

Бюджетна політика як інструмент соціально-економічного розвитку країни: теоретичні засади, стан та перспективи

Одним з ключових елементів фінансової політики є бюджетна політика, в якій знаходять відображення масштаби виконання державою своїх функцій. На сучасному етапі розвитку суспільства, прийняття Україною стратегічного курсу на євроінтеграцію бюджетна політика стає важливим інструментом державного регулювання соціально-економічних процесів, що відбуваються в країні.

Бюджетна політика визначає обсяги первинного розподілу ВВП, створює передумови для подолання наслідків фінансової кризи, реалізації програм довгострокового розвитку країни, стимулювання розвитку пріоритетних галузей національної економіки, підвищення добробуту населення. Необхідність обґрунтування та вироблення ефективної бюджетної політики з погляду формування обсягу фінансових ресурсів та їх перерозподілу, які відповідають умовам економічного розвитку країни, актуалізує узагальнення її теоретичних засад та проведення оцінки основних показників бюджетної політики.

Теоретичним основам бюджетної політики присвячено праці багатьох вітчизняних та закордонних науковців, але дотепер не існує єдиного підходу до визначення сутності поняття «бюджетна політика». (Табл. 1)

У західній економічній науці, яскравими представниками якої є С. Фішер, Р. Дорнбуш та Р. Шмалензі, бюджетна політика стосується доходів та витрат країни, їх загальних обсягів і структури, що ухвалюються рішення державних структур. На основі даних табл. 1 можна зробити висновок, що вітчизняні науковці трактують бюджетну політику як цілеспрямовану або економічну діяльність держави (органів державної влади та місцевого самоврядування), сукупність заходів держави, сукупність пріоритетів. Автор підтримує точку

зору Возняк Г. В., яка охарактеризувала вказані підходи до визначення сутності поняття «бюджетна політика»¹, а саме:

Таблиця 1. Підходи до визначення сутності поняття «бюджетна політика»*

Автор	Сутність поняття
Фішер С., Дорнбуш Р., Шмалензі Р.	Рішення, що ухвалюються державними структурами щодо доходів та витрат країни. ²
Василик О. Д., Павлюк К. В.	Сукупність заходів держави щодо організації та використання фінансів для забезпечення економічного і соціального розвитку. ³
Огонь Ц. Г.	Цілеспрямована діяльність держави у фінансово-бюджетній сфері ⁴
Артус М. М., Хижа Н. М.	Економічна діяльність органів державної влади й державного управління з визначення системи організаційних і методологічних заходів щодо мобілізації фінансових ресурсів їх розподілу та використання відповідно до потреб соціально-економічного розвитку суспільства. ⁵
Пасічник Ю. В.	Сукупність заходів держави з організації та використання бюджетних ресурсів для забезпечення її економічного й соціального розвитку. ⁶
Єрмошенко М. М., Єрохін С. А., Плужніков І. О.	Системна сукупність пріоритетів (національних інтересів), наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу і використання бюджетної системи для рішення економічних і соціальних завдань країни. ⁷
Булгакова С. О.	Цілеспрямована діяльність держави (в особі органів державної влади і місцевого самоврядування) щодо регулювання бюджетного процесу, управління бюджетним дефіцитом, а також використання бюджетної системи для реалізації завдань економічної політики в країні. Сукупність методологічних принципів, практичних форм організації і методів використання бюджетних коштів. ⁸
Лагутін В. Д.	Політика бюджетних доходів і витрат, яка повинна сприяти сталому економічному зростанню. ⁹
Ковальчук С. В., Форкун І. В.	Сукупність заходів держави з організації та виконання бюджетних ресурсів для забезпечення її економічного й соціального розвитку. ¹⁰
Федосов В. М., Опарін В. М., Сафонова Л. Д.	Складова фінансової політики, що відображає сукупність державних заходів у сфері бюджету з метою регулювання економічних і соціальних процесів. Підпорядкована певній фінансовій доктрині – системі домінуючих теоретичних положень, політичних переконань, етичних ідеалів. ¹¹
Швайко М. Л.	Діяльність органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування з визначення мети, напрямів, завдань і пріоритетів розвитку бюджетних відносин, які носять стратегічний характер, шляхом застосування тактичних заходів для їх досягнення. ¹²

¹ Возняк Г. В. Бюджетна політика та її вплив на економічний розвиток регіону: теоретичні аспекти [Електронний ресурс] / Г. В. Возняк // Бізнес Інформ. – 2013. – № 9. – С. 25 – 32. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2013_9_5.

