

УДК 332.1; 336.14
JEL Classification G31

Шушкова Юлія

к.е.н., доцент, доцент кафедри державних і місцевих фінансів
Львівський національний університет імені Івана Франка
м. Львів, Україна
E-mail: shushkova@ukr.net

ЗАСТОСУВАННЯ ІНСТРУМЕНТІВ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ В АКТИВІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

Анотація

Вступ. На сучасному етапі соціально-економічного розвитку України намітилися істотні параметри нестабільності, які перешкоджають активізації подальшого економічного поступу та мають системний характер, обумовлені комплексом як суб'єктивних, так і об'єктивних чинників та умов, серед яких недоліки та недосконалість функціонування вітчизняної бюджетної системи. Застосування дієвих інструментів бюджетної системи (зокрема бюджетного фінансування та інвестування у важливі проекти з розвитку підприємництва та територій) потрібно вважати перспективним напрямом активізації економічного розвитку в Україні.

Методи. У процесі дослідження використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи групувань, логічного аналізу, стратегічного менеджменту (для обґрунтування недоліків, визначення інструментів та засобів застосування інструментів бюджетної системи в цілях активізації економічного розвитку в Україні).

Результати. Аргументовано, що застосування бюджетних інструментів спроможне забезпечити істотну активізації економічного розвитку в державі передусім через бюджетну підтримку розвитку малого бізнесу, покращення параметрів соціально-економічного розвитку сільських та віддалених територій, формування передумов для реалізації важливих інвестиційних соціально значимих проектів. Водночас, низька ефективність бюджетної системи в Україні значно посилює суперечності та диспаритети соціально-економічної системи держави, підживляє стан її стабільності з середини та посилює ризики безпеки економіки.

Перспективи. У подальших дослідженнях варто дослідити взаємозв'язки та особливості системи оподаткування і стягнення податків та зборів до бюджетів усіх рівнів у контексті їх впливу на ділову активність населення, а також обґрунтувати пріоритети, механізми і засоби більш досконалого формування бюджетів, зокрема з внутрішніх джерел.

Ключові слова: фінанси, бюджетна система, соціально-економічний розвиток, бюджетне фінансування, державні програми і проекти.

Вступ. Нестабільність та недоліки функціонування бюджетної системи України породжують гострі, критичні, часто непереборні умови для стабільного функціонування соціально-економічної системи. Натомість, тут криються і значні резерви, які можна застосовувати в цілях фінансового оздоровлення окремих секторів економіки, видів економічної діяльності, сфер суспільного життя. Відомо, що бюджетна системи є однією з найбільш важливих структурних складових фінансової системи держави. Таким чином, доцільно провести аналіз стану функціонування бюджетної системи держави та виявити на основі отриманих результатів фінансові інструменти і чинники впливу на формування тих, чи інших причин існування гострих дисбалансів соціально-економічного розвитку України.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми управління бюджетною системою досліджують К. Владимиров [2], В. Дем'янишин [3], І. Запатріна [4], С. Зулфугарова [5], К. Ковальчук [8], Н. Кучкова [8], О. Макаренко [5], К. Павлюк [6], В. Плескач [7], Т. Рева [8], О. Рогальський [2], Г. Сукрушева Г. [9], А. Тулюлюк [3], Н. Чуйко [2], Н. Шевчук Н. Ю. [10] та ін.

Аналіз основних праць у розрізі зазначених наукових напрямів дозволив дійти висновку про те, що зарубіжними і вітчизняними вченими зроблено значний внесок у дослідження проблем функціонування бюджетної системи. Водночас недостатньо дослідженими залишаються конкретні інструменти застосування бюджетної системи в цілях активізації економічного розвитку держави.

Мета. Метою статті є наукове обґрунтування сучасних інструментів бюджетної системи, спроможних забезпечити активізацію економічного розвитку в Україні.

Методологія дослідження. У процесі дослідження використовувалися загальнонаукові та спеціальні методи групувань, логічного аналізу, стратегічного менеджменту (для обґрунтування недоліків, визначення інструментів та засобів застосування інструментів бюджетної системи в цілях активізації економічного розвитку в Україні).

Інформаційну основу дослідження становлять праці вітчизняних і зарубіжних науковців із питань управління фінансами, бюджетами, бюджетною системою, законодавчі та нормативно-правові акти України та ін.

Результати. Показники стану бюджетної системи в значній мірі характеризують платоспроможність держави з урахуванням балансу доходів і видатків державного й місцевих бюджетів та ефективність використання бюджетних коштів. Як можна констатувати з даних, наведених у табл. 1, стан бюджетної системи України недостатньо стабільний. Зокрема, значення таких показників, як відношення дефіциту (профіциту) державного бюджету до ВВП та покриття дефіциту зведеного бюджету за рахунок зовнішніх запозичень, у 2014 р. виходили за межі прийнятних, що свідчить про незбалансованість доходів та видатків бюджету та загрожує спроможності держави фінансувати власні видатки, у т. ч. в соціальному секторі.

