

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Наказ Міністерства освіти і науки України від 29.12.2014 № 1528)

**Ефективна
ЕКОНОМІКА**

Дніпропетровський державний
аграрно-економічний університет



Переглянути у форматі pdf

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ЗРУШЕНЬ
Н. В. Корень

№ 11, 2015 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 336.1

Н. В. Корень,
к. е. н., Національний інститут стратегічних досліджень, м. Київ

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ЗРУШЕНЬ

Natalya Koren,
PhD, The National Institute for Strategic Studies, Kyiv

CONCEPTUAL PRINCIPLES OF MODERNISATION OF FISCAL POLICY ARE IN THE CONDITIONS OF TRANSFORMATION CHANGES

У статті виконано обґрунтування концептуальних засад забезпечення ефективності та результативності бюджетної політики в умовах трансформаційних зрушень. Визначено пріоритетні завдання реформування бюджетної політики, окреслено специфіку модернізації в умовах трансформаційних зрушень, які обумовлюють виникнення принципів нових викликів та ризиків у всіх сферах життєдіяльності держави. Модернізація, як інструмент забезпечення переходу від одного стану системи до іншого на основі її оновлення, удосконалення та забезпечення відповідності сучасним умовам та вимогам, передбачає не лише створення нового, а й збереження вже сформованих ефективних складових, які можуть скласти основу трансформації. Подальше подолання системної кризи має передбачати, насамперед, відбудову в новій якості базових інститутів бюджетної системи, а також послідовне вирішення на засадах інституційного оновлення суперечностей соціально-економічного розвитку.

Формування дієвого та ефективного механізму бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку є запорукою стабільності економіки, забезпечення необхідних темпів економічного зростання та якості суспільних благ та послуг. Його модернізація має забезпечуватися шляхом досягнення інституційної симетрії, додержання принципів фіскальної справедливості та відповідальності, що уможливить не лише збалансування бюджетних потоків, а й створить стимули для відновлення позитивної соціально-економічної динаміки розвитку держави.

In the article the ground of conceptual principles of providing of efficiency and effectiveness of fiscal policy is executed in the conditions of transformation changes. Foreground jobs of reformation of fiscal policy are certain, a specific is outlined modernisations in the conditions of transformation changes, that stipulate an origin fundamentally of new challenges and risks in all spheres of vital functions of the state. Modernisation, as an instrument of providing of transition from one state of the system to other on the basis of her updating, improvement and providing of accordance to the modern terms and requirements, provides for not only creation new but also maintenance of the already formed effective constituents that can make basis of transformations. The further overcoming of system crisis must provide for, first of all, renewal in new quality of base institutes of the budgetary system, and also successive decision on principles of the institutional updating of contradictions of socio-economic development.

Forming of mechanism of the budgetary adjusting of socio-economic development is the mortgage of stability of economy, providing of necessary rates of the economy growing and quality of public benefits and services. His modernisation must be provided by the achievement of institutional symmetry, inhibition of principles of fiscal justice and responsibility that will do possible not only збалансування of budgetary streams but also will create stimuli for proceeding in the positive socio-economic dynamics of development of the state.

Ключові слова: модернізація, державне регулювання, бюджетна політика, бюджетна система, соціально-економічний розвиток.

Keywords: modernisation, government control, fiscal policy, budgetary system, socio-economic development.

Постановка проблеми. Відповідність механізмів державного регулювання сьогоденним викликам, вимогам і потребам є важливим показником рівня розвитку кожної держави, рівня життєдіяльності її громадян, а відповідно і важливою передумовою соціального, політичного, економічного, демократичного і культурного розвитку суспільства. Очевидно, однак, що саме ця невідповідність обумовлює формування тенденцій кризових явищ, глибоких суперечностей, що насамкінець викликає певну "кризу ефективності національних держав" [1]. Накопичення системних інституціональних ризиків, що ускладнюють процеси структурних трансформацій, обумовлює необхідність пошуку ефективних форм та методів державного управління з метою вирішення нагальних суспільних проблем та реалізації реформ, що актуалізує потребу формування нових та модернізації діючих механізмів державного управління, підвищення їх ефективності та результативності на основі нової моделі, яка відповідає сучасним умовам соціально-економічного розвитку в умовах глобальних викликів і реалізації стратегічного курсу входження України до Європейського Союзу.