² Фишер С. Экономика / С. Фишер, Р. Дорнбуш, Р. Шмалензи. – М.: Дело, 1997. – 549 с.

³ Василик О. Д. Бюджетна система України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.

⁴ Огонь Г. Доходи бюджету України: теорія та практика : монографія / Ц. Г. Огонь. – Київ : КНТЕУ, 2003. – 580 с.

⁵ Артус М. М. Бюджетна система України : навч. посіб. / М. М. Артус, Н. М. Хижа. – Київ : Вид-во Європ. ун-ту, 2005. – 220.

⁶ Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн : навч. посіб. / Ю. В. Пасічник. – Київ : Знання-Прес, 2002. – 495 с.

⁷ Засади формування бюджетної політики держави : монографія / [М. М. Єрмошенко, С. А. Єрохін, І. О. Плужніков та ін.] ; за наук. ред. д.е.н., проф. М. М. Єрмошенко. – К.: НАУ, 2003. – 284 с.

⁸ Формування і функціонування бюджетної системи України : монографія / [С. О. Булгакова, О. Т. Колодій, Л. В. Єрмошенко та ін.] ; заг. ред.: А. А. Мазаракі. – К.: Книга, 2003. – 344 с.

⁹ Лагутін В. Д. Бюджетна та монетарна політика: координація в трансформаційній економіці : монографія / В. Д. Лагутін. – К.: Київський національний торговельно-економічний університет, 2007. – 248 с.

¹⁰ Ковальчук С. В. Фінанси : навч. посіб. / С. В. Ковальчук, І. В. Форкун. – Львів : Новий Світ–2000, 2006. – 568 с.

¹¹ Федосов В. М. Бюджетний менеджмент [Текст] : підручник / [Федосов В. М., Опарін В. М., Сафонова Л. Д. та ін.] ; за заг. ред. В. М. Федосова. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.

¹² Швайко М. Л. Бюджетна політика України в сучасних умовах [Електронний ресурс] / М. Л. Швайко // Соціальна економіка. – 2013. – № 2 – 3. – С. 144 – 149. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/se_2013_2-3_16.

** Джерело : узагальнено автором*

1) вид діяльності в фінансово-бюджетній сфері. Артус М. М., Хижа Н. М., Булгакова С. О., Огонь Ц. Г., Швайко М. Л. трактують бюджетну політику як діяльність держави (в особі органів державної влади і місцевого самоврядування) у сфері формування та використання бюджетних коштів, управління бюджетним дефіцитом у цілях забезпечення соціально-економічного розвитку країни;

2) система цілей та заходів. Прихильники такого підходу, до яких можна віднести Василика О. Д., Павлюка К. В., Пасічника Ю. В., Опаріна В. М., Федосова В. М., Сафронову Л. Д., Лагутіна В. Д., Ковальчук С. В., Форкуна І. В., вважають, що бюджетна політика виступає системою цілей та заходів як державних органів влади, так і органів місцевого самоврядування у сфері управління бюджетним процесом з метою досягнення певного економічного і соціального ефекту. Сутнісні аспекти бюджетної політики в цьому ключі вбачаються в підпорядкуванні певній фінансовій доктрині. Підкреслено, що бюджетна політика є складовою фінансової політики;

3) сукупність пріоритетів. У такій інтерпретації бюджетна політика розглядається Єрмошенко М. М., Єрохіним С. А., Плужниковим І. О. як сукупність пріоритетів, наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу та використання бюджетної системи для вирішення економічних і соціальних завдань країни.

В результаті узагальнення існуючих теоретичних підходів автор вважає за доцільне визначати, що бюджетна політика – це сукупність цілей та заходів органів державної влади і місцевого самоврядування щодо формування бюджетних фінансових ресурсів, їх перерозподілу та ефективного використання для забезпечення економічного і соціального розвитку країни.

