

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра фінансів

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

«Бюджетна політика в системі державного регулювання економіки»

Студента 2 курсу, 2м групи,
спеціальності 072
«Фінанси, банківська справа та страхування»
спеціалізації «Державні фінанси»

Романюк Тетяна
Анатоліївна

Науковий керівник
Завідувач кафедри фінансів,
д.е.н., професор
заслужений діяч науки і техніки України

Чугунов Ігор
Якович

Гарант освітньої програми
д.е.н., професор

Макогон Валентина
Дмитрівна

Завідувач кафедри фінансів,
д.е.н., професор
заслужений діяч науки і техніки України

Чугунов Ігор
Якович

Київ 2019

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ	
1.1. Сутність бюджетної політики як складової системи державного регулювання економіки	7
1.2. Зарубіжний досвід проведення бюджетної політики у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою	13
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ	
2.1. Аналіз формування та виконання дохідної частини зведеного бюджету	17
2.2 Аналіз видаткової частини зведеного бюджету як складової державного регулювання економіки	23
РОЗДІЛ 3 ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ	
3.1. Пріоритетні напрями бюджетної політики	31
3.2. Бюджетне регулювання інноваційного розвитку	37
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	44
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	47
ДОДАТКИ	51

ВСТУП

Актуальність теми. Бюджетна політика є одним з вагомих інструментів державного регулювання економіки та відображає відповідні відносини у процесі

розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту з приводу вироблення, споживання послуг з метою задоволення потреб суспільства. Від ефективності бюджетного процесу, формування бюджетної стратегії залежить успішність реалізації регулюючої функції держави, забезпечення економічного зростання.

Здійснено теоретичне обґрунтування сутності бюджетної політики у системі державного регулювання економіки, що відображають взаємозалежність та взаємовплив бюджетного простору й інституційного середовища суспільства у процесі формування бюджету та спрямування бюджетних коштів на досягнення стратегічних і тактичних цілей та завдань розвитку суспільства.

Серед вагомих досліджень зарубіжних вчених у сфері розвитку державних фінансів, бюджетного регулювання можна назвати праці Дж. Б'юкенена, А. Вагнера, С. Вітте, Дж. М. Кейнса, А. Лаффера, В. Парето, П. Самуельсона, А. Сміта, Р. Солоу, Дж. Стігліца, В. Танзі, С. Фішера, М. Фрідмена, Дж. Хікса.

Питанням формування та реалізації бюджетної політики в системі державного регулювання економіки, впливу бюджетного регулювання на соціально-економічний розвиток суспільства присвячені праці вітчизняних вчених: О. Василика, В. Гейця, І. Запатріної, О. Кириленко, Л. Лисяк, І. Лук'яненко, І. Луніної, І. Лютого, В. Опаріна, Д. Полозенка, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та інших.

Бюджетна політика, відповідне регулювання із використанням можливостей бюджету країни повинні перш за все направлятися на досягнення добробуту населення, і сталого економічного розвитку країни. У кожному суспільстві, незалежно від рівня, стану та тенденцій соціально-економічного розвитку, існує низка проблем, задля вирішення яких формуються відповідні заходи бюджетного регулювання.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є розкриття теоретичних засад та удосконалення методологічних положень формування бюджетної політики в системі державного регулювання економіки.

Досягнення поставленої мети зумовлює вирішення наступних завдань:

- удосконалити підходи до розкриття сутності бюджетного регулювання як складової розвитку фінансових та соціально-економічних відносин;
- узагальнити та систематизувати зарубіжний досвід бюджетного регулювання;
- розвинути підходи щодо розкриття економічної сутності бюджетної політики як інструменту державного регулювання економіки країни;
- удосконалити основні засади, механізми та інструменти бюджетної політики з урахуванням пріоритетних напрямів суспільного розвитку країни;
- розвинути підходи до визначення взаємовпливу бюджетної політики та інноваційного розвитку держави.

Об’єктом дослідження є бюджетна політика в системі державного регулювання економіки.

Предметом дослідження є теоретичні засади та механізми формування та реалізації бюджетної політики країни в системі державного регулювання економіки.

Методи дослідження. У роботі застосовано сукупність методів і підходів, що дозволило реалізувати концептуальну єдність дослідження. Діалектичний, системний та структурний методи використано при розкритті економічної сутності бюджетної політики. Порівняльний та факторний методи застосовано для систематизації досвіду реалізації заходів бюджетного регулювання та бюджетної політики в країнах із розвинутою і трансформаційною економікою. За допомогою математичного та статистичного методів було проаналізовано динаміку дохідної та видаткової частини зведеного бюджету України. При аналізі та обґрунтуванні середньострокових пріоритетів бюджетної політики застосовано метод наукового абстрагування.

Інформаційну базу дослідження становили законодавчі та нормативно-правові акти з питань бюджетної політики, статистичні матеріали Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України, статистичні служби зарубіжних країн, відповідні монографії, наукові статті вітчизняних та зарубіжних вчених.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у наступному:

удосконалено:

- підходи до розкриття сутності бюджетного регулювання як складової розвитку фінансових та соціально-економічних відносин, яка полягає у застосуванні сукупності адаптивних бюджетних інструментів у системі інституційних економічних перетворень з врахуванням ступеня дієвості бюджетного процесу, досягнення відповідних стратегічних цілей та основних завдань розвитку суспільства, що сприятиме підвищенню якісного рівня управління бюджетними ресурсами та їх впливу на забезпечення економічного зростання країни;
- основні засади, механізми та інструменти бюджетної політики з урахуванням пріоритетних напрямів суспільного розвитку країни, що надасть можливість підвищити рівень дієвості державного регулювання економіки;

дістало подальшого розвитку:

- підходи щодо розкриття економічної сутності бюджетної політики як інструменту державного регулювання економіки країни, яка полягає у використанні важелів управління бюджетними ресурсами, що включають визначення векторів суспільного розвитку, інноваційних завдань економічного зростання, підвищення вагомості людського капіталу як напряму розвитку бюджетної політики, що сприятиме посиленню дієвості бюджетного регулювання на визначених цілях, підвищенню ефективності бюджетної політики країни;

- узагальнення та систематизація зарубіжного досвіду бюджетного регулювання та стимулювання інноваційного розвитку бюджетними інструментами, що надасть можливість його застосування для підвищення ефективності використання бюджетних коштів та зростання впливу бюджетних ресурсів на розвиток економіки;
- підходи до визначення взаємовпливу бюджетної політики та інноваційного розвитку держави, зокрема використання бюджетних інструментів регулювання інноваційного розвитку та зміцнення бюджетів територіальних громад;

Загальна характеристика наукової роботи. Наукова робота складається із трьох розділів, висновку, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг наукової роботи становить 57 сторінок, основний зміст роботи викладено на 46 сторінках. Наукова робота містить 2 таблиці, 7 додатків, список використаних джерел включає 37 найменувань на 3 сторінках.

Ключові слова: бюджетна політика, бюджетне регулювання, бюджетний механізм, видатки бюджету, доходи бюджету, середньострокове бюджетне планування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

1.1.Сутність бюджетної політики як складової системи державного регулювання економіки

Бюджетна політика як складова системи державного регулювання відображається в регуляторній функції бюджетної системи. Сутність бюджетної політики найбільш повно розкривається у її взаємопов'язаних функціях: регуляторній, яка полягає у впливі на структуру виробленого продукту та факторів виробництва, залучених до процесу його створення; розподільчій, тобто здійснення перерозподілу створеного валового внутрішнього продукту; стабілізуючій, що реалізує забезпечення ефективного використання факторів виробництва, стабільного рівня цін, рівноваги платіжного балансу, високих і рівномірних темпів економічного зростання. Серед окреслених функцій регуляторна функція в умовах ринкової економіки є однією з основних, вона впливає на параметри інших функцій, здійснюючи регулювання з метою стабілізації соціально-економічних процесів та зміни обсягів перерозподілу валового внутрішнього продукту.

Бюджетна політика може ефективно впливати на соціально-економічні процеси шляхом створення умов для розв'язання проблем суспільства, нейтралізації негативних суспільних явищ, стосовно подолання яких вибудовується регуляторна функція бюджетної політики; визначення та врахування стану й тенденцій розвитку суспільства, гармонізації досягнення соціальних та економічних цілей у контексті сталого розвитку.

Державне регулювання економіки реалізується в різних формах. Залежно від строковості розрізняють довгострокове й короткострокове регулювання. Довгострокове регулювання обумовлене необхідністю досягнення стратегічних цілей. В його системі головне місце займає цілеспрямований вплив на обсяг і структуру інвестицій, рівень заощаджень в економіці. Головне завдання довгострокового регулювання полягає в проведенні структурних зрушень в

економіці, розвитку наукоємних виробництв, піднятті відсталих в економічному відношенні районів.

У межах короткострокової форми застосовується антиінфляційне регулювання, яке реалізується переважно через політику доходів (контроль над заробітною платою та цінами, обмеження темпів зростання грошової маси).

За характером впливу на господарські суб'єкти державне регулювання економіки поділяється на дві форми: пряме та непряме (опосередковане). Пряме регулювання - це вплив держави на економічні процеси за допомогою безпосереднього використання відповідних регуляторів. Воно реалізується через бюджетне інвестування державою відповідних програм фінансування розвитку державних підприємств, інфраструктури, науки, культури, освіти, соціального захисту населення тощо, а також через регламентацію цін, заробітної плати та інших інструментів ринкового механізму. Прямий вплив може здійснюватися через використання адміністративних важелів, які регламентують конкретні завдання та обмеження господарської діяльності.

Непряме регулювання економіки це вплив держави на господарську діяльність через внесення відповідних змін в умови функціонування ринкового механізму. Воно досягається за допомогою правових та економічних інструментів. Застосовуючи ці інструменти, держава безпосередньо нічого не змінює в ринковому механізмі, а створює лише передумови для цих змін.

Серед основних засобів державного регулювання слід виділити законодавчі акти; прогнози розвитку національної економіки; цільові комплексні програми; ліміти; державні замовлення і державні контракти; державні інвестиції; державні і місцеві бюджети; бюджетні дотації, субсидії, субвенції; податки і податкові пільги, державні кредити; державні резерви; операції з державними цінними паперами на відкритому ринку; соціально-економічні нормативи; встановлення прожиткового мінімуму і мінімуму заробітної плати, тощо.

Виникнення та розвиток інституту бюджетної політики обумовлюється виникненням і розвитком інституту податку та інституту бюджету в процесі

еволюційного розвитку суспільства. Бюджетна політика як системне утворення реалізується у взаємодії базових інститутів (податку, бюджету) та похідних інститутів (інститутів доходів бюджету, видатків бюджету, міжбюджетних відносин, дефіциту чи профіциту бюджету, державного боргу). Інститути бюджетної політики мають складну внутрішню структуру норм, правил, звичок, еволюція цих інститутів тісно пов'язана з розвитком інститутів власності, держави, влади, довіри і є невід'ємною складовою еволюції загального інституційного середовища суспільства.

Бюджетна політика має будуватися на основі науково обґрунтованої концепції розвитку бюджетних відносин, спрямованої на створення умов для підвищення якості державних послуг, соціально-економічного розвитку країни та територій.

Бюджетна політика представляє собою специфічну діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування стосовно вибору найраціональніших методів та засобів використання існуючих обмежених бюджетних ресурсів, ефект від якого повинен бути направлений на фінансування пріоритетних напрямів соціального та економічного розвитку держави, підтримку сталого розвитку суспільства.