Суспільні реформи визнані найбільш доцільним шляхом прогресивного суспільного розвитку, вони мають здійснюватися на наукових засадах та відповідати сучасним викликам в українському суспільстві, бути забезпечені відповідними ресурсами (інвестиційні, інформаційні, кадрові, матеріально-технічні, фінансові та іншими) і скеровані системою публічної влади. Здійснювані глибокі трансформаційні процеси в економічній сфері, реалізація адміністративної реформи та модернізація системи суспільних відносин обумовлюють потребу формування відповідних механізмів державного регулювання для подолання впливу негативних факторів, стабілізації динаміки розвитку та забезпечення поступального розвитку в умовах ресурсних обмежень. Насамперед, це формування антикризових та посткризових стратегій розвитку, яке неможливе без модернізації головних економічних механізмів, зокрема, бюджетної політики.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідження актуальних питань формування та реалізації бюджетної політики висвітлені у працях зарубіжних та вітчизняних вчених. Вагомий внесок у розвиток теорії податково-бюджетного регулювання, зокрема, зробили О. Конт, Е. Дюркейм, А. Пігу, Е. Аткінсон, Дж. Кемп, А. Лаффер, П. Самуельсон, Дж. Стігліц, А. Хансен та інші. Серед вагомих досліджень вітчизняних науковців у цьому контексті вирізняються праці В. Андрущенка, С. Буквинського, В. Гейця, О.Власюка, І. Луїної, В. Мельника, В. Тропіної, І. Чугунова, С. Юрія та інших авторів. Проте, зважаючи на складність трансформаційних зрушень, що відбуваються нині в державі, надзвичайно актуальним стає модернізації бюджетної політики як вагової складової державного регулювання соціально-економічного розвитку та забезпечення виконання державних функцій.

Метою статті є обґрунтування концептуальних засад модернізації бюджетної політики як вагової складової механізму державного регулювання соціальних та економічних процесів.

Виклад основного матеріалу дослідження. На сучасному етапі соціально-економічного розвитку виконавчою та законодавчою гілками влади найбільша увага приділяється виокремленню та вибудові концептуальних засад реформування українського суспільства на засадах євроатлантичних намагань. На сьогодні розроблено та презентовано низку визначальних документів та положень. Зокрема, "Стратегія реформ - 2020", Програма Кабінету Міністрів України «Відновлення України» (що узгоджується по п'ятьох базових пунктах з Коаліційною угодою). Інституційне та нормативно-правове забезпечення реалізації реформ визначено Указом Президента України від 13 серпня 2014 року № 644/2014 «Питання Національної ради реформ, Дорадчої ради реформ та Виконавчого комітету реформ», яким визначено положення про вказані інституції [2].

Для проведення ефективної модернізації і досягнення запланованих результатів бюджетної реформи необхідно виконати низку передумов, серед яких найбільш сутнісними є :

- належне інституціональне проектування модернізації бюджетної політики;
- формування розвинутої інституціональної структури, включаючи бюджетні інститути, сприятливої для модернізаційних трансформацій соціальної та економічної сфер;

- вибудова пріоритетів соціального партнерства та громадянського контролю при формуванні бюджетної політики;
- урахування національної специфіки держави, а також соціально-культурних факторів, ментально-політичних особливостей та сучасних викликів;
- належне ресурсне забезпечення модернізації бюджетної системи (фінансове, кадрове, організаційне та інше).