Таким чином можна виокремити наступні сутності характеристики бюджетної політики: бюджетна політика є складовою фінансової політики держави; здійснюється на рівні держави та органів місцевого самоврядування;

спрямована на формування та ефективне використання доходів державного та місцевих бюджетів; повинна забезпечувати досягнення стратегічних показників соціально-економічного розвитку країни за допомогою тактичних заходів; ґрунтується на нормах чинного законодавства.

У фінансові науки загальноприйнятим є поділ бюджетної політики держави в залежності від періоду і завдань на бюджетну стратегію та бюджетну тактику.

Більшість вітчизняних науковців під бюджетною стратегією розуміють довготривалий курс бюджетної політики, розрахований на перспективу, що передбачає вирішення глобальних завдань, визначених економічною стратегією. Бюджетна тактика спрямована на вирішення завдань конкретного етапу розвитку суспільства шляхом своєчасної зміни способів організації бюджетних взаємовідносин, переорієнтації бюджетного механізму, перерозподілу фінансових ресурсів.¹³

На основі узагальнення праць вітчизняних науковців^{14,15} у табл. 2 наведено основні концепції побудови бюджетної політики, автором визначено їх переваги та недоліки.

Становлення бюджетної політики в Україні відбувалося у 1992-1994 рр. Цей етап характеризувався неефективною системою державного регулювання економічних і соціальних процесів в суспільстві, використанням емісійних джерел покриття дефіциту державного бюджету, що призвело до високих темпів інфляції.

На етапі інституціоналізації (1995-2000 рр.) бюджетна політика реалізовувала переважно стабілізаційну функцію, здійснювалася розробка нормативно-правових засад її формування та реалізації. На етапі збалансування (2001 – 2007 рр.) бюджетна політика виконувала функції перерозподілу та регулювання в умовах відносно стабільних макроекономічних показників

¹³ Василик О. Д. Бюджетна система України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.

¹⁴ Швайко М. Л. Бюджетна політика України в сучасних умовах [Електронний ресурс] / М. Л. Швайко // Соціальна економіка. – 2013. – № 2 – 3. – С. 144 – 149. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/se_2013_2-3_16.

¹⁵ Возняк Г. В. Бюджетна політика розвитку в рамках класичної та неокласичної теорій [Електронний ресурс] / Г. В. Возняк // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. – 2015. – Вип. 1. – С. 98 – 103. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sepspu_2015_1_20.

України. В умовах фінансово-економічної кризи 2008-2009 рр. бюджетна політика виконувала стабілізаційну функцію та була антикризовою. На етапі відновлення з 2010 р. у зв'язку з прийняттям нового Бюджетного кодексу відбувається подальший розвиток та оптимізація бюджетної політики.¹⁶

Таблиця 2. Концепції побудови бюджетної політики*

Назва концепції	Зміст	Недоліки	Переваги
Забезпечення щорічної збалансованості бюджету	За будь-яких умов держава повинна забезпечувати збалансований за доходами і видатками бюджет. Балансування бюджету є кінцевою метою бюджетної політики.	Бюджетна політика перестав виступати інструментом державного регулювання економіки. Неможливість забезпечити досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку країни.	Відсутність дефіциту бюджету.
Циклічна збалансованість бюджету	Держава забезпечує збалансованість бюджету за фазами економічного циклу, а не на кожен рік. Проводиться антициклічна бюджетна політика: у фазі економічного спаду знижується рівень оподаткування, збільшуються видатки і навпаки. Тобто держава свідомо викликає дефіцит бюджету з метою стимулювання зростання виробництва.	Невизначений термін антициклічної бюджетної політики, оскільки циклічні процеси спостерігаються в часовому діапазоні від одного до декілька років, позаяк екстремуми економічного циклу можуть бути різними як за тривалістю, так і за глибиною. Наявність циклічного дефіциту бюджету.	Можливість протистояти падінню виробництва та зростанню безробіття у кризовій фазі економічного циклу.
Фундаментальне фінансування	Метою державних фінансів є забезпечення збалансованості економіки, а не бюджету; досягнення макроекономічної рівноваги та зростання може супроводжуватися або стійким позитивним сальдо, або стійким бюджетним дефіцитом. За таких умов збалансованість бюджету не є першочерговим завданням. Держава визначає довгострокові пріоритети бюджетної політики і концентрує фінансові ресурси на фінансуванні стратегічно важливих напрямків, що в підсумку дає можливість вийти з кризи і перейти до фази розвитку, з забезпеченням циклічно збалансованого бюджету.	Проблеми щодо визначення допустимого та оптимального розміру дефіциту бюджету, пошуку джерел його покриття. Неможливо розробити обґрунтовану програму фінансових заходів, спрямованих на досягнення встановлених цілей та завдань, без організації ефективного бюджетного механізму, бюджетного процесу, контролю за бюджетним дефіцитом.	Бюджетна політика виступає дієвим інструментом державного регулювання економіки та соціальної сфери. На її основі забезпечується реалізація програм довгострокового розвитку країни. Дозволяє контролювати оптимальну величину бюджетного дефіциту.