Таблиця 1

Показники стану бюджетної системи в Україні у 2000, 2005, 2010-2014 рр.*

Показники	Роки							Абсолютні відхилення (+/-)	
	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2014 / 2000	2014 / 2013
Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (без урахування доходів Пенсійного фонду), %	28,9	30,4	28,0	29,5	30,5	29,4	29,1	0,2	-0,3
Відношення дефіциту (-) / профіциту (+) державного бюджету до ВВП, %	-0,4	1,8	5,7	1,7	3,7	4,3	5,0	5,4	0,7
Покриття дефіциту зведеного бюджету за рахунок зовнішніх запозичень, %	85,7	11,4	73,6	58,1	24,0	21,5	54,2	-31,5	32,7
Дефіцит(-) / профіцит (+) торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі, %	2,1	-2,7	-8,3	-9,4	-10,4	-9,8	-0,5	-2,6	9,3
Обсяг трансфертів з державного бюджету до ВВП, %	4,5	5,6	7,2	6,8	8,9	10,3	9,1	4,6	-1,2

* Джерело: Інтернет-ресурс Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>

Так, при гранично прийнятному значенні показника “відношення дефіциту (профіциту) державного бюджету до ВВП” на рівні 3,0 % фактичне його значення у 2014 р. становило 5,0 %, що було на 5,4 в. п. більше за значення у 2000 р. та на 0,7 в. п. – ніж у 2013 р.

При гранично прийнятному значенні показника “покриття дефіциту зведеного бюджету за рахунок зовнішніх запозичень” на рівні 30,0 % фактичне його значення у 2014 р. було на 24,2 в. п. (або на 80,7 %) більшим. Попри стабілізацію значень цього показника у 2012-2013 рр., коли вони

знаходилися на прийнятному рівні, починаючи з 2014 р., намітилася негативна тенденція і лише у 2014 р. до 2013 р. показник збільшився у 2,5 рази.

Негативними тенденціями характеризуються також і зміни таких важливих параметрів функціонування бюджетної системи України, як рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (без урахування доходів Пенсійного фонду України) та обсяги трансфертів з державного бюджету до ВВП. Практично впродовж всього періоду 2000-2014 рр. значення показника "рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет" перебували на межі гранично прийнятних (30,0 %). До прикладу, у 2014 р. показник становив 29,1 %, що лише на 0,9 в. п. відхилялося від граничної межі. Частка трансфертів із державного бюджету до ВВП, хоча й скоротилася у 2014 р. до 2013 р. на 1,2 в. п., все ж впродовж 2000-2014 рр. мала загалом зростаючу тенденцію, що є негативним явищем. Станом на 2014 р. цей показник також лише на 0,9 в. п. відхилявся від граничної межі.

Дещо кращим залишався в аналізованому періоді показник дефіциту (профіциту) торговельного балансу до загального обсягу зовнішньої торгівлі. У науковій літературі здебільшого оперують прийнятними межами цього показника від "мінус" 10,0 % до 10,0 %. Як можемо спостерігати, значення аналізованого показника становило у 2014 р. "мінус" 0,5 %, що було задовільним. Разом з тим, наголосимо на позитивному характері тенденції до підвищення його значення упродовж 2012-2014 рр.

Попри ці недоліки, є всі підстави стверджувати, що в Україні бюджетна система практично не використовується в цілях активізації економічного розвитку. Натомість світовий досвід свідчить, що формувати та реалізувати такі інструменти бюджетної системи не лише можливо, а й необхідно.

Прикладом одного з таких дієвих інструментів є бюджетне фінансування програм та проектів фінансової підтримки становлення і розвитку підприємництва, зокрема малого. Для цього мають бути створені державні (чи з державно-комунальною або виключно комунальною формами власності) установи фінансово-кредитного сприяння суб'єктам підприємництва, вибудовані в рамках відповідної ієрархічної структури, наведеної на рис. 1.



Рис. 1. Ієрархічна структура системи інституцій (у складі місцевих бюджетів) державного фінансового сприяння підприємництву*

*Джерело: розробка автора

Вважаємо, що створення такої системи бюджетних інституцій має стати наступним важливим кроком в системі заходів розвитку підприємництва в Україні (причому частина міських та районних фондів підтримки підприємництва у невеликих районах може бути об'єднаною).

Позитивний досвід розвитку вказаної мережі вже реалізовано в Івано-Франківській області, де діє регіональний, декілька міських та більшість районних фондів підтримки підприємства,

через які успішно реалізовано програми бюджетного фінансування і підтримки, зокрема – цільового фінансово-кредитного сприяння суб'єктам підприємництва та отримано соціально-економічний ефект у вигляді суттєвого збільшення кількості діючих малих підприємств, зайнятості на них, обсягів господарської діяльності та відрахувань до місцевих бюджетів.

