

Проблеми розвитку і вдосконалення фінансової системи

УДК 336.142.3

БЮДЖЕТНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

С.І. Мельниченко

*Директор Департаменту фінансів виробничої сфери
та майнових відносин Міністерства фінансів України м. Київ*

Розкрито сутність бюджетного регулювання у системі економічного зростання, обґрунтовано доцільність удосконалення інституційних засад розробки бюджетної політики з урахуванням циклічності економіки, запасу стійкості бюджетної системи, методологічних засад програмно-цільового методу планування бюджету, застосування дієвих підходів управління державними фінансами. Визначено основні напрями бюджетної політики на середньострокову перспективу у взаємозв'язку із завданнями соціально-економічного розвитку країни. Дістали подальшого розвитку положення щодо посилення збалансованості державних фінансів, посилення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів за досягнення встановлених цілей, ефективності використання видатків бюджету, підвищення рівня результативності економічних перетворень.

Ключові слова: бюджет, бюджетна політика, бюджетна результативність, бюджетне регулювання, економічне зростання.

Раскрыта сущность бюджетного регулирования в системе экономического роста, обоснована целесообразность совершенствования институциональных основ разработки бюджетной политики с учетом цикличности экономики, запаса устойчивости бюджетной системы, методологических основ программно-целевого метода планирования бюджета, применения действенных подходов управления государственными финансами. Определены основные направления бюджетной политики на среднесрочную перспективу во взаимосвязи с задачами социально-экономического развития страны. Получили дальнейшее развитие положения по усилению сбалансированности государственных финансов, усилению ответственности главных распорядителей бюджетных средств за достижение установленных целей, эффективности использования расходов бюджета, повышение уровня результативности экономических преобразований.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная политика, бюджетная результативность, бюджетное регулирование, экономический рост.

The essence of fiscal adjustment in the system of economic growth, the expediency of improving the institutional framework of the development of fiscal policy based on cyclical economy, the stability margin of the budget system, methodological principles of program budgeting, the use of effective approaches to the management of public finances. The expediency of providing a balance between functional components of budget regulation of social and economic development. Revealed the need for further improvement of the institutional mechanisms of budgetary forecasting and planning, the need for the formation of long-term fiscal strategy. The main areas of fiscal policy in the medium term in relation to the objectives of socio-economic

development. We got further development of provisions to strengthen the balance of public finances, strengthening the responsibility of administrators of budget funds for achieving these objectives and efficiency of budget expenditures, improve the effectiveness of economic reforms.

Key words: *budget, fiscal policy, fiscal performance, budget management, economic growth.*

Постановка проблеми. Бюджетна система є одним з вагомих інструментів державного регулювання економіки. Від ефективності бюджетного процесу, формування бюджетної політики залежить успішність реалізації регулюючої функції держави, забезпечення економічного зростання. Бюджетне регулювання виступає одним із інструментів бюджетної політики та визначається завданнями соціально-економічного розвитку країни. Метою бюджетної стратегії є забезпечення відповідного рівня розвитку суспільства з урахуванням збалансованості державних фінансів, що реалізується через інститути бюджетного регулювання, державного фінансового контролю. Наразі бюджетна політика економічного зростання спрямована на сприяння модернізації вітчизняної економіки, створення відповідних умов для підвищення її ефективності та конкурентоспроможності, довгострокового економічного розвитку, покращання інвестиційного середовища. Проте впродовж останніх років бюджетна стратегія не у достатній мірі сприяла інноваційному розвитку економіки та дієвим структурним перетворенням. Враховуючи зазначене, актуальним питанням залишається визначення відповідних інституційних засад подальшого розвитку системи бюджетного регулювання з урахуванням основних напрямів суспільного розвитку країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вагомих наукових досліджень зарубіжних учених у сфері розвитку системи бюджетного регулювання як інструменту економічного зростання можна назвати праці М. Афанасьєва, О. Богачової, Дж. Б'юкенена, А. Вагнера, С. Вітте [2], Дж.М. Кейнса [3], П. Кругмана [4], А. Лаврова, В. Родіонової, П. Самуельсона [7], М. Сперанського, Дж. Стігліца, С. Фішера, Дж. Хікса, М. Ходоровича, Г. Шахової [12]. Питанням формування бюджетної політики та її

впливу на соціально-економічний розвиток країни присвячені праці вітчизняних вчених: О. Василика [1], В. Глушенка, Л. Лисяк [5], І. Луніної [6], І. Лютого, В. Федосова [8], І. Чугунова [9-11], С. Юрія [8] та інших.

Разом з тим, на даний час не у повній мірі використовуються можливості бюджетного механізму як інструменту економічного розвитку.