* Джерело : узагальнено автором

Таким чином з моменту здобуття незалежності в Україні сформовані основи сучасного бюджетного механізму, створена цілісна система бюджетного

¹⁶ Швайко М. Л. Бюджетна політика України в сучасних умовах [Електронний ресурс] / М. Л. Швайко // Соціальна економіка. – 2013. – № 2 – 3. – С. 144 – 149. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/se_2013_2-3_16.

регулювання. Але на формування та реалізацію бюджетної політики впливають негативні макроекономічні тенденції, які в середньостроковому і довгостроковому періоді можуть знизити її ефективність. Основні макроекономічні показники України за 2012-2016 рр. наведено у табл. 3.

На основі даних табл. 3 можна констатувати, що протягом 2012 – 2016 рр. в економіці України спостерігались негативні кризові явища. Обсяг номінального ВВП зростає протягом аналізованого періоду із року в рік. Але в країні з 2014 р. збільшились темпи інфляції, що призвело до зростання цін на товари та послуги і відповідно до збільшення показника номінального ВВП.

Таблиця 3. Основні макроекономічні показники України за 2012-2016 рр.*

Показник	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.
Номінальний ВВП, млрд. грн.	1408,9	1454,9	1566,7	1979,5	2383,2
Індекс фізичного обсягу ВВП, %	100,2	100,0	93,2	90,1	102,3
Індекс промислового виробництва, %	94,4	99,0	82,8	98,4	103,1
Індекс споживчих цін, %	99,8	100,5	124,9	143,3	112,4
Індекс цін виробників, %	100,4	101,7	131,7	125,5	135,8
Номінальний ВВП, млн.дол.	175781	183310	131805	90615	93270
Зовнішній державний борг, млн.дол.	38658,8	37536,0	38792,2	43445,4	45604,6
Відношення зовнішнього державного боргу до ВВП, %	21,99	20,48	29,43	47,95	48,90
Мінімальна заробітна плата (станом на кінець року), грн.	1134	1218	1218	1378	1600
Рівень безробіття, %	8,1	7,7	9,7	9,5	9,7
Доходи Державного бюджету, млн. грн.	346054	339180	357084	534695	6162754
Видатки Державного бюджету, млн. грн.	395682	403403	430218	576911	684743
Дефіцит бюджету, млн. грн.	53445	64707	78053	45167	70130
Курс НБУ долара США (станом на кінець року), грн.	7,993	7,993	15,7686	24,0007	27,1909

* побудовано автором за даними фінансового порталу Міністерства фінансів України : <https://minfin.com.ua>.

Протягом 2012 – 2013 рр. рівень реального ВВП практично не змінився, але у 2014 – 2015 рр. спостерігається його падіння, що свідчить про скорочення обсягів реалізації та збуту продукції, товарів та послуг. ВВП країни збільшився тільки у 2016 р. на 2,3 % у порівнянні з попереднім роком. У 2014 – 2015 рр. скорочення обсягів реального ВВП супроводжувалося підвищенням рівня інфляції, яка складала 24,9 % у 2014 р. та 43,3 % у 2015 р. Зростання цін на товари, особливо імпорتنі, негативно вплинуло на купівельну спроможність домогосподарств та добробут населення. За 2014 – 2016 рр. в Україні рівень безробіття залишався більше 9 %. Така ситуація пов'язана з військовим

конфліктом на Сході України, анексією Криму, торговельними та транзитними обмеженнями з боку Російської Федерації, низькою конкурентоспроможністю вітчизняних товарів на європейських ринках, а також корупцією і високою тінізацією економіки.

