

УДК 336.143

БЮДЖЕТНА РЕЗОЛЮЦІЯ – ПІДґРУНТЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**Коломієць Є.С.**

ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2018-12-64-141>

У статті розглянуто основні концептуальні засади пріоритетних напрямів бюджетної політики. Визначено проблемні аспекти української Бюджетної резолюції. Проаналізовано основні положення першої та останньої бюджетної резолюції. Наведено пропозиції щодо удосконалення положень Бюджетного кодексу України до Основних напрямів бюджетної політики.

Ключові слова: бюджетна політика, бюджетна резолюція, бюджетне планування, основні напрями бюджетної політики, державний бюджет, бюджетний процес.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Бюджетна політика є провідною складовою єдиної фінансової й економічної політики держави. Будучи тісно пов'язаною з податковою, грошово-кредитною, валютною, інвестиційною й борговою, бюджетна політика сприяє забезпеченню економічної та соціальної стабільності, оскільки в процесі її формування і реалізації стикаються інтереси різних суб'єктів економічних відносин і різних політичних партій. Ефективність бюджетної політики забезпечує подолання наслідків фінансової кризи, реалізацію програм довгострокового розвитку країни, зростання добробуту населення, покращання діяльності суб'єктів господарювання [6]. На сучасному етапі бюджетна політика має ефективно здійснювати перерозподіл результатів економічного зростання і створювати стимули для сталого розвитку суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питання бюджету, організації бюджетного процесу, ролі основних напрямів бюджетної політики та особливості політичних механізмів їх підготовки досліджують у своїх працях зарубіжні та вітчизняні науковці, зокрема: К. Гончарова [3]; В. Кудряшов [5]; В. Опарін, В. Федосов [2]; М. Петричко, М. Басара [6]; П. Яворський [9]. Вивченням теоретичного і практичного аспектів бюджетної політики України приділяли увагу: В. Кравченко, О. Василик, Ц. Огонь, М. Петричко, С. Макаренко, З. Бойко, І. Луніна, І. Лютий, І. та ін. Нормативно-правові питання, що регулюють бюджетні відносини на даний час зафіксовані у Законі України «Про державний бюджет на 2018 рік» [4], Бюджетному кодексі України [1], рішеннях про місцевий бюджет, рішеннях місцевих адміністрацій, органів місцевого самоврядування тощо.

Зазначені наукові дослідження говорять про актуальність порушеного питання, доцільність його дослідження і вирішення, оскільки обґрунтування засад формування бюджетної політики стає сьогодні одним із способів розв'язання протиріччя між теорією і практикою взаємоузгодження бюджетної, економічної і фінансової політики держави.

Виділення невирішених раніше проблем. Незважаючи на значні наукові дослідження багатьох авторів у бюджетній сфері, до цього часу існує низка проблем, які остаточно не вирішені, зокрема: відсутність якісного огляду економічного стану України, подання інформації без пояснення взаємозв'язків між окремими макро-

економічними індикаторами, а також невідповідність основних положень бюджетної резолюції із реальними можливостями фінансування української економіки.

Постановка завдання. Завдання статті полягає в аналізі основних концептуальних засад пріоритетних напрямів бюджетної політики, дослідженні впливу бюджетної політики на державний бюджет, а також визначенні бюджетної резолюції як підґрунтя бюджетної політики України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Бюджет є планом формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [1]. Головним інструментом реалізації державної політики в будь-якій сфері функціонування держави є Державний бюджет, формування якого фактично починається за рік до початку, а останнім етапом є аналіз виконання визначених цілей. Початковим етапом формування щорічного бюджету стає Бюджетна резолюція. В різних країнах її називають по-різному: Бюджетна стратегія (Budget Strategy Statement), Фіскальна стратегія (Fiscal Strategy Paper), Попередній бюджетний план (Pre-Budget Statement), Бюджетна методологія (Budgetary Framework Paper) [9]. Незалежно від офіційної назви Бюджетна резолюція є рамковим документом, що визначає пріоритети бюджетної політики на один чи декілька наступних періодів. Цей документ виконує роль інструменту й орієнтиру, що допомагає окреслити реальні економічні можливості держави та прив'язати їх до нагальних потреб країни та планів уряду. Бюджетну резолюцію як рамковий документ розробляє Кабінет Міністрів та Міністерство фінансів, а затверджує парламент (Верховна Рада).

Історія Бюджетної резолюції бере початок на світанку української незалежності (1991 р.), коли група українських парламентаріїв відвідала Конгрес США, де ознайомилася із документом «Бюджетна резолюція на фіскальний рік». Першу Бюджетну резолюцію в Україні прийнято 7 липня 1995 року. Протягом існування незалежної України даний документ мав різну інтерпретацію назви, але змістовне наповнення залишалося без змін. Сьогодні документ існує у вигляді Постанови Верховної Ради України «Про основні напрями бюджетної політики на наступний рік»,

з дотриманням вимог якої має бути розроблений проект Державного бюджету.

Проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період ґрунтується на прогнозних і програмних документах економічного та соціального розвитку і містить положення щодо: основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України (із зазначенням показників номінального і реально-го обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих цін та цін виробників, офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, рівня безробіття); граничного розміру дефіциту державного бюджету; загального обсягу дохідних надходжень; положень, що покладені в основу формування видаткової частини бюджету; встановлення розміру мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення; реалізації пріоритетних державних (цільових) програм; порядку управління бюджетними видатками; пріоритетних завдань податкової політики; взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами, включаючи обґрунтування питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України; інших пропозицій стосовно бюджетної політики держави на наступний рік [1, ст. 33].

Однак, фактично українська Бюджетна резолюція не виконує ряд функцій, покладених на

неї. Даний документ не містить якісного огляду економічного стану України та прогнозу його динаміки, інформація подається без пояснення взаємозв'язків між макроекономічними індикаторами. Відповідно, відсутні і обґрунтовані рівні державних доходів та видатків, які напряму залежать від економічної ситуації в державі. Саме тому вдосконалення бюджетного процесу в Україні повинно починатися з приведення національної бюджетної резолюції до кращих світових практик.

В першу чергу необхідно структурувати економічний огляд, який є ключовим елементом даного документу, тобто огляд повинен містити комплексний аналіз динаміки української економіки. Також, доцільним буде запровадження принципу прив'язки пріоритетів бюджету та об'ємів бюджетних доходів та витрат до економічних можливостей України [9].

Вивчення та аналіз Бюджетної резолюції з моменту її запровадження у бюджетну практику дозволив нам порівняти основні положення першого документа з останнім (див. табл. 1).

Отже, останній документ значно розширив перелік Основних пріоритетних напрямів бюджетної політики. Так, до зазначеного переліку додалися такі положення, як: дотримання принципу забезпечення рівних гендерних прав і можливостей населення, інтеграція економіки України у міжнародний простір, забезпечення гідної оплати праці

Таблиця 1

Порівняння основних положень Бюджетної резолюції 1996 р. та проекту Бюджетної резолюції 2018-2020 рр.

№ з/п	Бюджетна резолюція 1996	Бюджетна резолюція 2018-2020 (проект)
1.	1 рік	запровадження середньострокового бюджетування на 3 роки
2.	посилення соціальної орієнтації бюджету	створення справедливої системи соціального захисту через проведення пенсійної реформи, осучаснення пенсій, збільшення відповідальності та підзвітності в системі пільг з метою забезпечення максимальної адресності, прозорості та наближеності надання відповідної соціальної послуги тим, хто її потребує
3.	створення умов для макроекономічної стабілізації економіки та сприяння її структурній перебудові	посилення бюджетної дисципліни, запровадження проактивного механізму управління бюджетними коштами стабілізація публічних фінансів шляхом поступового зменшення дефіциту державного бюджету та зниження державного боргу відносно валового внутрішнього продукту в умовах ризиків
4.	послаблення інфляційних процесів	підвищення результативності використання бюджетних коштів за рахунок посилення зв'язку бюджетних призначень із стратегічними пріоритетами держави і здійснення оцінки ефективності та доцільності видатків
5.	сприяння стабілізації матеріального виробництва та підвищенню його ефективності	продовження створення професійної і сучасно оснащеної та укомплектованої армії, що стоїть на захисті миру в Україні і Європі
6.	вишукування додаткових джерел доходів бюджету	проведення кардинальної реформи охорони здоров'я, яка ґрунтується на принципі фінансування послуги, а не ліжка-місць, доступ до якісного медичного обслуговування
7.	забезпечення ефективного використання бюджетних коштів	поглиблення реформи освіти і забезпечення кращих можливостей для дітей, що є передумовою для розвитку дитини та її успішної реалізації в суспільстві
8.		забезпечення гідної оплати праці як для працівників бюджетної сфери, так і для працівників приватного сектору, шляхом її поступового підвищення та вжиття заходів до детінізації заробітних плат
9.		дерегуляції та створення сприятливого бізнес-середовища для збільшення інвестицій в інновації, агробізнес та інші сектори, які продукують додану вартість в Україні і зростання малого та середнього бізнесу
10.		інтеграції економік України та ЄС шляхом імплементації торговельних та економічних положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, зокрема положень щодо зони вільної торгівлі (DCFTA)
11.		дотримання головними розпорядниками бюджетних коштів принципу забезпечення рівних гендерних прав і можливостей під час формування бюджетних показників

для працівників і бюджетної, і приватної сфери. А також у проекті документа 2018–2020 рр. поглиблюється вже існуючі положення, щодо: забезпечення соціального захисту населення, стабілізації макроекономічного середовища країни, реформування системи освіти та пошук додаткових напрямів фінансування охорони здоров'я.