Бюджетна політика держави як динамічна система, що розвивається у залежності від соціально-економічних потреб суспільства має задіяти з урахуванням зарубіжного досвіду відповідні регуляторні механізми. Функціональне призначення бюджетної політики є продуктом еволюції ролі та значення держави в суспільно-економічному розвитку, у залежності від показників економіки мають коригуватися цілі і завдання бюджетної політики, механізми, інструменти і важелі для їх досягнення з метою ефективного впливу на соціально-економічні процеси. В умовах рецесії бюджетна політика має реалізовувати адаптаційно-регуляторний потенціал з метою виходу на поступове економічне зростання. При цьому бюджетна політика як вагомий інструмент системи державного регулювання економіки має спиратися на довгострокову програму економічного і соціального розвитку країни.

Досвід розвитку бюджетних відносин в Україні за часів незалежності держави свідчить про підвищення рівня дієвості бюджетних інститутів, але одночасно і про необхідність розвитку інституційного середовища формування бюджетної архітектури. Стратегічними завданнями бюджетної політики у сучасних умовах є створення умов для забезпечення макроекономічної стабільності та сприяння структурній перебудові економіки, забезпечення узгодженості всіх складових фінансової політики, удосконалення інструментарію бюджетного прогнозування, підвищення рівня обґрунтованості та точності прогнозних розрахунків бюджетних показників, удосконалення засад бюджетного планування, зокрема на середньострокову перспективу, раціонального формування системи податкових надходжень, що базується на поєднанні принципів податкового законодавства фінансової достатності та соціальної справедливості, посилення фінансово-бюджетного контролю за ефективністю та результативністю використання бюджетних коштів, удосконалення механізму та інструментів управління державним боргом, розвиток системи бюджетного регулювання, її методів та інструментів. Вирішення зазначених завдань сприятиме забезпеченню комплексного і динамічного розвитку територій та країни в цілому.

Бюджетна політика впливає на дієвість фінансово-економічних перетворень у системі державних фінансів, забезпечує фінансування структурної перебудови економіки, стимулювання розвитку її пріоритетних секторів, прискорює інтенсифікацію виробництва та рівень розвитку суспільства. Як багатогранний інструмент державного регулювання соціально-економічних процесів бюджетна стратегія визначає напрями розвитку складових фінансової політики, що надає можливість для взаємоузгодження шляхів реалізації її завдань. Бюджетна політика сприяє ефективній реалізації інституційних фінансово-бюджетних інструментів, спрямованих на створення умов для забезпечення соціально-економічного розвитку країни з урахуванням динамічності та циклічності економічних процесів. Рівень дієвості інституційного забезпечення у бюджетній сфері залежить від обґрунтованості бюджетної стратегії. В умовах економічних перетворень вагомим завданням є удосконалення інституційного забезпечення

розвитку бюджетних відносин та формування і реалізації бюджетної політики на довгострокову перспективу [13].

В умовах посилення глобалізації зростає роль бюджетної політики у соціально-економічних і суспільно-політичних процесах. Зазначене певною мірою впливає на уніфікацію національних принципів формування бюджетної архітекτονіки, її удосконалення в напрямі посилення регулюючої та стимулюючої функції бюджетної політики. Поряд з цим, розвиток інституційних засад розробки бюджетної стратегії передбачає взаємоузгодженість дій фінансово-бюджетних інститутів, які виникли еволюційно та сформували бюджетний простір. Зважаючи на оцінку ефективності інституційного забезпечення у бюджетній сфері, важливим є врахування взаємозв'язків між складовими інституційного середовища; забезпечення скоординованості та адекватності бюджетних регулятивних заходів змінам економічного середовища; прозорості формування і виконання державного та місцевих бюджетів; підвищення рівня відповідальності органів державної влади і місцевого самоврядування за досягнення поставлених цілей. Дієвість інституційного забезпечення розвитку бюджетних відносин взаємопов'язана з динамічністю трансформаційних економічних процесів, впливом екзогенних факторів на вітчизняну економіку [5]

Бюджетне регулювання впливає як одночасно, так і з лагами у часі на темпи соціально-економічного розвитку, а також на стійкість і збалансованість бюджетної системи. Основним завданням фінансового, у тому числі бюджетного регулювання, є забезпечення виконання завдань соціально-економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць, однак при цьому важливою є підтримка передусім запасу стійкості бюджетної системи.

Бюджетне регулювання є дієвим інструментом активізації інноваційного розвитку. Грамотне використання бюджетних інвестицій, бюджетних кредитів, державних гарантій та інших інструментів бюджетної політики спричиняє стимулюючий вплив на економічний розвиток на засадах інноваційності. Удосконалення бюджетного регулювання передбачає виокремлення пріоритетів у

сфері фінансування інноваційних проектів, підвищення обґрунтованості бюджетних програм та якості їх реалізації, оптимізації бюджетних доходів і витрат, упорядкування бюджетного процесу та його законодавчого і методичного забезпечення.

З метою розробки і реалізації збалансованого бюджетного регулювання протягом певного часового інтервалу бюджетна політика має визначатися, виходячи, з одного боку, з циклічності економічного розвитку, 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.

Соціальна спрямованість діяльності держави зумовлює формування мети бюджетної політики, що передбачає максимізацію ефективного використання бюджетних ресурсів для забезпечення сталого людського розвитку.

1.2. Зарубіжний досвід проведення бюджетної політики у країнах з розвинуеною та трансформаційною економікою

На сучасному етапі до основних пріоритетів бюджетної політики розвинених країн належать: запровадження та підвищення якості середньострокового бюджетного планування; створення та удосконалення системи планування і

моніторингу соціально-економічної результативності бюджетних витрат за допомогою якісних і кількісних індикаторів, відносно як бюджетів усіх рівнів, так і конкретних бюджетотримувачів, серед зазначених методів особливу роль відіграє бюджетування, орієнтоване на результат, середньострокове планування видатків в умовах бюджетних обмежень [31].

Умовно можна виділити три моделі бюджетної політики, залежно від перерозподілу ВВП через бюджет. Найвищий показник характерний для континентальної моделі, яка застосовується в країнах Євросони (від 45-50%). Такий підхід пов'язаний з активною позицією держав щодо перерозподілу доходів, соціальною направленістю бюджету і соціальною політикою загалом, яка направлена на зменшення розшарування доходів населення, підтримку малозабезпечених верств населення. Наслідком такої бюджетної політики є найвищі соціальні виплати на рівні 26-28% до ВВП, але й податкове навантаження є достатньо високим. Ліберальна модель характеризується порівняно нижчою регуляторною функцією держави, яка переважно активізується в періоди економічних криз. Прикладом даної моделі є США з часткою видатків бюджету до ВВП на рівні 30-35%. Третя модель — азійська, характеризується найнижчим рівнем видатків до ВВП (Сінгапур — 18-21%).

Проте велика кількість країн знаходиться між рамками, що характеризують наведені три моделі. Наприклад, в Казахстані видатки бюджету становлять 22-24%. Спільним чинником впливу на величину видатків для Казахстану і України, незважаючи на суттєву різницю в їх рівні, є важливість урахування, що країни є багатими на природні ресурси та акумулюють значну частину доходів від експорту сировини. За таких умов важливим є створення накопичуваних фінансових активів, метод, який активно застосовуються Норвегією.

Спрямування коштів на реалізацію пріоритетних завдань держави, що мають на меті розробку та використання інноваційних технологій, розвиток людського капіталу, є важливим напрямом ефективної бюджетної політики. Якість та обсяг людського капіталу держави — важливий фактор забезпечення її

економічного зростання. У розвинених країнах держава бере на себе значну частину витрат на відтворення людського капіталу, стимулюючи попит на наукові знання та фінансування програм інноваційного розвитку. Держава, впливаючи на поступове підвищення якості людського капіталу, збільшення кількості висококваліфікованих кадрів та на відповідне використання їх потенціалу, підвищує можливості країни у забезпеченні економічного зростання.

Стратегія успішного розвитку національних економічних систем держав-лідерів останніми роками тісно пов'язана з лідерством у дослідженнях і розробках, появою нових знань, розвитком високотехнологічного виробництва і створенням масових інноваційних продуктів. Розвиток інноваційного потенціалу - це не тільки шлях динамічного розвитку та успіху, а і засіб забезпечення безпеки та суверенітету держави, її конкурентоспроможності у сучасному світі [27].

В концепціях розвинених країн пріоритетом є побудова інноваційних економік. Наприклад, Сінгапур впроваджує спрощену систему надання грантів компаніям, що активно розвивають інноваційну діяльність. Країни, що розвиваються також враховують важливість інвестиційно-інноваційної складової у концепціях розвитку. Наприклад, уряд Казахстану виділяє ріст інвестиційної активності приватного сектору як один з основних стратегічних напрямів розвитку країни засобами бюджетної політики.

За даними Світового банку, частка валової доданої вартості високо- та середньотехнологічних секторів у загальному обсязі валової доданої вартості переробної промисловості у 2015 році становила 63 відсотки у Швейцарії, 50,5 відсотка у Чеській Республіці, 61,4 відсотка у Німеччині, 42,8 відсотка в Ізраїлі, 63,7 відсотка у Південній Кореї, 30,4 відсотка в Україні. При цьому, за даними Держстату, в Україні ця частка у 2016 році становила 25,7 відсотка (7,6 відсотка та 18,1 відсотка у високо- та середньотехнологічному секторах відповідно). Якщо порівнювати валовий внутрішній продукт на душу населення у 2016 році у поточних цінах 2010 року названих держав із валовим внутрішнім продуктом на душу населення України, за даними Національного наукового фонду США, це

співвідношення становитиме від 8,5 раза до 36 разів (Швейцарія - 79866 доларів США; Ізраїль - 37180,8; Південна Корея - 27608,2; Німеччина - 42232,6; Чехія - 18483,7 та Україна - 2185,7 долара США) [27].

Прогнозний сценарій розвитку світу до 2035 року зроблений Національною розвідувальною радою США наскрізь пронизаний темою інновацій. Це вмотивовано тим, що висока інноваційна активність є одним із головних чинників досягнення високих темпів зростання економіки та її структурної модернізації. Причому стимулювання інноваційної діяльності стало головним напрямом економічної політики, який наразі розвивають уряди більшості держав світу, ставлячи собі за мету забезпечення високого рівня конкурентоспроможності своїх національних економік. Відбувається перехід на інноваційний тип економічного розвитку, який базується на використанні інтелектуального, наукового, науково-технічного та інноваційного потенціалів.

Показники фінансування інновацій в Україні відрізняються від аналогічних світових значень. Так, Південна Корея спрямує на наукові дослідження близько 58 млрд. дол., Японія — 143 млрд. дол., Китай — 226 млрд. дол., США — 497 млрд. дол., Україна — 0,6 млрд. дол. США.

Більшою за середню частка витрат на дослідження та розробки до ВВП була у Фінляндії — 3,17%, Швеції — 3,16%, Данії — 3,05%, Австрії — 2,99%, Німеччині — 2,87%, Бельгії — 2,46%, Словенії — 2,39%, Франції — 2,26%; меншою — у Чорногорії, Румунії, Кіпрі, Латвії та Сербії (від 0,36% до ,77%).

Ефективним інструментом інноваційного розвитку є створення технологічних парків. Аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що основними факторами успіху науково-технологічних парків є:

Сприятливе розташування — близькість високоякісного житлового містечка або організація житла на території парку, близькість великих університетів із високоосвіченим персоналом, високий рівень витрат на науково-дослідні розробки.

Стратегічне планування діяльності науково технологічного парку.

Суттєва фінансова підтримка органами державної влади, наявність венчурного капіталу. Основну частину фінансування наукових парків у Західній Європі здійснює держава: у Великій Британії — 62%; Німеччині — 78%; Франції — 74%; Нідерландах — близько 70%; Бельгії — майже 100%.

Взаємодія держави, науки та бізнесу.

Ці фактори не залежать від рівня розвитку країни. Крім того, у всіх країнах науково-технологічні парки або фірми, що входять до них, мають суттєві податкові пільги.