За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України у 2016 р. рівень тіньової економіки склав 34 % від офіційного ВВП. Цей показник на 6 відсоткових пунктів менше порівняно з показником 2015 р. Водночас динаміка детінізації стримується досі невирішеними проблемами, що негативно позначається на показниках розвитку економіки країни в цілому. Це, зокрема, збереження значних викликів стабільності фінансової системи країни в умовах триваючого збанкрутіння банків та виведення їх з ринку; утримання напруги у міжнародних відносинах з РФ; низька довіра до інститутів влади.¹⁷

На міжнародному рівні Україна має низьку інвестиційну привабливість, що перешкоджає залученню іноземних інвестицій, що, в свою чергу, стримує розвиток економіки та зростання ВВП. Країна продовжує втрачати позиції у глобальному рейтингу країн світу за показником економічної конкурентоспроможності. За опублікованим Всесвітнім економічним форумом Індексом глобальної конкурентоспроможності 2016 – 2017 (The Global Competitiveness Index), Україна посіла 85 місце серед 138 країн світу, втративши за рік шість позицій. Негативними факторами для ведення бізнесу в Україні визначено (в порядку зменшення): корупцію, політичну нестабільність, інфляцію, неефективну державну бюрократію, ускладнений доступ до фінансів, часту зміну урядів, високі податкові ставки, складність податкового законодавства, регулювання валютного ринку, невідповідну якість інфраструктури та інше.¹⁸

В Україні з 2014 р. спостерігається тенденція зростання зовнішнього державного боргу як в абсолютному вираженні, так і щодо валового внутрішнього продукту. Обсяг зовнішнього державного та гарантованого

¹⁷ Рівень тіньової економіки у 2016 році склав 34% від ВВП [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.

¹⁸ Позиція України в рейтингу країн світу за індексом глобальної конкурентоспроможності 2016 – 2017 [Електронний ресурс] / Економічний дискусійний клуб. – Режим доступу: <http://edclub.com.ua/analytika>.

державою боргу у збільшився з 38792,2 млн. дол. (29,43 % ВВП) у 2014 р. до 43445,4 млн. дол. (47,95 % ВВП) у 2015 р. У 2016 р. цей показник дорівнював 45604,6 млн. дол. або вже 48,90 % ВВП. Відповідно до законодавства безпечне відношення обсягу державного зовнішнього боргу до ВВП – 40 %. Тобто в країні існує проблема втрати фінансової та боргової безпеки. Зростання зовнішніх боргових зобов'язань держави призводить до збільшення видатків на обслуговування боргів, посилює залежність України від крупних міжнародних кредиторів, зокрема МВФ.

Негативними залишаються прогнози провідних рейтингових агентств щодо кредитного рейтингу України. Країна у листопаді 2015 – листопаді 2016 рр. мала переддефолтний рейтинг ССС, якій було присвоєно Міжнародним агентством Fitch Ratings. У теперішній час агентство Fitch підтвердило довгостроковий рейтинг України на рівні В-. Прогноз по рейтингу – стабільний. У відповідності зі шкалою Fitch рейтинги групи «В» свідчать про наявність визначених кредитних ризиків при обмеженому запасі міцності. Даний рейтинг вказує на скорочення можливостей залучення Україною іноземних позик для покриття значних зовнішніх виплат та фінансування дефіциту бюджету. Fitch знизило прогноз росту ВВП України на 2017 р. до 2% у зв'язку з блокадою на Донбасі. На 2018 р. агентство прогнозує 3 % росту економіки.¹⁹

Негативним явищем у фінансовій сфері країни виступає девальвація національної валюти. У 2012 – 2013 рр. НБУ вдавалося підтримувати стабільний курс долара США на рівні близько 7,993 грн. за долар. З початку 2014 року до кінця 2016 р. національна грошова одиниця знецінилась до 27,19 грн. за долар США. Стрімка девальвація гривни призводить до фінансових труднощів щодо повернення зовнішніх валютних боргів, удорожчання імпортованих товарів для вітчизняних споживачів, зростанню витрат на закупівлю енергоносіїв, насамперед газу. Виявлені негативні процеси та тенденції перешкоджають ефективній реалізації бюджетної політики в Україні.