Бюджетно-податкове регулювання динаміки економічного зростання визначається як система заходів регуляторного, нормативного, законодавчого і соціального характеру, яка може адаптуватися до зміни економічної та соціальної ситуації в країні, постійно вдосконалюватися й контролювати досягнення основних цілей державного регулювання економіки. У процесі практичного застосування цієї форми регулювання економіки, потрібно враховувати дуальність його впливу на розвиток економічної системи: з одного боку, бюджетно-податкове регулювання є одним із найважливіших інструментів впливу на економічне зростання, а з іншого – є об'єктом, на який спрямовується регулююча функція держави [3]. Це обумовлює потребу відповідної зміни набору інструментів впливу держави за умови зміни поточних, короткотермінових цілей стабілізаційного періоду. Формування ефективної моделі бюджетного регулювання в умовах посткризового відновлення передбачає поєднання двох суперечливих завдань: мінімізація фіскального навантаження на економіку з метою стимулювання економічної активності та споживчого попиту і максимальне використання стимуляційного потенціалу бюджетної політики, що є традиційним засобом для світової практики антициклічного регулювання. Це обумовлює необхідність проведення в Україні низки реформ, спрямованих на вдосконалення бюджетних, міжбюджетних, податкових відносин, а також підвищення ефективності інституційних складових бюджетної системи.

Реформування системи державного регулювання потребує певного часу та узгодженого механізму дій усіх його суб'єктів. Формування ефективної бюджетної системи є однією з умов успішного розвитку та забезпечення прогресивних змін. Євроінтеграційні процеси та посилення міжнародного, і особливо міжрегіонального співробітництва, актуалізують новий комплекс завдань, які стосуються, зокрема, спроможності місцевої і регіональної влади надавати високоякісні суспільні послуги, забезпечення конкурентоспроможної економіки та національної безпеки. Світова практика доводить, що найефективнішими стали ті реформи, у яких був чітко узгоджений взаємозв'язок цілей та завдань державної політики, їх системність та прозорість.

Для досягнення зазначених стратегічних цілей податково-бюджетна політика має бути спрямована на комплексну реалізацію державної політики, спрямованої на стабілізацію національної економіки та відтворення економічного потенціалу, проведення структурних реформ та забезпечення належного рівня соціальних гарантій громадян.

За таких умов пріоритетними завданнями у середньостроковій перспективі визначено:

- забезпечення макроекономічної стабільності, збалансованості та стійкості бюджетної системи;
- державна підтримка, відновлення та розвитку вітчизняної економіки;
- проведення структурних реформ в економіці та бюджетній сфері;
- зниження податкового тиску на економіку та забезпечення його рівномірності, формування на цій основі сприятливого інвестиційного клімату як основи для стійкого економічного зростання;
- підвищення ефективності системи соціального забезпечення та соціального захисту громадян;
- забезпечення динамічного розвитку регіонів та підвищення їх самодостатності.

Неузгодженість важелів макроекономічної та бюджетної політики унеможливило забезпечення дієвого впливу механізму бюджетного регулювання на створення економічного і фінансового потенціалів, необхідних для збалансованої реалізації поточних і довгострокових стратегічних цілей соціально-економічного розвитку та реалізації структурних реформ, спрямованих на модернізацію національної економіки та переходу до інвестиційно-інноваційного типу економічного зростання. Важливим кроком для формування основ бюджетної стратегії стало

Вагомим кроком у розв'язанні нагальних проблем, які накопичилися у бюджетній системі, та формуванні ефективної системи надання суспільних благ та послуг стали комплексні зміни у Бюджетному кодексі України та Податковому кодексі України, прийняті та запроваджені протягом 2014 – 2015 років, які передбачають нові підходи до формування політики взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами [4]. Зокрема, змінено підходи до формування ресурсної бази місцевих бюджетів в частині розширення джерел її наповнення, що стимулюватиме місцеві органи влади до нарощування власного дохідного потенціалу. Місцевим радам надано право самостійно встановлювати ставки податку на нерухоме майно (в т.ч. на земельні ділянки) та відповідні пільги. Так, на місія з державного бюджету передано 100% плати за надання адміністративних послуг, 100% державного мита, 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки. Крім того, джерела наповнення місцевих бюджетів розширено також завдяки запровадженню акцизного податку з реалізації роздрібної торгівлі підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою 5% вартості реалізованого товару. База оподаткування розширюється через стягнення податку на нерухомість відтепер і з комерційного (нежитлового) майна та податку на автомобілі з великим об'ємом двигуна. До місцевих бюджетів зараховуватиметься 80% екологічного податку, замість 35%. Значні переваги отримали об'єднані громади, бюджети яких прирівнюються до бюджетів міст обласного значення і районів, і, крім зазначених податків, одержуватимуть 60% податку на доходи фізичних осіб, а також інші доходи.