Метою статті є розкриття теоретичних засад та удосконалення інституційних механізмів формування системи бюджетного регулювання як інструменту економічного розвитку.

Основні результати дослідження. На даному етапі економічних перетворень у країні посилюється регулююча роль бюджету, яка полягає у перерозподілі валового внутрішнього продукту між сферами економічної діяльності, адміністративно-територіальними одиницями країни, різними соціальними групами населення з метою забезпечення ефективності соціально-економічного розвитку.

Підходи до визначення пріоритетних напрямів бюджетної політики повинні розроблятися з урахуванням циклічності розвитку економіки, стійкості бюджетної системи, що сприятиме забезпеченню досягнення показників соціально-економічного розвитку країни. Держава має виходити з необхідності забезпечення фінансової та соціальної стабільності. Передбачуваність бюджетної стратегії є одним із основних факторів загальної макроекономічної стійкості. З метою дієвого вирішення завдань, що стоять перед державою у бюджетній сфері, важливим є розуміння сутності фінансового регулювання та змісту бюджетного механізму реалізації.

Становлення бюджетних відносин відбувається внаслідок розвитку економіки, однак можливості використання бюджету в макроекономічному регулюванні пов'язані з

умовами і результатами виробництва, рівнем розвитку економічних відносин. Бюджетна політика є адаптивним механізмом у системі регулювання економіки, спрямованим на забезпечення адекватності регулятивних заходів внутрішнім і зовнішнім змінам економічного середовища з метою економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць.

Основним завданням бюджетного регулювання є забезпечення виконання завдань соціально-економічного розвитку країни, однак при цьому важливою є підтримка у необхідних межах запасу стійкості бюджетної системи, яка є одним із вагомих інструментів впливу на економічне зростання, разом з цим, з лагом у часі бюджетна система виступає як об'єкт впливу з боку макроекономічного стану, тому важливим є визначення ступеня взаємовпливу бюджетної системи і соціально-економічного розвитку країни.

Середньострокове бюджетне планування є необхідною умовою підвищення керованості та якості процесу бюджетного планування, посилення впливу бюджетного регулювання на соціально-економічний розвиток держави. Отже, встановлення довго- і середньострокових цілей та завдань фінансово-бюджетної політики, кількісних та якісних критеріїв їх виконання і на цій основі визначення обсягів бюджетних ресурсів на перспективу є необхідною умовою підвищення якості процесу бюджетного планування та посилення впливу бюджетної політики на економічне зростання.

Розробка і реалізація бюджетної стратегії мають спиратися на науково обґрунтовані положення та результати проведених досліджень з питань бюджетних відносин, що, безперечно, посилять збалансованість державних фінансів й створить необхідні умови для підвищення рівня керованості економічних процесів у країні. З огляду на положення економічної архітекtonіки, інституційна модель бюджетної стратегії має поєднати соціальні та інноваційні бюджетні складові, що забезпечить якісний рівень функціонування фінансово-економічної системи держави.

З метою розробки і реалізації збалансованого бюджетного регулювання протягом певного часового інтервалу бюджетна політика має визначатися, виходячи, з одного боку, з циклічності економічного розвитку, а з іншого, - зі стану державних фінансів і запасу стійкості бюджетної системи, суттєве зменшення якого може призвести до ускладнень у проведенні ефективного бюджетного регулювання для позитивного впливу на економічне зростання. На кожному етапі економічного розвитку є необхідність розробки такого бюджетного механізму, який забезпечив би втілення поставлених завдань перед державою. З економічної точки зору, бюджетний механізм є сукупністю певних видів бюджетних відносин, методів формування та використання бюджетних коштів.

Вагомими інструментами регулювання доходної частини бюджету є регулювання кількості податків, структури податкового навантаження у розрізі галузей економіки, прямого та непрямого оподаткування, фізичних і юридичних осіб, зміни значень податкових ставок, запровадження податкових пільг тощо. Необхідно відзначити, що регулювання податкових ставок є традиційним та широко розповсюдженим механізмом впливу на обсяг бюджетних доходів, рівень ділової активності та інвестування. Крім того, зміна податкових ставок є важливою складовою антикризової політики держави. Знижуючи ставки податку на прибуток, на доходи фізичних осіб, податку на додану вартість держава створює умови для стимулювання економічного розвитку, легалізації економіки. У 70-х рр. ХХ ст. американський економіст А. Лаффер теоретично обґрунтував вплив зміни податкових ставок на обсяг податкових надходжень до бюджету. Стимулювання інвестиційної активності суб'єктів господарювання вважалось пріоритетним заходом фінансової політики держави у сфері регулювання бюджетних доходів. Теоретичні надбання «економіки пропозиції» були взяті за основу при розробці бюджетної політики Р. Рейгана та Дж. Буша. Регулювання величини податкових ставок є доцільним заходом з

боку держави в умовах економічних перетворень. Так, ряд країн в умовах світової фінансово-економічної кризи збільшувала ставки непрямих податків, насамперед акцизів, з метою підтримки належного рівня бюджетних доходів та зменшувала ставки прямих податків, що було спрямовано на активізацію інвестиційної діяльності й стимулювання соціально-економічного розвитку.