¹⁹ Fitch подтвердил рейтинг Украины на уровне В- [Електронний ресурс] // ВВС Україна. – Режим доступа: <http://www.bbc.com/ukrainian/news-russian-39755315>.

Державні доходи, видатки та дефіцит бюджету також мають тенденцію до зростання. Головними джерелами доходів Державного бюджету протягом аналізованого періоду залишаються податкові надходження. Їх питома вага в доходах Державного бюджету складала у 2014 р. – 78,46%, у 2015 р. – 76,57 %, у 2016 р. – 81,76%. Питома вага податку з доходів фізичних осіб у доходах Державного бюджету збільшилась з 3,54 % у 2014 р. до 9,71 % у 2016 р., а питома вага податку на прибуток підприємств, навпаки, зменшилась з 11,19% у 2014 р. до 8,82 % у 2016 р. Економіка України є залежною від імпорту. Тому питома вага податку на додану вартість з імпортних товарів в доходах Державного бюджету залишається на високому рівні і складає у 2014 р. – 30,05 %, у 2015 р. – 25,95 %, у 2016 р. – 29,44 %.

В структурі видатків Державного бюджету на високому рівні залишаються видатки на оборону (8,67 % у 2016 р.) – у зв'язку з невирішеним військовим конфліктом на Сході України; на обслуговування державного боргу (13,99 % у 2016 р.) – завдяки великим обсягам отриманих державою позик; на забезпечення правопорядку, безпеки та судової влади (10,47 % у 2016 р.). Остання стаття видатків Державного бюджету викликає масу дискусій щодо обґрунтованості надання великих обсягів державного фінансування та преференцій.

Протягом аналізованого періоду спостерігаються негативні тенденції зменшення видатків на економічну діяльність, охорону здоров'я та освіти. Так видатки на економічну діяльність становили у 2014 р. 8,0 % від видатків Державного бюджету, а у 2016 р. – тільки 4,59 %. Бюджет не орієнтовано на розвиток економіки, держава постійно відчуває нестачу коштів для фінансування масштабних інноваційних проектів, субсидій і внесків в зареєстровані капітали державних підприємств та суб'єктів господарювання часткою державних ресурсів в капіталі.

Питома вага видатків на охорону здоров'я в видатках Державного бюджету скоротилася з 2,46 % у 2014 р. до 1,82 % у 2016 р. Питома вага видатків на освіту в видатках Державного бюджету знизилась з 6,67 % у 2014 р.

до 5,09 % у 2016 р. Поряд з тiм видатки Державного бюджету на соціальний захист пенсіонерів залишаються на високому рівні – 17,62 % видатків Державного бюджету у 2014 р. та 20,82 % видатків Державного бюджету у 2016 р., що свідчить про постійну нестачу власних коштів в Пенсійному фонді для забезпечення виплат пенсій. Таким чином, фінансування розвитку соціальної сфери також є недостатньо ефективним та проблематичним.

В Україні продовжує існувати проблема високої фінансової залежності місцевих бюджетів від трансфертів з Державного бюджету, оскільки обсяги міжбюджетних трансфертів склали 30,36 % від видатків Державного бюджету у 2014 р., 30,16 % - у 2015 р., 28,54 % - у 2016 р. Таким чином, в умовах обмежених бюджетних ресурсів однією з найважливіших проблем планування й виконання бюджету залишається забезпечення ефективного використання бюджетних коштів.