У сучасних умовах інноваційна діяльність виступає основою динамічного розвитку економіки та забезпечує високий рівень конкурентоспроможності країни на світовій арені. Суть інновацій полягає у високій доданій вартості протягом тривалого періоду. Відповідно стратегія розвитку країни, регіону, окремої галузі повинна бути заснована на створенні високої доданої вартості через уведення інновацій.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

2.1. Аналіз формування та виконання дохідної частини зведеного бюджету

Доходи бюджету складають не лише фінансову основу для виконання покладених на державу функцій, вони виступають засобом перерозподілу фінансових ресурсів у суспільстві на користь тих чи інших груп населення, галузей та територій і тому є одним із найважливіших елементів системи фінансового і, в цілому державного регулювання економіки.

Однак регулятивні можливості доходів бюджету мають певні обмеження. Високий рівень вилучення коштів у підприємств і населення призводить до зменшення підприємницької активності, сукупного попиту на ринку, що відповідно впливає на зменшення обсягів виробленої продукції, реально виробленого валового внутрішнього продукту і, як наслідок, потенційних доходів бюджету. Встановлення низького рівня вилучення скорочує бюджетні доходи, що призводить до обмеження можливостей державного регулювання. Тому перед суспільством постає проблема визначення оптимальних меж бюджетного перерозподілу з огляду на певний економічний стан країни [17].

У системі державного регулювання економіки через зведений бюджет країни здійснюється акумуляція фінансових ресурсів у руках центральних органів влади з метою перерозподілу між галузями, областями та населенням країни [18].

Важливою частиною бюджетної політики є податкова політика, оскільки саме податки є основною складовою доходів бюджету, прямо та опосередковано здійснюють вплив на суспільний розвиток. Податкові надходження в структурі дохідної частини Зведеного бюджету України у 2001-2010 роках становили

66-76 відсотків. Та у період 2011-2018 років їх частка зросла до 78-83 відсотків. Таке зростання пояснюється підвищенням ставок акцизного податку, удосконаленням адміністрування податків, зміною в основах статистичного зарахування, а також за рахунок зменшення неподаткових надходжень, що є другою за вагомістю складовою доходів бюджету.

Складові частини бюджету тісно взаємопов'язані: чим менше коштів у вигляді податків, обов'язкових платежів вилучаються державою із реального сектору економіки, тим активніше стимулюється у суспільстві підприємницька діяльність, розвиток виробничої сфери. Разом з тим, зменшення перерозподілу фінансових ресурсів через державний бюджет не повинно впливати на інші функції бюджету, зокрема таку вагому як соціальна.

Важливе значення для виконання дохідної частини бюджету серед прямих податків мають обсяги надходження податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб. Частка податку на прибуток підприємств у ВВП за 2001-2018 роки становила 4,09 відсотки, у тому числі у 2001-2005 роках – 4,63 у 2006-2010 роках – 4,39, у 2011-2015 роках – 4,10 відсотки, 2016-2018 роках - суттєво знизилась до 2,65%. Проте слід зауважити, що у 2018 році наявне зростання до 2,97%. За допомогою податку на прибуток можна регулювати вибір тієї чи іншої правової форми організації бізнесу; напрямки розподілу прибутку (нагромадження чи споживання); вибір методів фінансування інвестицій; розподіл трудових і матеріальних ресурсів між окремими сферами господарської діяльності. Особливу увагу серед податків слід приділити податку на доходи фізичних осіб. Цей податок займає чільне місце не лише в податковій системі України, а й у світі, а саме для більшості розвинених країн податок на доходи фізичних осіб є гарантом фінансової стабільності, соціальної справедливості та сталого економічного розвитку. Питома вага податку на доходи фізичних осіб у ВВП за період 2001-2018 років склала – 4,86 відсотки, у тому числі протягом 2001-2005 років – 4,38, у 2006- 2010 роках – 4,69, у 2011-2015 роках – 4,73 відсотки, 2016-2018 роках – 6,16. Динаміка структури податку на доходи фізичних

осіб показує тенденцію до підвищення, на відміну від податку на прибуток підприємств, що безумовно пов'язано з підвищенням мінімальної заробітної плати.

Питома вага податку на додану вартість у ВВП за період 2001-2018 років становила 8,51 відсотки, у тому числі у 2001-2005 роках – 5,65, у 2006-2010 роках – 8,89, у 2011-2015 роках – 9,92 відсотки, 2016-2018 роках – 10,3. Також вагомий вплив має частка акцизного податку в структурі ВВП, зростання якої пов'язане з постійним підвищенням ставок податку: у 2001-2018 роках – 2,42 відсотки, у тому числі у 2001-2005 роках – 1,76, у 2006-2010 роках – 1,88, у 2011-2015 роках – 2,67, 2016-2018 роках – 4,02 відсотків. Переважно за рахунок даних податків, починаючи з 2001 року, встановилася загальна тенденція до збільшення сумарного податкового навантаження на валовий внутрішній продукт.

Таблиця 2.1

Питома вага доходів зведеного бюджету України у валовому внутрішньому продукті, %

	2001- 2018	2001- 2005	2006- 2010	2011- 2015	2016- 2018
Податкові надходження	23,54	19,78	22,78	25,65	27,57
Податок на прибуток підприємств	4,09	4,63	4,39	4,10	2,65
Податок на доходи фізичних осіб	4,86	4,38	4,69	4,73	6,16
Податок на додану вартість	8,51	5,65	8,89	9,92	10,30
Акцизний податок	2,42	1,76	1,88	2,67	4,02
ВСЬОГО	30,42	27,89	30,49	31,11	33,37

*Розроблено автором на основі даних [19, 21, 22]

Окрім податкових надходжень у структурі доходів зведеного бюджету України окрему роль відіграють: неподаткові надходження, доходи від операцій з

капіталом, офіційні трансферти від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій та цільові фонди.

Питома вага доходів зведеного бюджету України у валовому внутрішньому продукті за 2001–2018 років становить 30,42 відсотка, у тому числі 2001–2005 роки – 27,89 відсотка, 2006–2010 роки – 30,1 відсотка, 2011–2015 роки – 30,2 відсотка, 2016–2018 – 33,37 відсотка. Починаючи з 2015 року перерозподіл доходів через ВВП суттєво зріс, 2015, 2016 та 2018 роки близько 33 відсотків у 2017 році показник набув максимального значення - 34 відсотка (Додаток А).

Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди включає низку індикативних прогнозних показників, у т. ч. зведеного та державного бюджету за основними видами доходів. Прогнозування вищезгаданих податків відбувається відповідно до розроблених Міністерством фінансів методик прогнозування податкових надходжень. Мета методик – підвищення обґрунтованості прогнозних надходжень завдяки здійсненню прогнозування на основі імітаційних моделей, у яких використовуються фактори прямого впливу на обсяг надходжень.

Аналіз похибок прогнозування основних бюджетоутворюючих податків здійснюється шляхом порівняння прогнозного показника на кінець періоду (з урахуванням змін, які вносилися протягом бюджетного року) з фактичним значенням. Розбіжність між прогнозним показником на початок та кінець періоду в середньому становить: для ПДВ – 7%, акцизного податку – 3%, податку на доходи фізичних осіб – 5% та податку на прибуток підприємств – 4%. Отже, коригування, які здійснюються протягом року, є відносно незначними, але навіть з ними спостерігаються суттєві похибки прогнозування.

Що стосується результатів прогнозування окремо по складових, Загалом спостерігаються високі значення похибок, що свідчить про волатильність (коливання) обсягу надходжень від ПДВ та низьку точність його прогнозування. Середнє відхилення на рівні 18%. Типовою для прогнозів ПДВ є додатна похибка, що свідчить про тяжіння до переоцінки обсягів надходжень. При цьому, прогноз

надходжень від товарів вироблених на території України має вищі похибки, ніж від імпортованих товарів за аналогічні періоди.

За 2001–2018 рр. в середньому 2,4% ВВП було перерозподілено через акцизний податок, з яких 1,6% припадає на АП з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) та менше 1% на АП з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції). До 2014 року прогнозні показники надходжень від акцизного податку суттєво завищувалися, а починаючи з 2015 року, навпаки, недооцінювалися. Середнє відхилення прогнозних показників від фактичних становить 8,8%.

Похибки прогнозування податку на доходи фізичних осіб схожі на похибки акцизного податку: за 2011–2014 рр. спостерігалася системна переоцінка надходжень, а з 2015 року почалися недооцінки. Такий стан можна пояснити особливостями соціально-економічної ситуації в країні: до 2014 року спостерігалися явища, які можна охарактеризувати як стагнацію, тому сподівання на економічне зростання (яке мало б збільшити податкові надходження) були марними. Водночас зростання, яке почалося з 2015 року, навпаки, недооцінюється через загальний песимізм у макроекономічних прогнозах, викликаний політичними та іншими ризиками. Середня похибка становить 5,4%, тому стан прогнозування цих надходжень дещо кращий порівняно з непрямими податками. Це пояснюється меншою волатильністю бази оподаткування.

Відповідно до кращих світових практик, зокрема, зазначених у рекомендаціях міжнародних експертів, прийнятною шириною коридору відхилень прогнозних значень від фактичних є 7–10%, тобто в середньому річний прогноз не має переоцінювати або недооцінювати податкові надходження більш ніж на 3,5–5%. В Україні прогнозні показники не потрапляють у вказані межі, а в періоди криз та невизначеності демонструють багаторазове перевищення допустимих меж похибки.

Тому пріоритетним напрямом розвитку прогнозування податкових надходжень є впровадження збалансованої системи коригування, яка б

враховувала наведені вище фактори та, найголовніше, давала б змогу здійснювати проактивне прогнозування, здатне передбачати критичні зміни в обсягах надходжень в умовах криз та невизначеності.

У світовій практиці існує три ключові критерії (точність прогнозу, орган прогнозування, прозорість розрахунків прогнозу), за якими здійснюється оцінка ефективності прогнозування податкових надходжень. Якщо застосувати ці критерії до України, отримаємо:

Точність прогнозування досить низька, особливо якщо говорити про волатильні непрямі податки. Та навіть у більш стабільних прямих податках через реактивну систему прогнозування «від досягнутого» в точках розвороту тренду розвитку економіки спостерігаються неприйнятно високі похибки.

Орган прогнозування. Світова практика показує, що ефективним є консенсус-прогноз, який складається незалежними експертними органами, які не входять у структуру влади. В Україні прогнозуванням займається той самий виконавчий орган влади, що відповідає за державну фінансову та бюджетну політику, а отже, прогнози підлягають ризику політичного упередження та можливого викривлення.

Прозорість прогнозу. Золотим стандартом прогнозування є публікація самого прогнозу, а також інформаційної бази, на основі якої здійснено прогнозування, у відкритому доступі з детальним поясненням методології. В Україні прогнозування відбувається за закритою методологією на основі даних, які не є публічно доступними, тобто громадськість фактично не має змоги самостійно відтворити логіку експертів-прогнозистів та пересвідчитися в точності прогнозів. Відтак, рівень публічної довіри до прогнозу можна вважати мінімальним.

2.2. Аналіз видаткової частини зведеного бюджету як складової державного регулювання економіки

Видатки використовуються державою як інструмент реалізації ефективної економічної політики. Від якості та своєчасності прийняття рішень з питань, зокрема, формування бюджетних видатків залежить збалансованість державних фінансів, рівень ефективності державного регулювання економічних процесів. Через видатки бюджету здійснюється вплив на формування величини фондів споживання та нагромадження, на необхідні зміни структури галузей економіки та відповідно виробництва, на рівень підтримки та розвиток соціальних стандартів. Використання видатків бюджету як інструменту державного регулювання економічного розвитку застосовувалось ще із часів світової економічної кризи тридцятих років минулого століття, яка довела, що ринкові механізми не забезпечують саморегулювання економіки. Зазначений період та після Другої світової війни викликав необхідність відмовитись в багатьох країнах від класичної ліберальної доктрини у фінансовій політиці. Держава повинна була виконувати функції стабілізатора фінансово-економічної політики, регулювати економічні процеси. У низки розвинутих країн посилився вплив видатків бюджету на економіку, у тому числі через постійне зростання їх обсягів.