Схвалений проект Бюджетної резолюції 2018–2020 рр. є стратегічним документом, що визначає спрямування державних фінансів на пріоритетні реформи, закладає план розвитку економіки країни на перспективу, передбачає посилення підходу у бюджетному плануванні «згори донизу» (оцінку загального ресурсу та розподіл за пріоритетними сферами політики з урахуванням необхідних змін). До новацій документа належать загальні розміри видатків та розміри видатків для головних розпорядників бюджетних коштів на кожен рік середньострокового періоду. Ця Бюджетна резолюція дозволяє на більш ранній стадії залучити Парламент до бюджетного планування, що підвищить якість документа та допоможе уникнути невиважених рішень в останній момент. Також документ враховує стратегічні завдання визначені Урядом до 2020 року (податкова і боргова політика, реалізація реформи охорони здоров'я, пенсійної і земельної реформи, забезпечення розвитку агропромислового комплексу, стабільне фінансування дорожнього господарства, забезпечення підтримки оборони і безпеки, децентралізація та подальше підвищення соціаль-

них стандартів). Перехід від однорічної до трирічної перспективи бюджетного планування є не просто технічною зміною у формуванні бюджету шляхом додавання у розрахунках ще двох бюджетних періодів. Це системна зміна бюджетної політики, яка має забезпечити: стратегічний підхід до визначення пріоритетних заходів для досягнення ефективного розподілу ресурсів та бюджетної фінансової стабільності; підвищення якості державних послуг через прогнозованість та ефективність бюджетних видатків; посилення бюджетної дисципліни; контроль та ефективне управління державним боргом; необхідні видатки для реалізації Середньострокового плану дій Уряду до 2020 року.

У Бюджетному кодексі України містяться вимоги до Основних напрямів бюджетної політики на бюджетний рік [1, ст. 33]. Прийняті положення важливі, але є недостатніми. Я підтримую точку зору Кудряшова щодо зауважень до відображення зазначених вимог і відповідно спираюсь на них при формуванні пропозицій для вирішення даної проблеми (див. табл. 2) [5].

Із таблиці видно, що Бюджетний кодекс України не віддзеркалює багатьох важливих вимог до напрямів бюджетної політики, зокрема передбачено визначення частки прогнозованого річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через зведений бюджет. Додержання такого показника є доцільним для здійснення видатків у обсягах і структурі, що забезпечують

Таблиця 2

Пропозиції щодо відображення вимог Бюджетного кодексу України до Основних напрямів бюджетної політики (Бюджетної резолюції)

№ з/п	Положення, які відображались у БКУ	Пропозиції щодо удосконалення положень БКУ
1.	Граничний обсяг дефіциту (профіциту) державного бюджету у відсотках до прогнозованого ВВП.	Показники дефіциту (профіциту) доцільно визначати для зведеного, державного та місцевих бюджетів.
2.	Частка прогнозованого річного обсягу ВВП, що перерозподіляється через зведений бюджет.	Визначення такої частки є недостатнім для задавання параметрів бюджетної політики. Потрібно прийняти показники такої частки для зведеного, державного та місцевих бюджетів.
3.	Граничний обсяг державного боргу та його структури	Такий показник не пов'язується з вимогами щодо забезпечення економічного зростання та розв'язання інших економічних і соціальних проблем. Державний борг має використовуватися як важіль державної фінансової політики.
4.	Питома вага міжбюджетних трансфертів у видатках державного бюджету і коефіцієнт вирівнювання.	Зазначені показники не в повній мірі відображають рівень фінансової автономії місцевих бюджетів. Доцільно використовувати систему показників розвитку місцевих бюджетів.
5.	Питома вага капітальних вкладень у видатках державного бюджету та пріоритетні напрями їх використання.	Останніми роками такі показники фактично не використовувалися. Запровадження їх є необхідним. Та воно потребує розробки їх переліку.
6.	Взаємовідносини Державного бюджету України з місцевими бюджетами в наступному бюджетному періоді.	Такі відносини повинні відображатися у прийнятному переліку відповідних показників.
7.	Зміни до законодавства, прийняття яких є необхідним для реалізації бюджетної політики.	Таке положення не можна вважати доцільним, оскільки бюджетна політика повинна виходити з положень чинного законодавства.
8.	Перелік головних розпорядників коштів Державного бюджету України.	Такий перелік не є необхідним. Потрібно викласти основні вимоги до його формування.
9.	Перелік захищених статей видатків бюджету.	Такий перелік не можна вважати обов'язковим. Уряд повинен забезпечити виконання всіх запланованих видатків у повному обсязі.
10.	Обґрунтування необхідності поділу бюджету на загальний та спеціальний фонди.	Щорічне обґрунтування такого поділу не можна вважати необхідним.
11.	Встановлення розміру мінімальної заробітної плати та рівня забезпечення прожиткового мінімуму на плановий бюджетний період.	Прийняття таких показників прямо не належить до завдань бюджетної політики. Це – предмет соціальних програм розвитку країни. Бюджетна політика має спрямовувати на забезпечення фінансування та виконання прийнятих показників.