В результаті проведеного аналізу можна зробити висновок, що формування бюджетної політики України після подій на Майдані 2013 р. здійснювалося під впливом негативних політичних, економічних, фінансових, організаційних чинників, багато з яких уряд та фінансовий апарат країни не мали можливостей дієво регулювати та повністю врахувати. В умовах політичної кризи та глибокої економічної рецесії уряд України проводив жорстку бюджетно-податкову політику, спрямовану, передусім, на консолідацію видатків і подолання дисбалансів у системі державних фінансів, суттєве збільшення доходів бюджету. Розроблена бюджетна політика останніх трьох років не сприяла у повній мірі виходу країни з фінансової кризи, підвищенню конкурентоспроможності держави реалізації інноваційно-інвестиційного напрямку її розвитку.

На сучасному етапі до основних проблем бюджетної політики України варто віднести: недостатньо високий рівень доходів бюджету внаслідок повільних темпів зростання ВВП, тінізації економіки, ухилення від сплати податків, недосконалої податкової системи; неефективна структура державних видатків, зокрема підвищення обсягу видатків на оборону, недостатній рівень

фінансування інвестиційних програм; хронічний бюджетний дефіцит та неефективні джерела його покриття; високі показники боргів та велике боргове навантаження; недостатньо ефективний бюджетний контроль; недотримання принципів ефективності та результативності бюджетної системи.

Необхідність вирішення вищевказаних проблем вимагає формування більш ефективної бюджетної політики, метою якої повинне стати забезпечення стабільності соціально-економічного розвитку країни з дотриманням збалансованості державних фінансів.

Для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку необхідно, щоб бюджетна політика в Україні була спрямована на забезпечення росту ВВП, поліпшення інвестиційного клімату, концентрацію бюджетних витрат на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку країни, активізацію інвестиційної та інноваційної діяльності в національній економіці, підтримання державного і зовнішнього боргу країни на безпечному рівні, стимулювання експорту та підвищення доходів й добробуту домогосподарств.

Основні напрями розробленої бюджетної політики України на 2018-2020 роки ґрунтуються на положеннях Програми діяльності Кабінету Міністрів України, Коаліційної угоди, Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року, Стратегії сталого розвитку "Україна-2020", програм співпраці з міжнародними фінансовими організаціями.²⁰

Вперше відповідно до Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки в країні запроваджується середньострокове бюджетне планування на 3 роки, що має на мету підвищити прогнозованість і ефективність бюджетних видатків, посилити бюджетну дисципліну, забезпечити досягнення стратегічних цілей. Заплановано удосконалення бюджетного законодавства в частині запровадження трирічної Бюджетної декларації.

²⁰ Верховна Рада України [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

Основним завданням бюджетної політики є стабілізація публічних фінансів шляхом поступового зменшення дефіциту державного бюджету та зниження державного боргу відносно валового внутрішнього продукту в умовах ризиків, викликаних різким зростанням виплат за зовнішнім боргом у найближчі роки та залежністю державного боргу від коливань валютного курсу.

Основним викликом для боргової політики України в найближчі роки є суттєве зростання виплат за зовнішнім боргом починаючи з 2019 року. Тому важливим завданням боргової політики на наступні три роки є забезпечення повноцінного доступу до зовнішніх джерел фінансування для рефінансування такої заборгованості разом із зменшенням вартості обслуговування боргу та забезпеченням більш плавного графіка його погашення. Важливою передумовою для успішного рефінансування зовнішнього державного боргу є продовження виконання програми співробітництва з Міжнародним валютним фондом. Це є необхідною умовою для забезпечення доступу до фінансування з боку міжнародних фінансових інституцій та інших офіційних кредиторів.²¹

Пріоритетними напрямками бюджетної політики залишається продовження децентралізації й зміцнення місцевих бюджетів, підвищення соціальних стандартів, стимулювання промисловості й створення нових робочих місць.

Основні макропоказники економічного і соціального розвитку України за базовим сценарієм 1, що закладено в Основних напрямках бюджетної політики, наведено у табл. 4.