Видатки бюджету беруть участь у формуванні величини фондів споживання та нагромадження в державі, тому вони є важливим напрямком впливу на економічні та соціальні процеси. Загалом бюджетна політика у сфері державних видатків є досить вагомим інструментом впливу на соціально-економічний розвиток, особливо за умов проведення економічних реформ та обмеженості фінансових ресурсів держави [7]. Однією з важливих проблем виконання бюджету в більшості країн світу є ефективне використання бюджетних коштів. Особливо актуальна ця проблема для України, яка здійснює бюджетну політику в умовах обмежених бюджетних ресурсів.

Капітальні видатки пов'язані із інвестуванням бюджетних коштів в основні фонди і нематеріальні активи, зі створенням державних запасів і резервів. Вони включають затрати на нове будівництво і розвиток діючих об'єктів державної і

комунальної власності, інвестиційні субсидії, довгострокові бюджетні кредити і державні гарантії інвесторам, що фінансують високоефективні інвестиційні проекти.

В умовах структурної перебудови важливою є характеристика питомої ваги видатків бюджету у валовому внутрішньому продукті, що відображає рівень централізації та перерозподілу валового внутрішнього продукту через бюджетну систему України. Темпи зростання видаткової частини бюджету в основному перевищують темпи зростання валового внутрішнього продукту, що свідчить про збільшення навантаження на економічну систему.

Основна частина валового внутрішнього продукту перерозподіляється через державний бюджет (таблиця 2.2). Так, за період 2001–2018 рр. середнє значення даного показника становило 20,8%, у розрізі п'ятирічних періодів відбулося коливання з до 21,9% у 2001–2010 рр. до 19,4% у 2011–2015 рр. та 19,5% у 2016–2018 рр.. Водночас зростає значення місцевих бюджетів, які мають на меті безпосереднє наближення послуг держави до споживача, що відображає збільшення частки їх видатків у ВВП з 6,9% у 2001–2005 рр. до 15,6% у 2016–2018 рр., середнє значення за період 2001–2018 рр. становило 11,7%.

Таблиця 2.2

Структура та частка видатків зведеного бюджету у ВВП, %

	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Зведений бюджет
2001-2018	11,7	20,8	32,5
2001-2005	6,9	21,9	28,8
2006-2010	11,1	21,9	33,0
2011-2015	14,6	19,4	33,9
2016-2018	15,6	19,5	35,2

*Розроблено автором на основі даних [19, 21, 22]

За період 2001–2018 рр. найбільшу частку видатків Зведеного бюджету України складали видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення, що відображає важливість для держави забезпечення якісного рівня надання

соціальних послуг, доступ усіх без винятку громадян до суспільних послуг і благ. Питома вага видатків на соціальний захист у ВВП має тенденцію до зростання і у 2016-2018 роках становила 9,7%, з середнім показником для періоду 2001-2018 років - 8,07%(Додаток Г). Важливим є подальша оптимізація соціальних видатків з метою зменшення їх навантаження на бюджетну систему. Необхідним є верифікація соціальних виплат, розширення можливостей використання методик для якісного визначення рівня доходів у процесі розрахунку соціальних пільг і допомог.

Тенденцію до зростання мають видатки на оборону, що пов'язано з політичною ситуацією, у період 2016-2018 років видатки на оборону становили 2,57% у ВВП, що вдвічі більше, ніж у 2011-2015 роках. Також зростають видатки на загальнодержавні функції, вагомою складовою яких є видатки на обслуговування боргу: у 2001-2018 роках – 4,26%, 2001-2005 роках – 3,85%, 2006-2010 роках – 3,61%, 2011-2015 роках – 4,55%, 2016-2018 роках – 5,52%.

Негативним явищем для економіки також є спадання частки видатків зведеного бюджету на економічну діяльність у ВВП: у 2001-2005 роках – 4,25%, 2006-2010 роках – 5,07%, 2011-2015 роках – 3,99%, 2016-2018 роках – 3,39%.

За економічною ознакою видатки державного бюджету поділяються на поточні і капітальні. Залежно від економічної характеристики операцій, під час проведення яких здійснюються бюджетні видатки, вони класифікуються на поточні і капітальні. За економічною класифікацією найбільшу частку займають поточні видатки, які становлять 96 – 98 %. Поточні бюджетні видатки пов'язані із наданням бюджетних коштів юридичним і фізичним особам з метою покриття їх поточних потреб. Частка капітальних вкладень у ВВП у 2009-2018 роках становила 2,7%. У 2018 році зросла до 4%, в основному за рахунок зростання капітальних видатків з державного бюджету майже вдвічі, порівняно з попередніми роками(Додаток Д).

Проголошення курсу на інноваційний розвиток не входить з фактичними результатами. Наприклад, у 2017 році була повністю не виконана бюджетна програма Мінекономрозвитку «Державна підтримка технологічних інновацій для розвитку промисловості» (КПКВК 1201560).

Спрямування коштів на реалізацію пріоритетних завдань держави, що мають на меті розробку та використання інноваційних технологій, розвиток людського капіталу, є важливим напрямом ефективної бюджетної політики. Постійний моніторинг і надання відповідної оцінки впливу бюджетної політики на показники соціально-економічного розвитку країни, її регіонів, позитивно впливатимуть на якість її реалізації, на розробку основних напрямів на майбутні періоди.

Підвищення рівня ефективності і результативності бюджетної політики при вирішенні стратегічних завдань соціально-економічного розвитку країни вимагає врахування в процесі прогнозування і планування видаткової частини бюджету демографічних чинників. Чисельність населення і його вікова структура, які є найважливішими показниками демографічного стану країни, суттєво впливають на соціально-економічні та бюджетні процеси у країні: вони визначають обсяг трудових ресурсів, співвідношення працездатних і непрацездатних осіб, особливості фінансування освіти, охорони здоров'я, обсяги виплат пенсій, стипендій, нарахувань різних соціальних пільг згідно віку тощо. Враховуючи основні цілі державної політики у сфері суспільного розвитку – забезпечення економічного зростання та піднесення життєвого рівня і добробуту населення, спрямованість певних демографічних процесів може мати негативний вплив на динаміку економічних і соціальних процесів у країні. Загострення демографічного стану країни проявляється у наступних негативних тенденціях: зниження народжуваності до рівня, який не забезпечує природного приросту населення; зростання рівня смертності в цілому і в окремих вікових групах; наявність диспропорцій у віково-статевому складі населення країни; неконтрольовані напрями і обсяги міграції.

Використання видатків бюджету в якості інструменту регулювання демографічного розвитку передбачає обґрунтоване визначення обсягу і структури видаткової частини бюджету для впливу на динаміку соціально-демографічних процесів у країні, враховуючи їх циклічність та стратегічні пріоритетні напрями у сфері економічного і соціально-демографічного розвитку країни. Зміни динаміки соціальних і демографічних процесів призводять до зміни обсягу і структури бюджетних видатків, державної політики у сфері видатків бюджету, які, в свою чергу, можуть регулювати майбутню динаміку економічного і соціально-демографічного розвитку країни [26].

Демографічні фактори визначають особливості формування соціальних видатків бюджету, оскільки наслідком змін у чисельності і віковій структурі населення є зміна обсягу і структури бюджетних видатків соціального спрямування, які передбачають надання соціальних послуг певним віковим групам населення за рахунок бюджетних коштів.

Тому формування видаткової частини бюджету повинно розпочинатися з ретельного аналізу тенденцій динаміки фактичних показників обсягу і структури бюджетних видатків у попередніх періодах, у тому числі детально видатків бюджету соціального спрямування, а також динаміки соціально-демографічних процесів у країні з метою визначення фази їх циклічного розвитку. Зазначене передбачає поглиблений аналіз тенденцій динаміки демографічних показників розвитку країни, у тому числі чисельності населення і його вікової структури, природного приросту (зменшення) населення, рівня народжуваності і смертності, середньої тривалості життя населення, рівня міграційного сальдо, рівня демографічного навантаження.

Оптимізація бюджетних видатків з метою досягнення необхідних суспільно вагомих результатів потребує попереднього вирішення питань пріоритизації цілей соціально-економічного та бюджетного розвитку держави на середньо- та довгострокову перспективу, що знаходить своє відображення у побудові системи прогнозних і планових (програмних) документів. Відправною точкою при

формуванні бюджету повинно бути чітке розуміння соціально-економічної та бюджетної стратегії, які повинні складатися з певного набору цілей та пріоритетів у різних сферах діяльності держави. При цьому обсяг та структура бюджетних видатків повинні підлягати певним інституційним обмеженням відповідно до етапу соціально-економічного розвитку, зокрема, щодо обсягу та особливостей структури видаткової частини бюджету, співвідношення поточних та капітальних видатків, обсягу дефіциту бюджету у взаємозв'язку з показниками державного боргу. Довгострокове бюджетне прогнозування дозволяє суттєво підвищити рівень ефективності та результативності використання бюджетних коштів, оскільки виступає стримуючим фактором для необґрунтованого зростання бюджетних витрат та зосереджує увагу на пріоритетних напрямках суспільного розвитку.

Прогнози доходів та видатків бюджету, дефіциту (профіциту) бюджету у взаємозв'язку з показниками державного боргу, що представляють різні складові бюджетного прогнозування, характеризуються певною відокремленістю і мають свій власний специфічний зміст, однак всі вони тісно взаємопов'язані і утворюють цілісну систему бюджетного прогнозування. Перспективне прогнозування видатків бюджету є важливим інструментом державного регулювання економічних і соціальних процесів, оскільки обґрунтовує напрями використання бюджетних коштів у майбутньому з урахуванням цілей та пріоритетів соціально-економічного розвитку держави на середньо- та довгострокову перспективу. Бюджетне прогнозування у сфері видатків передбачає аналіз попередніх тенденцій планування та виконання показників видатків бюджету, виявлення взаємного впливу бюджетних показників та показників економічного і соціального розвитку держави, виявлення зовнішніх факторів, які можуть суттєво вплинути на прогнозні розрахунки. В результаті формуються певні варіанти використання бюджетних ресурсів у перспективі, аналіз яких створює основу для вибору базового варіанту, який буде слугувати орієнтиром при подальшому плануванні видатків бюджету.

Бюджетне фінансування видатків, пов'язаних з економічною діяльністю, повинно передбачати зміщення акцентів з прямого бюджетного фінансування до кредитування та політики здешевлення кредитів, що значно підвищує результативність використання бюджетних коштів. Бюджетне фінансування економічної діяльності доцільно спрямовувати переважно на стимулювання запровадження інновацій, здешевлення кредитів для реалізації інвестиційних проектів у пріоритетних для держави напрямках, підтримку наукового забезпечення галузей економіки, сприяння розвитку публічно-приватного партнерства та підвищенню енергоефективності і енергозбереження.