Запроваджено надання цільових субвенцій з державного бюджету для виконання найважливіших державних функцій, а саме: фінансування освіти та охорони здоров'я, а також підвищення ефективності бюджетних коштів та досягнення цільових результатів. Крім того, запроваджено нову систему фінансового вирівнювання, яка нарешті дасть змогу перейти від тотального балансування до реального наповнення дохідної частини місцевих бюджетів. Таким чином, у 2015 році посилено відповідальність профільних міністерств за належне фінансове забезпечення цих важливих галузей, а також запроваджено реформування системи соціальних стандартів та фінансові нормативи бюджетної забезпеченості. Також це перехід до повного фінансування делегованих державою повноважень.

Місцеві бюджети отримуватимуть базову дотацію. У 2015 році запроваджено базову дотацію місцевим бюджетам, яка спрямована на підвищення фіскальної спроможності місцевих бюджетів. Завдяки запровадженню нової моделі фінансового забезпечення місцеві бюджети в цьому році отримають додатковий ресурс до загального фонду в сумі більше 22 млрд. грн., а загалом, враховуючи сальдо міжбюджетних трансфертів, - більше 40 млрд. грн. У 2015 році 10,2 % місцевих бюджетів стали повністю збалансованими, чого не було досягнуто у 2014 році. Також зросла кількість місцевих бюджетів-донорів: якщо у 2014 році їх частка складала 3,7 %, то у 2015 році – 15,2 %, що дасть змогу громадам забезпечити громадян більш якісними послугами. Нова система вирівнювання дає змогу залишити більшу частину коштів на місцях, а органи місцевого самоврядування стають більш незалежними при прийнятті управлінських рішень [5, 6].

Удосконалено механізм здійснення фінансових запозичень. На сьогодні вже 182 міста України отримали можливість здійснювати зовнішні запозичення. Ліквідовано бюрократичні бар'єри при здійсненні місцевих запозичень та наданні місцевих гарантій. Обслуговування місцевого боргу віднесено до захищених витратів, а інвестори отримали законодавчі гарантії захисту своїх коштів. Таким чином, започатковано запровадження європейської форми місцевого самоврядування в частині фіскальної децентралізації та формування ефективної системи надання суспільних благ та послуг.

Подальша реалізація реформи бюджетної децентралізації потребує розширення прав місцевих органів влади, зміцнення їх бюджетної самостійності та визначення відповідальності. Важливими кроками подальшої успішної реалізації реформи бюджетної децентралізації стало прийняття 5 лютого 2015 року Законів України №156-19 "Про державні засади регіональної політики" та № 157-19 "Про добровільне об'єднання територіальних громад". Реалізація прийнятих норм є

механізмом стимулювання громад до об'єднання, що дасть змогу відповідно до перспективного плану громади отримати дохідну базу та видаткові повноваження, як у міст обласного значення.

Започатковано внесення змін до Конституції України в частині децентралізації влади та визначення функцій місцевих громад. Проблематика оптимального перерозподілу повноважень та фінансових ресурсів між центральними та місцевими органами влади та місцевого самоврядування є однією з найбільш актуальних у контексті підвищення ефективності бюджетної системи. Сьогодні розпочато роботу з внесення змін до Конституції України в частині децентралізації влади. Їх суть полягає у забезпеченні максимальної передачі функцій місцевим громадам.