Державна політика у сфері видатків бюджету суттєво впливає на обсяг сукупного попиту, який складається з обсягу споживчого попиту, інвестиційного попиту та попиту держави. В умовах економічного спаду держава повинна здійснювати заходи щодо одночасного послаблення податкового навантаження на економіку та зменшення бюджетного дефіциту, таким чином, бюджетне регулювання дозволяє впливати на обсяг сукупного попиту, темпи і пропорції економічного розвитку.

Значним інструментом впливу держави на соціально-економічні процеси є бюджетне регулювання у сфері видаткової частини бюджету. Механізм впливу видатків бюджету на обсяг сукупного попиту та пропозиції передбачає доцільність їх збільшення у період економічного спаду та відповідно зменшення у період стійкого економічного зростання. Водночас, важливим є формування оптимальної структури видаткової частини бюджету, яка була б достатньою для виконання основних функцій держави у сфері соціального захисту, національної оборони, забезпечення громадського порядку, охорони здоров'я, освіти, а також створювала відповідні можливості дієвого впливу державних фінансових інститутів на економічну систему. Вітчизняний і зарубіжний досвід свідчить, що підтримка деяких галузей економіки, переважно сільського господарства та будівництва, за рахунок прямого впливу видатків бюджету, є важливим інструментом стимулювання їх розвитку. Надання цільових дотацій з бюджету, компенсація процентних ставок за кредитами за рахунок бюджетних ресурсів, укладення форвардних контрактів на поставку продукції, механізми державно-

приватного партнерства є вагомими інструментами підтримки збалансованого та стійкого розвитку вітчизняної економіки. Пріоритетним напрямом впливу держави на рівень економічного зростання є розбудова інфраструктури, якісний рівень якої значною мірою впливає на рівень ділової активності, інтенсивність торговельного обороту, що позитивно відображається на покращенні рівня економічного розвитку. Важливими завданнями держави є підвищення частки високотехнологічних укладів економіки, сприяння розвитку її інноваційної складової, доцільним є використання механізму бюджетного фінансування галузей економіки, що визначають науково-технічний прогрес. Пріоритетним напрямом бюджетної політики у вирішенні зазначеного є надання державних гарантій під високотехнологічні інвестиційні проекти, реалізація яких сприятиме зростанню зайнятості, збільшенню обсягу валового внутрішнього продукту та підвищенню конкурентоспроможності національної економіки.

Вагомий механізм впливу на економічний зростання є розвиток людського капіталу, вдосконалення системи підготовки та перепідготовки кадрів для галузей економіки. Реалізація зазначеного потребує належного рівня фінансування освіти, науки, охорони здоров'я, ефективного перерозподілу фінансових ресурсів між територіями та розпорядниками бюджетних коштів, дієвого контролю за результативністю використання цих ресурсів. Вагомим напрямом впливу держави на стан розвитку економіки, у тому числі в розрізі адміністративно-територіальних одиниць, є міжбюджетне регулювання. На сучасному етапі економічних перетворень доцільним є формування й реалізація бюджетної політики у сфері міжбюджетних відносин, спрямованої на ефективний розвиток регіонів та посилення якісного рівня реалізації принципу субсидіарності бюджетної системи. Зазначене потребує удосконалення підходів щодо формування доходної частини місцевих бюджетів, оптимізації розмірів територіальних громад, упровадження програмно-цільового методу

планування на всіх рівнях бюджетної системи.

Здійснювати бюджетне регулювання необхідно з урахуванням динаміки значень показників фінансової та боргової стійкості. Реалізація механізму регулювання доходної та видаткової частини бюджету впливає на обсяг бюджетного дефіциту, який має фінансуватися за рахунок запозичень чи коштів від приватизації об'єктів державної власності. В умовах економічного спаду доцільно використовувати бюджетний дефіцит як інструмент стимулювання економічного розвитку, натомість у період економічного розвитку важливим є зменшення його рівня або ж ухвалення бюджету із профіцитом. З метою підвищення результативності фінансової політики як складової системи економічного розвитку необхідним є посилення взаємозв'язку фінансового регулювання із циклічністю економічного зростання, проведення збалансованої бюджетної політики. Необґрунтований рівень дефіциту бюджету впливає на зростання рівня інфляції, стан фінансового ринку, показник державного боргу, що досить негативно відбивається на макроекономічній стабільності країни.