За умов збільшення фінансування, бюджетні ресурси слід концентрувати на перспективні напрями розвитку технологічного укладу, в яких вітчизняні виробники та організації мають конкурентні переваги. З огляду на зазначене, важливою складовою бюджетного регулювання повинна стати спрямованість державних закупівель на придбання високотехнологічної продукції вітчизняного виробництва. Одним із важливих заходів бюджетного регулювання є виділення видатків бюджету на модернізацію транспортної, телекомунікаційної, енергетичної та житлово-комунальної інфраструктури з метою забезпечення сприятливих умов для підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання та зростання рівня їх економічної активності, важливим є здійснення відповідних заходів державно-приватного партнерства у сфері реалізації наведених проектів. Інструменти грошово-кредитного регулювання

На сучасному етапі розвитку державних фінансів в Україні існує нагальна необхідність у розробці та затвердженні науково обґрунтованої довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку України з чітко визначеною метою, пріоритетами та механізмами їх реалізації. В свою чергу, запровадження та наукове обґрунтування довгострокового бюджетного прогнозування та удосконалення системи середньострокового і поточного планування видатків бюджету, у тому числі на засадах програмно-цільового методу, в рамках визначеної довгострокової стратегії соціально-економічного та бюджетного

розвитку дозволить сформувати єдину стратегію у сфері доходів та видатків бюджету, дефіциту (профіциту) бюджету у взаємозв'язку із показниками державного боргу, а отже, реалізовувати цілеспрямовану, послідовну та результативну бюджетної політику. Довгострокове прогнозування видатків бюджету у системі державного стратегічного планування та прогнозування повинно базуватися на інституційних обмеженнях щодо доходів бюджету, обсягу та структури видаткової частини бюджету, обсягу дефіциту бюджету у взаємозв'язку з показниками державного боргу відповідно до етапу соціально-економічного розвитку, а також узгодженні процесу річного та середньострокового бюджетного планування з довгостроковою стратегією соціально-економічного та бюджетного розвитку.

Державне регулювання видатками бюджету дозволяє досягати необхідних макроекономічних пропорцій та показників економічного зростання, сприяти розвитку економіки і соціальним перетворенням завдяки використанню сукупності бюджетних інструментів впливу на процес формування та виконання бюджету. Ефективна бюджетна політики у сфері видатків повинна займати вагоме місце у процесі регулювання соціально-економічного розвитку країни та її адміністративно-територіальних одиниць.

РОЗДІЛ 3

ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ

3.1. Пріоритетні напрями бюджетної політики

Бюджетна політика повинна створювати сприятливі умови для задоволення потреб та розв'язання тих проблем суспільства, які не у повній мірі вирішує ринковий механізм саморегулювання. Задоволення потреб суспільства супроводжується постійним ускладненням взаємодії суб'єктів економіки, суспільства, державних органів влади; суспільні проблеми охоплюють економічну, соціальну, політичну сфери. У цьому контексті необхідною є адекватність впливу бюджетної політики на потреби та інтереси суспільства, їх узгодження з метою стабільного економічного зростання. Бюджетна політика є одним з основних засобів визначення напрямів впливу органів державного управління на досягнення збалансованого розвитку суспільства[34].

У сучасному суспільстві у якості основного суб'єкта бюджетного регулювання та відповідної бюджетної політики розглядається держава. Забезпечення дієвого впливу на темпи економічного зростання потребує формування відповідної системи бюджетного регулювання, спрямованої на підвищення рівня ефективності здійснення економічних перетворень. Системний взаємозв'язок соціально-економічного рівня розвитку суспільства і бюджетного механізму реалізується в рамках процесу стратегічного державного управління. Вдосконалення бюджетного регулювання передбачає врахування циклічності економічного розвитку, стану державних фінансів, запасу стійкості бюджетної системи, визначення ризиків і шляхів їх мінімізації[32].

Основні напрями бюджетної політики є основоположними документами, які визначають напрями, цілі, пріоритети бюджетної політики, на реалізацію яких буде спрямовуватись державний бюджет країни на відповідний бюджетний рік.

Структура документів, деталізація завдань та цілей щороку зазнає суттєвих змін, що не дає змоги проаналізувати постійність поставлених середньострокових цілей. Розробка показників для трирічного періоду також поки не забезпечує цілісність і послідовність завдань та цілей. Наприклад, в Основних напрямках бюджетної політики на 2018 рік зазначено перелік заходів щодо сприяння розвитку агропромислового комплексу, які мають середньостроковий та довгостроковий характер: стає кредитування фермерських господарств, створення вільного та ефективного ринку земель сільськогосподарського призначення, створення стимулюючого оподаткування для підвищення ефективності використання земель. Разом з тим, мають місце випадки деякого змішування цілей бюджетної стратегії і тактики в бюджетних резолюціях, тобто планування заходів, реалізація яких можлива лише у довгостроковій перспективі, і заходів, вирішення яких є можливим протягом одного бюджетного періоду. Пріоритети та завдання у низці випадків не ув'язані по рокам та напрямам, розпорошеність завдань, велика кількість пріоритетів, що в умовах обмеженості фінансових ресурсів може негативним чином впливати на реалізацію таких завдань.

Необхідним є науково обґрунтована розробка базису для щорічного складання бюджетних резолюцій, який забезпечить врахування цілей попередніх років, загальну структуру, однаковий ступінь деталізації. Актуальним є питання ідентифікації та вимірювання ризиків, які впливають на прогнозованість показників, а також аналіз можливих шляхів зменшення їх ймовірності та впливу як на процес планування та прогнозування так і на виконання бюджетів. Крім того, до напрямів розвитку бюджетної політики можна віднести наступне: вдосконалення застосування програмно-цільового методу на місцевому рівні; прийняття більшості програм з цілями на три роки; зменшення часового лагу реагування бюджетної політики на зміни в соціально-економічному розвитку; відповідність векторів розвитку податкової, митної, боргової політик та політики в сфері міжбюджетних відносин бюджетній політиці; визначення оптимальних меж бюджетного перерозподілу; удосконалення методології прогнозування

надходжень бюджету при складанні проекту бюджету на основі дослідження їх взаємозв'язку з динамікою макроекономічних показників; підвищення прозорості процесу бюджетування шляхом поширення синтезованої інформації у формі, легкій для сприйняття та використання; прогнозування впливу змін структури бюджету на валовий внутрішній продукт.

Порівняння ОНБП на 2019-2021 роки з ОНБП на 2018 – 2020 роки дає змогу виділити ряд негативних змін: відсутність стратегічних цілей;- зменшення кількості макроекономічних показників; відсутність ключових показників доходу загального фонду державного бюджету; - відсутність стель видатків загального фонду центральних органів виконавчої влади; нечіткість у формулюванні пріоритетних завдань податкової та бюджетної політики, що може призвести до появи проблем під час оцінки ефективності їх виконання).

Зауважимо, що проект ОНБП на 2018-2020 роки додатково містив розділ, присвячений запровадженню системи управління розширеним спектром фінансових ризиків з метою визначення їх впливу на виконання державного бюджету, зокрема факторів, що впливають на: повільне зростання ВВП; відхилення макроекономічних параметрів від прогнозних; погіршення ділових очікувань державних підприємств; затримки у запланованій приватизації тощо.

Відсутність установленої структури Основних напрямів бюджетних коштів призводить до суттєвих щорічних змін і як наслідок створює труднощі для порівняння запланованих завдань та цілей. Тому не менш важливим є покращення нормативно-правової бази, у т.ч. розроблення типової структури для Основних напрямів бюджетних коштів. Також доцільно було б вказувати вплив світових тенденцій та зовнішніх факторів на зміну запланованих показників. Важливим є зазначення в документах не лише пріоритетів держави, а й основних напрямів їх реалізації.

Відповідно до пункту 1 статті 33 Бюджетного кодексу, Основні напрями бюджетної політики повинні бути розроблені у відповідності до визначених у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України пріоритетів бюджетної політики. Таким

чином, Основні напрями бюджетної політики слід доповнити наступними заходами, які визначені в щорічному посланні:

Модернізація податкового адміністрування для зниження витрат платників податків на дотримання вимог законодавства. Необхідно передбачити можливість отримання доступу до всіх сервісів та послуг Державної фіскальної служби України через Електронний кабінет платника податків.

Боротьба з митними правопорушеннями з метою захисту фінансових інтересів держави. Доцільно запровадити «запобіжники» щодо штучного заниження митної вартості при ввезенні товарів, зловживання громадянами правом на ввезення товарів без оподаткування. Забезпечення модернізація митної інфраструктури, що підвищить ефективність митного контролю. Запровадження механізмів повноцінного обміну попередньою інформацією між Україною та суміжними країнами про кількість та вартість перемішуваних через митний кордон України товарів сприятиме прискоренню товарообігу, а створення спільної зони митного і прикордонного контролю на державному кордоні України – спрощенню митних процедур та скороченню часу митного оформлення.

Підвищення інституційної спроможності Державної фіскальної служби України, що є ключовим пріоритетом податкової реформи. Слід проводити періодичні опитування платників податків щодо відповідності послуг ДФС їх очікуванням з метою підвищення якості цих послуг.

Протидія зловживанням у сфері публічних закупівель. Функціонування централізованих закупівельних організацій сприятиме професіоналізації та підвищенню ефективності державних закупівель, скороченню державних витрат та зниженню рівня корупції за рахунок посилення їх контрольованості. Бажано також прискорити гармонізацію вітчизняного законодавства зі стандартами директив ЄС та Угоди СОТ у цій сфері, передбачену Стратегією реформування системи публічних закупівель до 2022 року.

Імплементация провідного європейського досвіду для гуманізації бюджетно-податкової системи. Остання має ставати контрциклічною, орієнтованою на зростання, сприяти інклюзивності – адаптації людей до економічних змін,

підвищенню продуктивності людської праці, за показником якої Україна істотно відстає від розвинених країн. При цьому доцільно спиратися на європейську практику реформ, яка визначає у цій сфері ряд пріоритетних напрямів, а саме: стимулювання інвестицій та зайнятості, боротьбу з ухиленням від оподаткування, перерозподіл податкового навантаження для коригування нерівності доходів та сприяння соціальній справедливості. Водночас сьогодні в Україні доцільно застосовувати спрощені та уніфіковані податкові норми із якомога меншою кількістю винятків. Запровадженню непрямих методів оцінки відповідності доходів та витрат за підсумками загального декларування громадянами своїх доходів та майна має передувати ретельне вивчення досвіду країн – членів ЄС.

Посилення інформаційної безпеки державних та місцевих фінансових органів. Електронне декларування з отриманням електронного цифрового підпису кожним державним службовцем відкрило можливість повноцінного запровадження в Україні електронного документообігу, удосконалення механізму внутрішньої та зовнішньої інформаційної взаємодії. Необхідно реалізовувати послідовну державну політику, спрямовану на посилення захисту даних та зміцнення інформаційної безпеки. Формування дієвої моделі управління державними фінансами, забезпечення бюджетної консолідації та взаємо узгодженості норм бюджетно-податкового законодавства є запорукою стабілізації динаміки соціально-економічного розвитку та забезпечення фінансової безпеки держави. Подальші реформи бюджетно-податкової сфери мають бути спрямовані на підтримку макрофінансової стабільності, боротьбу з тіньовою економікою та корупцією.

Державна бюджетна політика щодо місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин буде спрямована на удосконалення інструментів бюджетного планування, зміцнення фінансової спроможності місцевих бюджетів, підвищення ефективності та результативності використання бюджетних ресурсів, а також створення дворівневої системи міжбюджетних відносин та реалізовуватиметься шляхом: розширення бази оподаткування за доходами, що зараховуються до місцевих бюджетів, та забезпечення позитивної динаміки їх надходжень;

удосконалення механізму вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів з метою зменшення диспропорцій бюджетної забезпеченості між місцевими бюджетами; збільшення кількості місцевих бюджетів, що матимуть прямі взаємовідносини з державним бюджетом, за рахунок добровільного об'єднання територіальних громад для спрощення процесу управління бюджетними коштами; продовження процесу децентралізації бюджетних повноважень, а також упорядкування сфер відповідальності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в рамках проведення адміністративно-територіальної, бюджетної та інституційної реформ; удосконалення системи результативних показників з метою підвищення якості надання послуг у відповідних сферах.

