-практичної конференції студентів і молодих вчених 23 травня 2013р. м. Красноармійськ: в 2 т. – Красноармійськ: КП ДонНТУ, 2013. – Т.2. – С. 122-125.

14. Финансы : учебник / [М.В. Романовский, О.В. Врублевская, Б.М. Сабанги и др.]. – М.: Юрайт, 2010. – 462 с.

15. Чугунов І.Я. Теоретичні аспекти бюджетного регулювання : навч. посіб. / І.Я. Чугунов. – К.: НДФІ, 2005. – 259 с.

16. Чугунов, І.Я. Бюджетна система як інструмент регулювання економічного розвитку: автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.04.01 / І.Я. Чугунов. – К.: Ін-т екон. прогноз. НАН України, 2003. – 40 с.

17. Юрій С.І. Бюджетна система України / С.І. Юрій, І.М. Безкид. – К.: НІОС, 2000. – 400 с.