Важливим кроком реалізації реформи бюджетної децентралізації є затвердження державних соціальних стандартів. Розрахунок та запровадження соціальних стандартів за всіма видами соціальних послуг, що надаються державою передбачає: перехід на фінансування соціальних послуг відповідно до затверджених державних соціальних стандартів, впровадження восьми державних стандартів соціальних послуг, розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проекту Закону України "Про соціальні послуги" (нова редакція) затвердження та впровадження Методики розрахунку вартості соціальних послуг оптимізація кількості та структури бюджетних установ та їх видатків.

Забезпечення системності та узгодженості нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу в Україні. Світовий досвід свідчить, що загальна ефективність системи фінансового вирівнювання та бюджетного регулювання визначається не лише ступенем централізації або децентралізації бюджетної системи, не наявністю чи відсутністю регулюючих податків, не частками доходів та витрат центрального уряду, не обсягом і способами надання фінансової допомоги, а чітко встановленою та збалансованою системою всіх перелічених чинників. А критерієм ефективності будь-якої моделі місцевого самоврядування повинні виступати якість та обсяг бюджетних послуг, що надаються населенню.

Одним із найважливіших чинників формування та реалізації бюджетної стратегії має стати ефективне інституційне забезпечення реформаторських процесів. Йдеться про практичну реалізацію завдань довгострокової стратегії, яка має забезпечити міцне підґрунтя України як високорозвиненої, соціальної за своєю сутністю, демократичної правової держави, її інтегрування у світовий економічний процес як країни з конкурентоспроможною економікою, здатною вирішувати найскладніші завдання свого розвитку.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Бюджетна реформа – важлива складова сучасних трансформаційних змін економіки та соціальної сфери в Україні. Успіх структурних перебудов, спрямованих на відновлення поступального економічного зростання, модернізацію економіки держави та підвищення добробуту громадян, значною мірою залежить від ефективності фіскальної політики та збалансованості бюджетної системи. Період посткризового відновлення формує специфічні вимоги, які обумовлюють необхідність реформування усіх складових національної економічної системи, передусім механізму формування та реалізації бюджетної політики на основі відповідної модернізації бюджетної системи. Модернізація, як інструмент забезпечення переходу від одного стану системи до іншого на основі її оновлення, удосконалення та забезпечення відповідності сучасним умовам та вимогам, передбачає не лише створення нового, а й збереження вже сформованих ефективних складових, які можуть скласти основу трансформації. Подальше подолання системної кризи має передбачати, насамперед, відбудову в новій якості базових інститутів бюджетної системи, а також послідовне вирішення на засадах інституційного оновлення суперечностей соціально-економічного розвитку.

Одним з першочергових завдань на сучасному етапі реалізації реформ є швидке відновлення довіри до держави, її соціальної легітимності перед громадянами, здобуття довіри суспільства до політичної системи та її гравців, налагодження партнерства держави й суспільства. Важливим є чітке розуміння пріоритетних та почергових кроків, виконання яких дасть змогу досягти синергетичного ефекту у трансформації існуючих інституційних зв'язків. Визначення пріоритетів розвитку країни та механізмів їх забезпечення має відбуватися на засадах консолідації громадянського суспільства. В основі суспільного діалогу мають стати засадничі принципи нових моделей суспільного, гуманітарного та економічного розвитку, які обумовлюють потребу формування механізмів реформування, які нині мають стати головними точками дискурсу і джерелами делегітимізації політики держави.

Важливим механізмом забезпечення реформування бюджетної політики є збалансування фіскального навантаження та виконання державою покладених на неї функцій. Виконання функцій держави (залишається досить високим обсяг завдань у сферах зниження соціальної нерівності й забезпечення якісного середовища життя) має бути поєднане із зобов'язаннями щодо належної сплати податків за прозорими контрольованими процедурами та послідовної детінізації економіки. Зокрема, важливим фактором має стати гарантування свободи підприємництва та конкурентності ринків. Подальша дерегуляція потребуватиме зміни механізмів регуляторної політики. Здійснення ефективної антимонопольної політики потребуватиме прийняття політичних рішень щодо обмеження привілеїв значущих фінансово-промислових груп.