Слід зазначити, що дієвість бюджетного регулювання в значній мірі визначається адаптивністю бюджетного механізму до соціально-економічних та фінансово-інвестиційних змін, рівня налагодженості фінансової взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування [14]. Тому механізм бюджетного регулювання має бути адаптивним до умов макро-, мікро- та інституційного середовища і гнучким, тобто піддаватися коригуванню в середньостроковій перспективі. Це доволі складне завдання, адже ступінь коригування має відповідати стратегічним завданням, пріоритетам бюджетної політики, рівню інноваційного розвитку країни з урахуванням циклічності економічного розвитку. Водночас необхідно здійснювати оцінки впливу внутрішніх та зовнішніх факторів на бюджетну стійкість.

Переорієнтація бюджетної політики на досягнення соціально-економічних результатів в умовах мінімізації витрат часу та державних ресурсів, відповідно підвищення ефективності та якості бюджетних програм, потребує визначення науково обґрунтованого теоретико-методологічного та методичного забезпечення, зокрема механізму ефективності бюджетних програм[1]. Вирішення зазначених проблем створить належні умови для ефективного і результативного функціонування системи державного управління економікою.

3.2. Бюджетне регулювання інноваційного розвитку

У процесі бюджетування враховується державна фінансова, інвестиційна та інноваційна політика для розв'язання найважливіших проблем економічного розвитку. Основними передумовами досягнення якісного рівня здійснення фінансово-бюджетного регулювання є дієвість підходів щодо використання державних фінансових ресурсів, що сприятимуть реалізації основних пріоритетів соціально-економічного розвитку країни [1].

В умовах динамічного розгортання процесів фінансової глобалізації та вичерпання потенціалу інерційного розвитку національної економіки розробка стратегії ефективної бюджетної політики держави у системі державного регулювання економіки полягає у формуванні моделі бюджетних відносин, які сприятимуть реалізації комплексу цілей та пов'язаних з ними завдань у стратегії сталого розвитку суспільства. Стратегія бюджетної політики, спрямована на підвищення рівня життя, соціальної захищеності громадян, добробуту нації, є вагомим засобом вирішення завдань забезпечення кращих факторних умов економічного зростання, пріоритетного розвитку інтелектомістких видів виробництва, сприяння розширенню внутрішнього ринку, створення сприятливого інвестиційного клімату, зростання інвестиційної активності суб'єктів економіки.

В умовах глобалізації світової економіки державна підтримка розвитку інноваційної діяльності набуває особливої значущості. Інструменти державної підтримки інноваційної діяльності поширюються на організації як державної, так і приватної форм власності залежно від значущості наукових досліджень. Підвищується результативність застосування методів стимулювання і активізації інноваційної діяльності. Простежується тенденція до зростання ролі державно-приватного партнерства для активізації інноваційної діяльності в результаті застосування заходів зі стимулювання інновацій.

Важливим є розуміння, що умовою прискорення економічного зростання є перехід на інноваційний шлях розвитку. Це і має стати ключовим напрямом як

для бюджетної політики, так і для розвитку економіки загалом. Тому актуалізується питання посилення впливу фінансово-бюджетної політики на створення сприятливого інвестиційного клімату, забезпечення дієвості фіскальної складової та стабільності податкових надходжень, пошук додаткових чинників зростання.

У Національній доповіді «Інноваційна Україна 2020» відзначається: «Україна сьогодні також належить до країн, які декларують важливість інновацій для вирішення нагальних соціально-економічних проблем країни. Водночас структурно-технологічні зрушення, що відбулися в роки незалежності, значною мірою мали стихійний характер, а основні механізми зростання продовжують концентруватися в групі галузей, чия конкурентоспроможність в основному залежить від використання екстенсивних факторів виробництва і потребує відносно невисокого рівня інноваційної активності, ґрунтуючись на експорті сировинних товарів і продукції нижчих виробничих переділів, що обумовлює низьку конкурентоспроможність економіки, нееквівалентний обмін та значне відставання країни в соціально-економічному розвитку» [8].

Хоча розуміння проблем інноваційного розвитку є, проте фактично за останні роки в Україні не було реалізовано ефективних заходів у рамках інноваційної політики щодо поліпшення інституційного середовища, стимулювання суб'єктів ринку до інновацій, розвитку різних інструментів підтримки технологічної модернізації. За наявності окремих поліпшень зберігається нестійкість загального прогресу в даній сфері.

Про стан розвитку інвестиційно-інноваційної сфери в Україні свідчать дані Всесвітнього економічного форуму у Звіті про глобальну конкурентоспроможність 2017-2018 років, Україна посіла 81 місце серед 137 досліджуваних держав, піднявшись на чотири позиції. За компонентами показника, який характеризує ефективність ринків - ключового фактора на стадії інвестиційного зростання (індустріалізації) - Україна посідає 101 місце за ефективністю товарних ринків серед 137 держав, 120 - за ефективністю фінансових ринків і 86 - за ефективністю ринку праці. Готовність до адаптації

технологій та інновацій оцінена на рівні 81 місця. При цьому за показником “Ринкові інституції” наша держава посідає 118 місце, а за розвитком бізнесу - 90. Серед факторів, важливих для розвитку промисловості, сприятливими є хіба що розмір доступного ринку (за ємністю ринку Україна посідає 47 місце) та освіта (наша держава посідає 35 місце). Незважаючи на велику кількість вчених та інженерів, а також частку людей, які мають вищу освіту, Україна має посередній рейтинг за показником “Інновації” та низькі значення показників “Взаємозв’язки університетів з промисловістю у сфері досліджень і розробок”, “Технологічна готовність”. Найбільш проблемним показником залишається “Іноземні інвестиції та трансфер технологій”.

Відповідно до індексу інноваційного розвитку, представленого агентством Bloomberg у 2018 році, Україна на 53 місці серед 60 досліджуваних держав. При цьому наша держава виявилася найгіршою за продуктивністю праці (60 місце), що свідчить про низький рівень застосовуваних технологій та виробництва товарів з низькою доданою вартістю, потрапила до трійки аутсайдерів за технологічними можливостями (58 місце) та посідає 54 місце за рівнем витрат на дослідження та розробки у валовому внутрішньому продукті. Водночас вона зберігає високе 28 місце за ефективністю вищої освіти та 35 місце за патентною активністю, тобто має потенціал до розвитку [36].

За даними Глобального індексу інновацій (Global Innovation Index), у 2018 році Україна посіла у рейтингу найвищу позицію за останні сім років - 43 місце, покращивши його з минулого року на сім позицій, а в попередньому році Україна піднялася на шість пунктів, що обумовлено високим коефіцієнтом інноваційної ефективності - співвідношенням отриманого результату до інноваційних ресурсів. Серед сильних сторін держави варто відзначити такі показники, як створення знань і результати наукових досліджень, співвідношення патентів за походженням до валового внутрішнього продукту за паритетом купівельної спроможності, співвідношення корисних моделей за походженням до валового внутрішнього продукту за паритетом купівельної спроможності, витрати на комп’ютерне

програмне забезпечення у відсотках до валового внутрішнього продукту, експорт інформаційно-комунікаційних послуг у відсотках загального обсягу торгівлі.

Свідченням низької активності у сфері інноваційної діяльності може бути кількість та фінансові показники інноваційних проектів, наукових і технологічних парків та їх проектів. Так, з 2006 по 2018 рік зареєстровано лише 16 інноваційних проектів, технологічні парки останні 10 років не реалізують проекти, у 2017 році лише 40 відсотків наукових парків реалізовувало проекти (на суму 9266,36 тис. гривень). Відповідно до моніторингу реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності, який щороку проводиться згідно з постановами Кабінету Міністрів України від 12 березня 2012 р. [№ 294](#) “Деякі питання визначення середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності загальнодержавного рівня на 2012-2016 роки” (Офіційний вісник України, 2012 р., № 29, ст. 1073) та від 28 грудня 2016 р. [№ 1056](#) “Деякі питання визначення середньострокових пріоритетних напрямів інноваційної діяльності загальнодержавного рівня на 2017-2021 роки” (Офіційний вісник України, 2017 р., № 8, ст. 237), коштів з державного бюджету та з інших джерел на розвиток інноваційної інфраструктури не виділялося.

У Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року зазначено, що Україна має значні нереалізовані можливості в інноваційному розвитку, особливо щодо комерціалізації нововведень і у сфері захисту прав на інтелектуальну власність. Головними перевагами України є вигідне географічне положення, ємний ринок, наявність поглибленої та всебічної зони вільної торгівлі між Україною та ЄС та відносно високий рівень розвитку людського потенціалу [37].

Проведений порівняльний аналіз стану інноваційної системи України відносно світового рівня на основі міжнародних індексів свідчить, що Україна має високий освітній та науковий потенціал, здатний продукувати різноманітні нововведення у вигляді ідей, наукових розробок, патентів. Серед конкурентних переваг України варто виділити такі: відповідно до Глобального індексу конкурентоспроможності - висока ємність ринку, якість вищої, середньої та

професійної освіти; відповідно до Глобального індексу інновацій основою української інноваційної конкурентоспроможності є людський капітал, тобто знання та навички, якими володіють люди, що дають змогу їм створювати цінність у світовій економічній системі. Його ефективна реалізація і є головною конкурентною перевагою.

Серед основних бар'єрів для розвитку інновацій в Україні є: недосконалість інституцій, зокрема політичного, регуляторного та бізнес-середовища; слабо розвинута інфраструктура, у тому числі інноваційна, оскільки залишаються на низькому рівні показники валового нагромадження капіталу у відсотках до валового внутрішнього продукту, показники екологічної стійкості, доступності та якісної роботи електронного Уряду (використання інформаційних та комунікаційних технологій у поєднанні з організаційними змінами та застосуванням нових навичок у державному управлінні для впровадження державних послуг та демократичних процесів).

Слід зазначити, що нестабільність розвитку країн в умовах світової фінансово-економічної кризи, яка загальмувала інноваційний прогрес в країнах світу, водночас не зменшила прірву між розвиненими країнами та країнами з ринками, що розвиваються щодо рівня інноваційного розвитку.

Розглядаючи роль бюджетної політики в державному регулюванні економіки, зважаючи на інноваційність розвитку країни, слід звернути увагу на фіскальне навантаження підприємств. Прискорення процесів автоматизації виробництва призводять до скорочення привабливості України для розміщення іноземних виробництв через зменшення важливості ключового фактору - рівня оплати праці. Акценти переносяться на привабливість країн в плані фіскального навантаження та логістичного плеча до основних ринків збуту, що особливо актуалізує питання фіскального навантаження на підприємства.

Із проблем розвитку інноваційної економіки, зазначених в Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності можна виділити ті, які безпосередньо стосуються бюджетної політики. На етапі створення інновацій проблемою є недостатність

фінансування, зокрема державного та відсутність достовірного прогнозування тенденцій та досліджень впливу інструментів державного регулювання та виділених бюджетних коштів на інноваційний розвиток економіки. Вплив бюджетного забезпечення на розвиток інноваційної сфери запропоновано направити у напрямку зниження податкового навантаження на оплату праці та доходи фізичних осіб для інноваційних стартапів та забезпечення державної підтримки створення та ефективного функціонування на базі закладів вищої освіти та наукових установ безперервного ланцюга стартап-школа - акселератор - бізнес-інкубатор.

Що стосується логістичної складової, України має вигідне географічне положення, наближене до широкого кола ринків збуту. Необхідним є створення ефективної інфраструктури, що в першу чергу є питанням державного фінансування, що стає можливим лише за підвищення відсотка капітальних видатків.

Активізація інноваційного розвитку країни потребує належного фінансового забезпечення, узгодженості інноваційної політики з бюджетною політикою, визначення найбільш оптимального вектору розвитку в умовах інституціонального середовища, що склалося. Необхідним стає визначення засад формування узгодженості механізмів реалізації інноваційної та бюджетної політики у аспекті зміцнення і використання інноваційного потенціалу країни.

Структура джерел фінансування інноваційної діяльності в Україні, яка характеризується незначною часткою бюджетних коштів, свідчить про інноваційну кризу і фактично усунення держави від реалізації моделі інноваційного розвитку (додаток Е).