Основою для прийняття дієвих управлінських рішень щодо планування державного бюджету, при складанні відповідних фінансово-економічних планів діяльності, підготовки бюджетних запитів головними розпорядниками бюджетних коштів є здійснення моніторингу бюджетної результативності, що надає можливість отримати інтегральну оцінку виконання бюджетних програм.

Важливою умовою посилення впливу видаткової частини бюджету на економічне зростання та соціальний розвиток суспільства є розробка й запровадження обґрунтованих методів визначення обсягів і структури видатків державного і місцевих бюджетів. З метою найбільш ефективного розподілу бюджетних ресурсів відбувається подальше вдосконалення планування і виконання видаткової частини бюджету на основі програмно-цільового методу як складової системи перспективного бюджетного прогнозування та планування.

Вдосконалення системи планування видатків місцевих бюджетів шляхом запровадження програмно-цільового методу сприятиме підвищенню бюджетної прозорості, взаємозв'язку пріоритетів соціально-економічного розвитку територій з фінансовою складовою місцевого самоврядування, посиленню ефективності використання бюджетних коштів з урахуванням досягнутих результатів бюджетних програм.

Необхідно вживати заходів, спрямованих на підвищення рівня збалансованості й прозорості бюджету, ефективності використання бюджетних коштів, удосконалення міжбюджетних відносин, забезпечення якісного виконання бюджетів усіх рівнів, здійснення дієвого державного фінансового контролю для посилення впливу бюджетної системи на соціально-економічний розвиток суспільства. Бюджетна стратегія повинна бути спрямована на відповідні економічні перетворення, ендогенні чинники економічного зростання. При цьому бюджет як вагомий інструмент системи державного регулювання економіки має спиратися на довгострокову програму економічного й соціального розвитку країни. Основні напрями бюджетної політики мають формуватися із пріоритетів, які визначають дієвий інноваційний розвиток економіки, вагомим механізмом реалізації цього має стати бюджет розвитку. Доцільним є впровадження стратегічного планування у роботу головних розпорядників бюджетних коштів та складання ними відповідних планів діяльності на поточний і наступні три бюджетні періоди. Все це має бути спрямоване на результат з метою посилення відповідальності розпорядників бюджетних коштів за досягнення встановлених цілей, упорядкування і підвищення результативності та ефективності державних видатків.

Перспективне прогнозування видатків бюджету є важливим інструментом державного регулювання економічних і соціальних процесів, оскільки визначає напрями використання бюджетних коштів у майбутньому з урахуванням визначених цілей та пріоритетів соціально-економічного розвитку держави на

середньо- та довгострокову перспективу. Сучасний етап розвитку бюджетних відносин характеризується посиленням ролі бюджетних видатків у процесі регулювання економічного розвитку країни та територій. За останні роки здійснено вагомі заходи щодо посилення обґрунтованості планування видаткової частини бюджету, її впливу на економічне зростання й соціальний розвиток суспільства. З метою посилення впливу системи бюджетного регулювання на соціально-економічний розвиток суспільства потрібно вживати заходи, спрямовані на підвищення рівня збалансованості і прозорості бюджету, ефективності витрачання бюджетних коштів, удосконалення міжбюджетних відносин, забезпечення якісного виконання бюджетів усіх рівнів, здійснення дієвого державного фінансового контролю.

Висновки. Бюджетне регулювання виступає одним із вагомих інструментів фінансової політики, визначається завданнями соціально-економічного розвитку суспільства та повинне бути спрямоване на відповідні економічні перетворення, ендогенні фактори економічного зростання. Основою для

довгострокового економічного розвитку є заходи державного регулювання, які реалізуються шляхом застосування сукупності ефективних економічних механізмів. При цьому бюджет як дієва складова системи державного регулювання економіки має узгоджуватися з основними напрямками економічного та соціального розвитку країни.

На сьогодні бюджетне регулювання країни формується в умовах соціально-економічної політики, яка виходить з необхідності рівноправної участі держави у світових економічних і фінансових відносинах, підвищення якості державних суспільних послуг, що вимагає реалізації стратегії економічного зростання на якісно новому інституційному рівні. Бюджетна політика як складова державного регулювання суспільного розвитку є сукупністю фінансових відносин, інституційного забезпечення щодо формування та використання бюджетних коштів, спрямованих на досягнення фінансово-економічної збалансованості, результативності економічних перетворень.