Таблиця 4. Основні прогностичні макроекономічні показники України за 2017-2020 рр.*

Показник	2017 р. (очікуване)	Прогностичне значення показника за базовим сценарієм 1		
		2018 р.	2019 р.	2020 р.
Номинальний ВВП, млрд. грн.	2845,8	3247,7	3611	3981,3
ВВП, відсотків до попереднього року	101,8	103	103,6	104
Індекс споживчих цін, %	111,2	107	105,9	105
Індекс цін виробників, %	116,8	109	107,2	106
Рівень безробіття населення, %	9,3	9,1	8,9	8,5
Обмінний курс гривні до долара США в середньому за період, грн. за долар США	27,8	29,3	30,5	31

²¹ Верховна Рада України [Електронний ресурс] / Офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

Мінімальна заробітна плата станом на початок року, грн.	3200	3723	4173	4425
Дефіцит Державного бюджету, млрд. грн.	77,6	77,9	79,4	79,6
Граничний обсяг дефіциту Державного бюджету, відсоток від ВВП	3,0	2,4	2,2	2
Граничний обсяг державного боргу на кінець року, відсоток від ВВП	66,8	62	58	55

* побудовано автором за даними Верховної Ради України : <http://www.rada.gov.ua>, даними Міністерства фінансів України : <https://www.minfin.gov.ua>.

Таким чином, бюджетна політика України на 2018 – 2020 рр. спрямована на забезпечення повільного зростання ВВП, зменшення темпів інфляції, бюджетного дефіциту та державного боргу. Запроваджено проведення структурних реформ, таких як земельна, пенсійна, охорони здоров'я, реформи системи фінансування вищої освіти. Передбачено підвищення мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму.

На погляд автора побудова бюджетної політики України на сучасному етапі повинна ґрунтуватися не тільки на концепції забезпечення щорічної збалансованості бюджету, но і на концепції фундаментального фінансування, що створює передумови для подолання наслідків фінансово-економічної кризи, фінансового забезпечення інноваційного розвитку економіки.

З метою подальшої оптимізації бюджетної політики для забезпечення соціально-економічного розвитку країни пропонується:

враховувати дію об'єктивних економічних законів і закономірностей розвитку суспільства, конкретну економічну ситуацію, попередній досвід бюджетного розвитку, вивчати передовий досвід у галузі реалізації бюджетної політики зарубіжних країн в контексті можливостей його використання в Україні;

враховувати економічні, соціальні та політичні чинники, які сприяють процесу стабілізації і поліпшення макроекономічної ситуації, подоланню кризових явищ та проведенню реформ в усіх сферах життєдіяльності держави;

більш чітко визначати пріоритетні напрями бюджетної політики з урахуванням цілей та завдань соціально-економічного розвитку країни, що посилює рівень обґрунтованості рішень у сфері державних фінансів;

підвищувати ефективність перспективного бюджетного прогнозування на основі прогнозу соціально-економічного розвитку;

удосконалювати програмно-цільовий метод планування бюджету з огляду на завдання посилення рівня бюджетної результативності;

удосконалювати методичні засади оцінки результативності бюджетних програм і діяльності розпорядників бюджетних коштів.^{22,23,24}

Таким чином, формування бюджетної політики потребує врахування внутрішніх і зовнішніх політичних, економічних, соціальних чинників, постійної адаптації до умов конкретної економічної ситуації та є динамічним процесом. За допомогою виваженої бюджетної політики держава досягає встановлених цілей соціально-економічного розвитку на основі формування, ефективного перерозподілу та використання державних фінансових ресурсів із застосуванням обґрунтованих методів та інструментів.

²² Дуб А. Бюджетна політика як інструмент соціально-економічного розвитку країни [Електронний ресурс] / А. Дуб, Г. Бастул // Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. – 2017. – № 2. – С. 81 – 86. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/echscenu_2017_2_14.

²³ Макогон В. Д. Бюджетна політика в механізмі управління державними фінансами [Електронний ресурс] / В. Д. Макогон // Економічний вісник університету. – 2015. – Вип. 26 (1). – С. 207 – 211. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/escvu_2015_26\(1\)_38](http://nbuv.gov.ua/UJRN/escvu_2015_26(1)_38).

²⁴ Швайко М. Л. Бюджетна політика України в сучасних умовах [Електронний ресурс] / М. Л. Швайко // Социальная экономика. – 2013. – № 2 – 3. – С. 144 – 149. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/se_2013_2-3_16.