Перспективним напрямом розвитку є індустриальні паркі, які є одним з дієвих механізмів не тільки здійснення структурних зрушень в економіці а й зміцнення спроможності об'єднаних територіальних громад, що важливо в умовах децентралізації. Створенні індустриальні парки забезпечують територіальні громади інструментами розвитку і збільшують добробут мешканців через

вивільнення підприємницької ініціативи, залучення інвестицій, створення робочих місць, розвиток виробництва та наповнення бюджетів.

Система стимулів відновлення інноваційної активності повинна спиратися на науково обґрунтовану систему пріоритетів інноваційного розвитку, тобто базуватися на окреслених загальнонаціональних і галузевих пріоритетах і визначати точки інноваційного прориву. У зв'язку з цим пріоритети бюджетної політики мають бути зорієнтовані на структурну перебудову та модернізацію економіки країни, реалізацію сучасних інноваційних стратегій, розвиток науково-технічного та людського потенціалу.

З огляду на значні потреби в обсягах інвестиційних ресурсів держава не має можливості повною мірою фінансувати ці потреби, отже її роль насамперед полягає у частковому фінансуванні розвитку інфраструктури з метою створення сприятливих умов для приватних інвестицій. Значних коштів потребує реалізація державних та регіональних інноваційних програм, окремих інноваційних проектів у межах довгострокової стратегії інноваційного розвитку, фундаментальних досліджень. В умовах обмеженості коштів, необхідно здійснити скорочення пріоритетних напрямів інноваційної діяльності з одночасним акцентом на розвиток лише тих, які мають конкурентні переваги.

ВИСНОВКИ

Передбачуваність бюджетної політики є основним фактором загальної макроекономічної стійкості. Особливої вагомості набуває розробка дієвої стратегії бюджетного регулювання, оскільки бюджетне регулювання визначає основні напрями формування та використання бюджетних коштів, виходячи із необхідності завдань, які стоять перед суспільством на певному етапі його розвитку.

Проведення цілеспрямованої фінансово-бюджетної політики передбачає запровадження стратегічного бюджетного планування. Перспективне прогнозування видатків бюджету є важливим інструментом державного регулювання економічних і соціальних процесів, оскільки обґрунтовує напрями використання бюджетних коштів у майбутньому з урахуванням визначених цілей та пріоритетів соціально-економічного розвитку держави на середньо- та довгострокову перспективу.

Необхідним є науково обґрунтована розробка базису для щорічного складання бюджетних резолюцій, який забезпечить врахування цілей попередніх років, загальну структуру, однаковий ступінь деталізації. Актуальним є питання ідентифікації та вимірювання ризиків, які впливають на прогнозованість показників, а також аналіз можливих шляхів зменшення їх ймовірності та впливу як на процес планування та прогнозування так і на виконання бюджетів. Крім того, до напрямів розвитку бюджетної політики можна віднести наступне: вдосконалення застосування програмно-цільового методу на місцевому рівні; прийняття більшості програм з цілями на три роки; зменшення часового лагу реагування бюджетної політики на зміни в соціально-економічному розвитку; відповідність векторів розвитку податкової, митної, боргової політик та політики в сфері міжбюджетних відносин бюджетній політиці; визначення оптимальних меж бюджетного перерозподілу; підвищення прозорості процесу бюджетування шляхом поширення синтезованої інформації у формі, легкій для сприйняття та

використання; прогнозування впливу змін структури бюджету на валовий внутрішній продукт.

Процеси формування та реалізації бюджетної політики супроводжуються динамічними змінами соціально-економічного розвитку суспільства. Економічна ситуація позначилась на накопиченні проблем у бюджетній сфері, перед державою одночасно постали нагальні питання забезпечення макроекономічної стабілізації, створення стимулів для відновлення економічного зростання та покращення добробуту населення. В цей період бюджетна політика, значною мірою підпорядкована поточним завданням, виконувала функції перерозподілу та стабілізації. Подальший розвиток бюджетної політики характеризується розбудовою інституційних та методологічних засад її формування, підвищенням рівня системності реалізації бюджетних заходів. На сучасному етапі економічних перетворень розпочато процеси децентралізації бюджетної системи, гармонізації податкового законодавства у відповідності до європейських стандартів, проведено реструктуризацію зовнішнього державного боргу та створено передумови для запровадження фіскальних правил, що посилюватиме збалансованість бюджетної системи.

Бюджетна політика держави як динамічна система, що розвивається у залежності від соціально-економічних потреб суспільства має задіяти з урахуванням зарубіжного досвіду відповідні регуляторні механізми. Серед основних функцій бюджетної політики регуляторна функція в умовах ринкової економіки є основною, адже вона здатна впливати на результати прояву інших функцій. В умовах економічної рецесії бюджетна політика має реалізовувати адаптаційно-регуляторний потенціал з метою виходу на поступове економічне зростання.

Основу бюджетної політики як інструменту державного регулювання економіки складають стратегічні напрями соціально-економічної політики держави - вони визначають розміри і пропорції фінансових ресурсів, що централізуються державою, перспективи використання бюджетних коштів для вирішення економічних і соціальних завдань. Важливими цілями і завданнями

бюджетної політики, яка взаємопов'язана із програмою довгострокового соціально-економічного розвитку, виступають зростання рівня споживання населення, удосконалення політики у сфері доходів бюджету, економія бюджетних видатків, збалансування бюджету, удосконалення міжбюджетних відносин, середньострокове та довгострокове бюджетне планування, посилення дієвості державного фінансового контролю.

У сучасних умовах інноваційна діяльність виступає основою динамічного розвитку економіки та забезпечує високий рівень конкурентоспроможності країни на світовій арені. Суть інновацій полягає у високій доданій вартості протягом тривалого періоду. Відповідно стратегія розвитку країни, регіону, окремої галузі повинна бути заснована на створенні високої доданої вартості через введення інновацій.

Основним джерелом та механізмом реалізації пріоритетних напрямів бюджетної політики інноваційно-інвестиційного характеру мають стати видатки розвитку у складі державного та місцевих бюджетів, роль яких зростатиме з огляду на необхідність реалізації стратегії довгострокового сталого розвитку. Соціальні пріоритети бюджетної політики мають зменшувати нерівномірність ринкового механізму розподілу доходів, розв'язувати проблеми подолання бідності.

Основним завданням бюджетної політики в найближчі роки має стати трансформація бюджетних ресурсів у чинник економічного зростання. Бюджетні ресурси повинні бути вагомим джерелом інвестицій, що сприятиме підвищенню рівня життя населення. В Україні за допомогою бюджету перерозподіляється майже третина валового внутрішнього продукту, отже бюджетне регулювання має стати вагомим механізмом впливу на інноваційний розвиток країни.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адаменко І. П. Напрями підвищення дієвості системи фінансово-бюджетного регулювання / І. П. Адаменко // Інвестиції: практика та досвід. - 2017. № 18. С. 27-32.
2. Адаменко І. П. Формування видатків бюджету в умовах інституційної модернізації економіки / І. П. Адаменко, С. І. Собчук // Бізнес Інформ. 2018. № 5. С. 303-312.
3. Бюджетно-податкова політика у системі регулювання економіки: монографія / І.Я. Чугунов, Т.В. Канєва, М.Д. Пасічний та ін.; за заг. ред. І.Я. Чугунова. Київ : Глобус-Пресс, 2018. 354 с.
4. Budget policy of social development. Chugunov I., Kaneva T., Pasichnyi M. and other. General editorship Chugunov I. Tallinn, 2018. 348 p.
5. Бюджетна складова реалізації домінантних напрямів суспільного розвитку: монографія / за ред. Л.В.Лисяк. Дніпропетровськ : ДДФА, 2015. 396с.
6. Гусаревич Н.В. Адаменко І.П. Особливості формування дохідної частини державного бюджету у країнах ЄС з розвинутою економікою. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 12. С. 11–15.
7. Державне фінансове регулювання економічних перетворень: монографія / І.Я.Чугунов, А.В.Павелко, Т.В.Канєва, та ін.; за заг.ред. А.А.Мазаракі. К.: Київ.нац.торг-ек. ун-т, 2015. 376 с.
8. Інноваційна Україна 2020 : національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця та ін. ; НАН. України. К., 2015. 336 с.
9. Канєва Т.В., Думікян А.К. Вплив видатків бюджетних установ на економічне зростання. Бізнес Інформ. 2018. №3. С. 141-148
10. Кучер Г.В. Державні фінансові ресурси: монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. 608с.
11. Лук'яненко І.Г. Бюджетно-податкова політика України: нові виклики: монографія / І. Лук'яненко, М. Сидорович. К.: НаУКМА, 2014. 229 с.

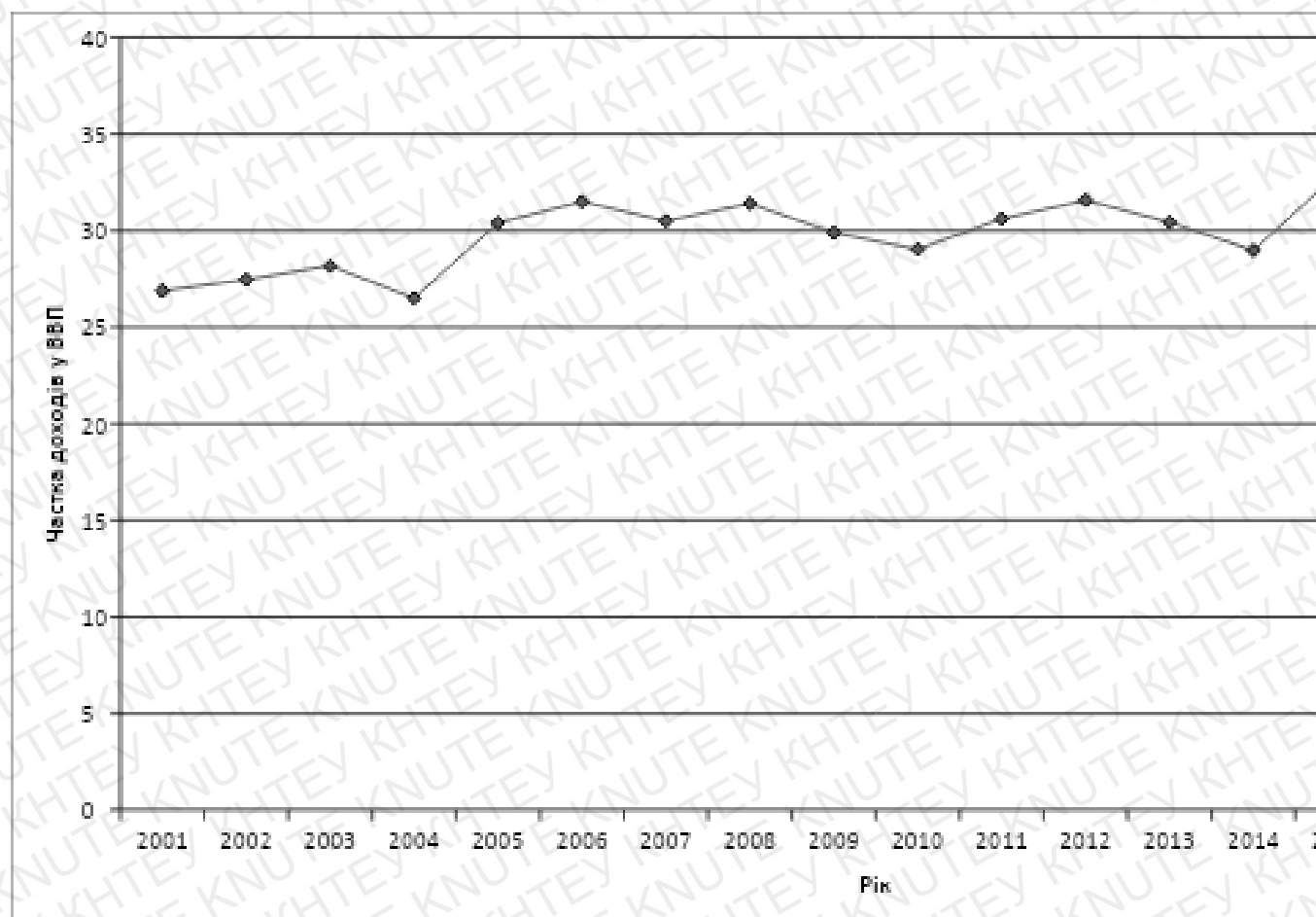
12. Луніна І.О. Ризики державних фінансів України та шляхи їх мінімізації. // Фінанси України. № 2. 2012. С 4-15.
13. Макогон В. Д. Бюджетна стратегія держави: монографія. Київ: Київ. нац. торг.-екон. ун-т. 2018. 364 с.
14. Макогон В.Д. Бюджетне регулювання у системі соціально-економічного розвитку України / В.Д. Макогон // Вісник ДДФА: Економічні науки. 2014. №1 (31). С.26-31.
15. Макогон В.Д. Стратегічні пріоритети бюджетної політики в умовах інституційних перетворень. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 7. С. 38-45.
16. Makogon V. D., Adamenko I. P. Fiscal policy as an element of socio-economic transformations. Науковий вісник Полісся. 2018. №2(14). Ч.1. С. 129-135.
17. Маркуц Ю.І., Гусаревич Н.В. Ефективність формування доходів бюджету в умовах економічних перетворень. Економіка та держава. 2018. № 8. С. 31–34.
18. Markuts Y. I., Adamenko I. P., Husarevych N. V. Consolidated budget as a social development tool. Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики. Т. 3. № 26. 2018. С. 493–500.
19. Офіційний веб-сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/>
20. Офіційний веб-сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/>
21. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua/>.
22. Офіційний веб-сайт сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. Режим доступу:<http://www.ukrstat.gov.ua>
23. Пасічний М.Д. Формування і реалізація бюджетної політики в умовах кризових трансформацій економіки. Бізнес-Інформ. 2018. №8. С. 171–177.
24. Pasichnyi M. Empirical study of the fiscal policy impact on economic growth. Problems and Perspectives in Management. 2017. №15. С.316–322.