стабільний розвиток економіки та розв'язання соціальних проблем за існуючих умов, але недостатнім для визначення параметрів бюджетної політики. Бюджетна резолюція має ґрунтуватися на прогнозах економічного й соціального розвитку країни, враховувати прийняті стандарти й містити допустимі показники видатків за функціональною та економічною характеристиками.

Висновки. За результатами дослідження можна зробити висновок, що Бюджетна резолюція відіграє важливу роль у забезпеченні бюджетного процесу. Так, в умовах наростання кризи світової економіки знижується й потужність зовнішніх чинників економічного зростання України.

Ефективна бюджетна політика в середньостроковій перспективі сприятиме реалізації внутрішнього потенціалу зростання державного бюджету. Реалізація пріоритетних напрямів бюджетної політики, передбачених у останній резолюції 2018-2020 рр. створить передумови для забезпечення сталого економічного зростання України, підвищення рівня соціального захисту громадян та покращання якості надання державних послуг.

Перспективу і предмет подальших досліджень становитиме висвітлення результатів реформування бюджетної сфери, що спрямовані на поживлення економічної діяльності та стимулювання сталого розвитку українського суспільства.

Список літератури:

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс]. – Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 50-51, ст. 572. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Бюджетний менеджмент: підручник / [В. Федоров, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; за заг. ред. В. Федосова]. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
3. Гончарова К.С. Бюджетна резолюція: пропозиції з удосконалення / К. Гончарова // Вісн. ДонНУЕТ, 2007. – Економічні науки: Фінансові відносини. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/21_NIEK_2007/Economics/24412.doc.htm.
4. Закон України Про Державний бюджет України на 2018 рік [Електронний ресурс]. – Відомості Верховної Ради (ВВР), 2018, № 3-4, ст. 26. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.
5. Кудряшов В.П. Бюджетна резолюція: пропозиції з удосконалення / В. Кудряшов // Фінанси України. – 2006. – № 12. – С. 21-32.
6. Петричко М.М., Басара М.М. Бюджетна політика України: теоретичний та практичний аспекти [Електронний ресурс] / М. Петричко, М. Басара // Економіка і суспільство. – Випуск № 2/2016. – С. 578-582. – Режим доступу: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/2_ukr/103.pdf.
7. Постанова Верховної Ради України «Про основні напрями бюджетної політики на 1996 рік (бюджетна резолюція)» [Електронний ресурс]. – Відомості Верховної Ради України, 1995, n 28, ст. 214. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/272/95-вр>.
8. Про основні напрями бюджетної політики на 2018-2010 роки [Електронний ресурс] / Проект Постанови ВР України від 15.06.2017 № 6591. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/dh53300a.html.
9. Яворський П. Якою повинна бути бюджетна резолюція: Міжнародний досвід та рекомендації для України [Електронний ресурс] / П. Яворський. – Європейський інформаційно-дослідницький центр. – Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28825.pdf>.

Коломиец Е.С.

ГВУЗ «Киевский национальный экономический университет имени Вадима Гетьмана»

БЮДЖЕТНАЯ РЕЗОЛЮЦИЯ – ОСНОВА БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

Аннотация

В статье рассмотрены основные концептуальные основы приоритетных направлений бюджетной политики. Определены проблемные аспекты украинской Бюджетной резолюции. Проанализированы основные положения первой и последней бюджетной резолюции. Приведены предложения по совершенствованию положений Бюджетного кодекса Украины к Основным направлениям бюджетной политики.

Ключевые слова: бюджетная политика, бюджетная резолюция, бюджетное планирование, основные направления бюджетной политики, государственный бюджет, бюджетный процесс.

Kolomiets E.S.

State Institution of Higher Education "Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman"

BUDGET RESOLUTION – THE BASIS OF THE BUDGET POLICY OF UKRAINE

Summary

In this article it is considered the conceptual foundations of the main directions of the budget policy. The author determines problematic aspects of the Ukrainian Budget Resolution. It is analyzed the main provisions of the first and last budget resolutions. The proposals for improving the provisions of the Budget Code of Ukraine to the main directions of the budget policy are presented.

Keywords: budget policy, budget resolution, budget planning, main directions of the budget policy, state budget, budget process.