ВИКОРИСТАНА ЛІТЕРАТУРА

1. *Василик, О.Д.* Державні фінанси України : навч. посібник / О.Д. Василик. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 608 с.
2. *Витте, С.Ю.* Конспект лекцій о народном и государственном хозяйстве (в 1900-1902 годах) / С.Ю. Витте. – М. : Юрайт, 2011. – 629 с.
3. *Кейнс, Дж. М.* Общая теория занятости, процента и денег / Джон Мейнард Кейнс ; пер. с англ. – М. : Гелиос, 2012. – 352 с.
4. *Кругман, П.* Выход из кризиса есть / Пол Кругман ; пер. с англ. – М. : Азбука Бизнес, 2013. – 320 с.
5. *Лисяк, Л.В.* Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія / Л.В. Лисяк. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.
6. *Луніна, І.О.* Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / Луніна І.О. – К. : Наукова думка, 2006. – 432с.
7. *Самуэльсон, П.* Экономика. - 18-е издание / П. Самуэльсон, В. Нордхаус ; пер. с англ. – М. : Вильямс, 2010. – 1360 с.
8. Теорія фінансів : підручник / за ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – К. : Центр навчальної літератури, 2010. – 576 с.
9. Фінанси України : інституційні перетворення та напрями розвитку / За ред. І.Я. Чугунова. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 844 с.
10. *Чугунов, І.Я.* Бюджетно-податкова політика в умовах інституційних перетворень / І.Я. Чугунов, В.Д. Макогон // Вісник КНТЕУ. – 2014. – № 4. – С. 79–91.

11. Чугунов, І.Я. Теоретичні засади розвитку бюджетних відносин / І.Я. Чугунов // Вісник КНТЕУ. – 2011. – № 4. – С. 13–22.
12. Шахова, Г.Я. Долгосрочная устойчивость бюджетной системы / Г.Я. Шахова, П.Г. Крадинов, П.Л. Маненок // Финансовый журнал. – 2012. – № 4. – С. 5–18.

REFERENCES

1. Vasilik, O.D. Derzhavni finansy Ukrainy / O.D. Vasilik. – K.: Tsentr navchalnoyi literaturi, 2003. – 608 s.
2. Vitt, S.Yu. Konspekt lektsiy o narodnom i gosudarstvennom hozyaystve (v 1900-1902 godah) / Vitte S.Yu.– M. : Yurayt, 2011. – 629 s.
3. Keyns, Dzh. M. Obschaya teoriya zanyatosti, protsenta i deneg. / Keyns Dzh. M. ; per. s angl. – M. : Gelios, 2012. – 352 s.
4. Krugman, P. Vyihod iz krizisa est / Krugman P. ; per. s angl. – M. : Azbuka Biznes, 2013. – 320 s.
5. Lisyak. L.V. Byudzhetna polityka u sisteml derzhavnogo regulyuvannya sotsialno-ekonomichnogo rozvitku Ukrainy : / L.V. Lisyak – K.: DNNU AFU, 2009. – 600 s.
6. Lunina, I.O. Derzhavni finansy ta reformuvannya mlzhbyudzhetnih vidnosin / Lunina I.O. – K.: Naukova dumka, 2006. – 432s.
7. Samuelson, P., Nordhaus V. Ekonomika, 18-e izdanie / Samuelson P., Nordhaus V. ; per. s angl. – M.: Vilyams, 2010. – 1360 s.
8. Teoriya finansiv / za red.V. M. Fedosova, S.I. Yuriya.– K.: Tsentr navchalnoyi literaturi, 2010. – 576 s.
9. Finansy Ukrainy : Institutsyni peretvorennya ta napryami rozvitku / Za red. I.Ya. Chugunova. – K. : DNNU AFU, 2009. – 848 s.
10. Chugunov, I.Ya. Teoretichni zasady rozvitku byudzhetnih vidnosin / I.Ya. Chugunov // Visnik KNTEU. – 2011. – № 4. – S. 13–22.
11. Chugunov, I.Ya. Byudzhetno-podatkova polityka v umovah Institutsynih peretvoren / I. Ya. Chugunov, V.D.Makogon // Visnyk KNTEU. – 2014. – № 4. – S. 79–91.
12. Shahova, G.Ya. Dolgosrochnaya ustoychivost byudzhetnoy sistemi / G.Ya.Shahova, P.G. Kradinov, P.L. Manenok // Finansovyi zhurnal. – 2012. – № 4. – S. 5–18.

Стаття надійшла до редакції