25. Собчук С.І., Адаменко І.П. Формування видатків бюджету в умовах інституційної модернізації економіки. Бізнес Інформ. 2018. № 5. С. 303–312.
26. Самошкіна О. А., Адаменко І. П. Бюджетні видатки як інструмент демографічного розвитку //Економічний вестник университета. Сборник научных трудов ученых и аспирантов. – 2019. – №. 41.
27. Стратегія розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua>.
28. Стратегія реформування системи управління державними фінансами 2017–2021 рр.. Отримано з: <http://www.minfin.gov.ua>.
29. Тарасюк М.В. Бюджетне планування в Україні. Вісник КНТЕУ. 2018. № 2 (118). С. 19-31.
30. Чугунов І. Я. Бюджетно-податкова політика в умовах інституційних перетворень / І.Я. Чугунов, В.Д. Макогон // Вісник КНТЕУ. 2014. № 4. С. 79–91.
31. Чугунов І.Я. Довгострокова бюджетна стратегія у системі економічної циклічності / І.Я. Чугунов // Вісник КНТЕУ. 2014. № 5. С. 64-77.
32. Чугунов І.Я., Брижан К.В. Бюджетна політика в умовах трансформації економіки // Ек. вісник університету. Переяслав-Хмельницький державний університет імені Григорія Сковороди. 2017. № 32/1. С. 241 - 251.
33. Чугунов І.Я., Макогон В.Д. Бюджетна стратегія в умовах економічних перетворень. Вісник КНТЕУ. 2018. №5. С. 5-18.
34. Чугунов І.Я., Собчук С.І. Формування бюджетної політики економічного розвитку України. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2018. №3. С. 103-116.
35. Chugunov I., Pasichnyi M. Fiscal policy for economic development. Науковий вісник Полісся. 2018. № 1 (13). Ч. 1. С. 54-61.
36. Chugunov I., Pasichnyi M. Fiscal stimuli and consolidation in emerging market economies. Investment Management and Financial Innovations. 2018. 15 (4). 113–122.
37. Global innovation index 2018(Bloomberg). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.wipo.int>

ДОДАТКИ

Додаток А

Частка доходів зведеного бюджету у ВВП у 2001-2018рр., %



Додаток Б

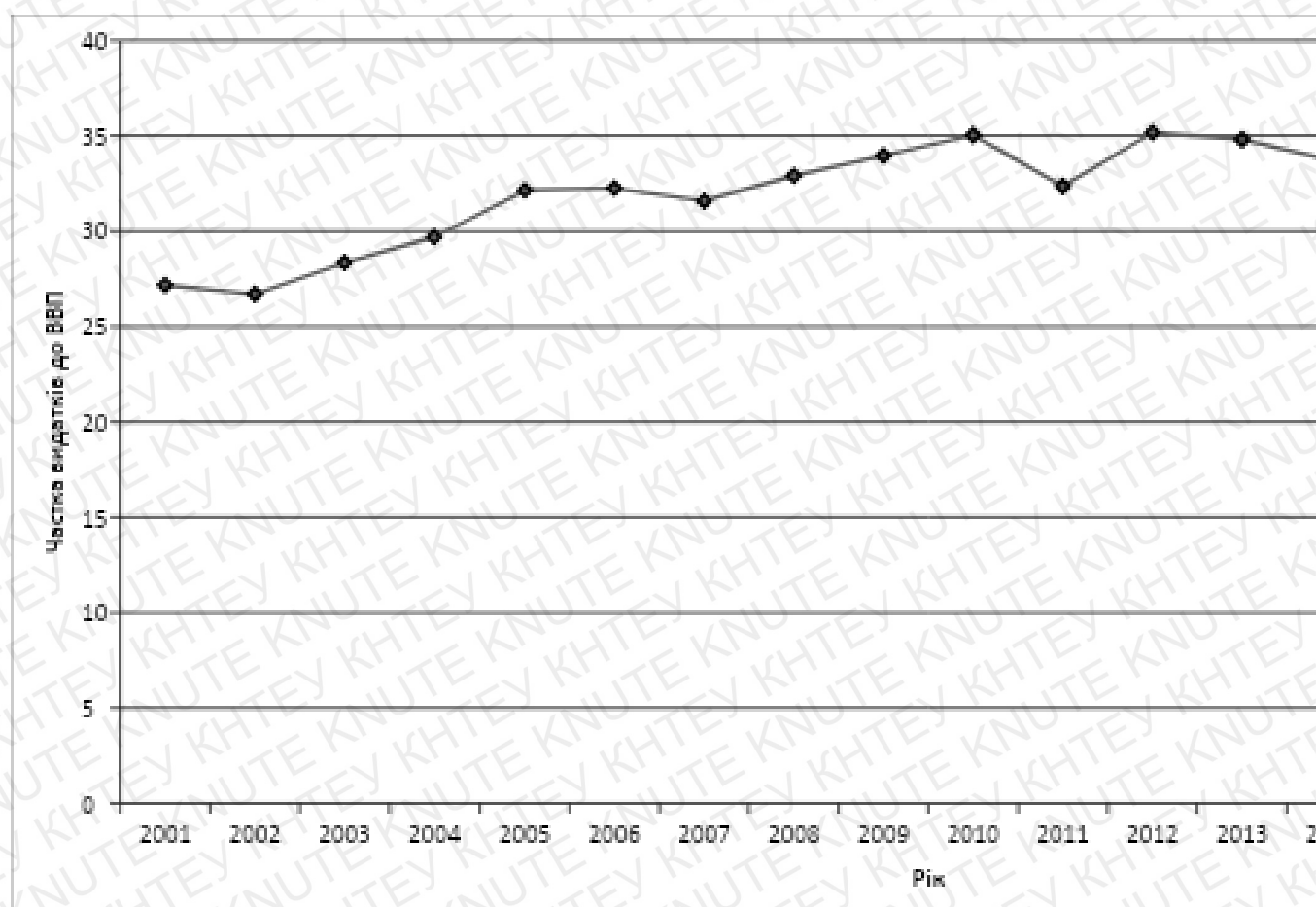
Структура та питома вага видатків зведеного бюджету України у валовому внутрішньому продукті, %

Рік	Місцеві бюджети	Державний бюджет	Зведений бюджет
2001	7,47	19,71	27,18
2002	7,09	19,62	26,71
2003	7,37	20,99	28,36
2004	6,34	23,36	29,7
2005	6,48	25,66	32,14
2006	7,02	25,23	32,25

2007	7,19	24,39	31,58
2008	13,4	19,2	32,6
2009	13,9	19,7	33,6
2010	14	20,9	34,9
2011	13,7	18,3	32
2012	15,7	19,2	34,9
2013	15,1	19,8	34,9
2014	14,3	19,1	33,4
2015	14	20,4	34,4
2016	14,5	20,6	35,1
2017	16,4	19	35,4
2018	16,0	27,6	35,0

Додаток В

Частка видатків зведеного бюджету у ВВП у 2001-2018рр., %



Додаток Г

**Частка видатків зведеного бюджету у ВВП за функціональною
класифікацією у 2001-2018рр., %**

Функціональна класифікація	2001-2018	2001-2005	2006-2010
Загальнодержавні функції	4,26	3,85	3,61
Оборона	1,55	1,67	1,17
Громадський порядок, безпека та судова влада	2,60	2,21	2,61
Економічна діяльність	4,26	4,25	5,07
Охорона навколишнього природного середовища	0,30	0,33	0,29
Житлово-комунальне господарство	0,87	0,75	0,91
Охорона здоров'я	3,66	3,44	3,80
Духовний та фізичний розвиток	0,82	0,71	0,88
Освіта	6,25	5,46	6,70
Соціальний захист та соціальне забезпечення	8,07	6,17	8,10
Всього	32,52	28,82	33,15

Додаток Д

**Структура та питома вага видатків бюджету у ВВП за економічною
класифікацією у 2009-2018рр., %**

Рік	Зведений бюджет		Державний бюджет	
	Поточні видатки	Капітальні видатки	Поточні видатки	Капітальні видатки
2009	31,5	2,2	25,4	1,1
2010	32,1	2,8	26,1	1,9
2011	28,8	3,2	23,2	2,4
2012	32,0	2,9	25,9	2,1
2013	32,9	2,0	26,6	1,2
2014	32,1	1,3	27,0	0,5
2015	32,0	2,4	28,3	0,9
2016	32,0	3,1	27,6	1,2
2017	32,1	3,3	26,8	0,9
2018	31,0	4,0	25,7	2,0
2009-2018	31,6	2,7	26,3	1,4

Додаток Е**Структура фінансування інноваційного розвитку в Україні, %**

Рік	за рахунок коштів		
	власних	бюджету	іноземних інвесторів
2008	60,56	2,81	
2009	65,02	1,6	
2010	59,35	1,08	
2011	52,92	1,04	
2012	63,9	1,95	
2013	72,92	0,26	
2014	68,1	0,22	
2015	97,20	0,40	
2016	94,86	0,77	
2017	84,50	2,49	

Додаток Є**Бюджетна стратегія**

**економіч
ного
зростання
на 2021-
2025
роки, %**

	2021	2022	2023	2024
Реальний ВВП	3,5	3,5	3,6	3,6
Індекс споживчих цін	7,2	7,2	7,0	7,0
Частка доходів зведеного бюджету у ВВП	32,41	32,29	32,27	32,2
Частка видатків зведеного бюджету у ВВП	34,43	34,29	34,18	34,1
Частка дефіциту у ВВП	1,94	1,92	1,90	1,90