Реалізація реформи бюджетної децентралізації спрямована на забезпечення розподілу повноваження між органами державної влади й місцевого самоврядування має відбуватися на основі виконання ними чітко визначених функцій та їх ресурсного забезпечення. Розширення можливостей реалізації регіонами власного потенціалу розвитку має супроводжуватися і збільшенням їх відповідальності за розбудову локальної інфраструктури життєдіяльності, а також має бути закріплене інституційними гарантіями дотримання балансу прав. Ця реформа є основоположною для низки секторальних реформ, оскільки передбачає сібідарність, розвиток місцевого самоврядування, фінансову самодостатність громад, відповідальність органів місцевого самоврядування перед суспільством. Важливим завданням її реалізації є формування такого механізму бюджетного регулювання, який дасть змогу забезпечити рівний доступ до бюджетних благ та послуг, а також розвиток стимулів і для суб'єктів господарювання, і для пересічних громадян. Має бути запроваджений цільовий характер і прозорість використання бюджетних коштів із встановленням ефективного контролюю-звітного інструментарію.

Формування дієвого та ефективного механізму бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку є запорукою стабільності економіки, забезпечення необхідних темпів економічного зростання та якості суспільних благ та послуг. Його модернізація має забезпечуватися шляхом досягнення інституційної симетрії, додержання принципів фіскальної справедливості та відповідальності, що уможливить не лише збалансування бюджетних потоків, а й створить стимули для відновлення позитивної соціально-економічної динаміки розвитку держави.

Література.

1. Сухарев О.С. Теория эффективности экономики / О.С.Сухарев. – М. : Финансы и статистика, 2009. – 368 с.
2. Стратегічні орієнтири формування і реалізації фіскальної політики України: монографія / Під ред. А.І. Крисоватого. – Тернопіль: Вектор, 2012. – С.230-239.
3. Амбрик Л. П. Моделирование системной поддержки экономического зростания в Украине за допомогою фіскального інструментарію [Текст] / Л. П. Амбрик // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка». — Острог : Видавництво Національного університету «Острозька академія». — 2012. — Випуск 20. — С. 53–57
4. Телешун С.О. Соціальні наслідки нового економічного порядку на початку XXI століття: міфи та реалії / С.О. Телешун. // Аналітика і влада – К. : НАДУ, 2012. – №6. – 284 с.
5. Офіційний сайт Міністерства фінансів України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>
6. Офіційний сайт Державної казначейської служби України: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/index>

References.

1. Suharev, O.S. (2009), *Teoriya jeffektivnosti jekonomiki* [The theory of economic efficiency], Finansi i statistika, Moscow, Russia, p.368.
2. Krysovatyi, A.I. (2012), *Stratehichni oriientyry formuvannia i realizatsii fiskal'noi polityky Ukrainy* [Strategic guidelines formulation and implementation of fiscal policy Ukraine], Vektor, Ternopil', Ukraine, pp.230-239.
3. Ambryk, L. P. (2012), "Modeliuvannia systemnoi pidtrymky ekonomichnoho zrostannia v Ukraini za dopomohoiu fiskal'noho instrumentarii", *Naukovi zapysky Natsional'noho universytetu «Ostroz'ka akademiia». Serii «Ekonomika»*, Ostroh : Vydavnytstvo Natsional'noho universytetu «Ostroz'ka akademiia», Vol. 20., pp. 53–57
4. Teleshun, S.O. (2012), "Sotsial'ni naslidky novoho ekonomichnoho poriadku na pochatku XXI stolittia: mify ta realii", *Analytika i vlada*, vol.6, NADU, Kyiv, Ukraine, p. 284.
5. Ministry of Finance of Ukraine, [Online], available at: <http://vfv.minfin.gov.ua/>
6. State Treasury Service of Ukraine, [Online], available at: <http://treasury.gov.ua/main/uk/index>

Стаття надійшла до редакції 18.11.2015 р.

ТОВ "ДКС Центр"