Витрати на створення та утримання мережі бюджетних фондів підтримки підприємництва є порівняно невеликими, проте позитивний ефект передбачає: по-перше, створення виключно законного механізму надання фінансово-кредитного сприяння підприємству; по-друге, посилення рівня прозорості та контрольованості коштів, які витрачаються на фінансово-кредитне сприяння бізнесу; по-третє, уможливлення реалізації проектів залучення фінансових ресурсів міжнародних організацій технічної фінансової допомоги та з центрального бюджету України; по-четверте, надання додаткових (крім фінансових) послуг суб'єктам підприємництва; по-п'яте, за умови ефективної діяльності – накопичення фінансового потенціалу розвитку підприємництва та фінансової системи регіону загалом; по-шосте, поява нових можливостей для фінансово-кредитного сприяння розвитку підприємництва (забезпечення пільгового кредитування через уповноважений банк, часткове відшкодування відсотків за комерційними кредитами, реалізація програм мікрокредитування, впровадження механізму гарантування кредитів і т. ін.), які з'являються завдяки утворенню державного оператора у сфері розвитку підприємництва; по-сьоме, створення нових робочих місць, освоєння інноваційних проектів, використання місцевих сировинних ресурсів і т. ін. (оскільки така націленість проектів є критерієм діяльності фондів підтримки підприємництва); по-восьме, створення можливості координації між районами та містами області щодо реалізації програм підтримки підприємництва та забезпечення кооперації (фінансової, організаційної) при здійсненні заходів цих програм; по-дев'яте, усунення відставання більшості регіонів України у інституційній складовій розвитку підприємництва, оскільки регіональні фонди створені та ефективно функціонують у більшості областей України; по-десяте, популяризація органів державного управління, які надають реальне (а не за залишковим принципом) сприяння розвитку підприємництва.

Крім того, основними функціями бюджетних фондів підтримки підприємництва є: реалізація державної політики у сфері розвитку та фінансово-кредитної підтримки підприємництва на регіональному рівні; виконання заходів національної, обласної та місцевих програм розвитку підприємства; підвищення ефективності використання ресурсного потенціалу регіону (зокрема фінансових ресурсів, які виділяються на підтримку підприємства); підвищення інформаційної обізнаності, надання бізнес-консультацій, інформаційно-довідкової, навчально-освітньої та ресурсної підтримки суб'єктам бізнесу; сприяння розвитку інфраструктури підтримки підприємництва.

Особливо важливим аспектом запропонованого є високий рівень прозорості та контрольованості бюджетних коштів, що виділятимуться. Цьому сприятимуть напрацьовані у багатьох регіонах України механізми наглядових рад та інвестиційних комісій фондів підтримки підприємства. Функція останніх полягає в прийнятті рішення щодо реалізації конкретних проектів суб'єктів бізнесу, яким надається фінансова підтримка, а також обсягів та всіх фінансових деталей фінансування. При цьому прозорість та контрольованість витрат гарантується через те, що в інвестиційні комісії, як правило, входять: керівник фонду, представники профільних органів влади і місцевого самоврядування, асоціативних підприємницьких організацій та фінансових інституцій.

Потрібно зазначити, що описані вище функції можуть виконувати й недержавні організації фінансово-кредитного сприяння. Проте, на нашу думку, очевидно, що, чинник неприбутковості, а також потреба у виділенні на вказані цілі достатньо великих обсягів фінансових ресурсів з дуже низьким рівнем прибутковості та тривалим строком повернення, практично унеможлиблює стимули до їх створення недержавними інституціями.

А це надає додаткових аргументів та переваг саме застосуванню інструментів бюджетної системи в рамках реалізації державних програм з підтримки розвитку малого підприємництва. Хоча

наголосимо, що аналогічні важливі соціально-економічні програми та проекти можуть реалізуватися й в інших сферах. Це і розвиток сільських та віддалених територій, і створення соціальних бізнес-єдиниць, і важливі проекти у сфері енергетики та комунального господарства.

Важливими аспектами при цьому залишаються обґрунтування обсягів та джерел фінансування, а також механізму контролю реалізації стратегії та безпосередньо заходів. Щодо першого, то, вважаємо, що існує не менше 4-х джерел фінансування державної політики у досліджуваній сфері:

- 1) кошти регіонального та місцевих бюджетів (причому кошти виділяються на поворотній основі, що в подальшому сприяє їх капіталізації);
- 2) фінанси державного бюджету України, центрів зайнятості, державних фондів сприяння підприємству;
- 3) ресурси фондів міжнародної технічної фінансової допомоги;
- 4) фінансові ресурси недержавних (в тому числі асоціативних) інституцій системи підтримки та сприяння розвитку бізнесу, підприємців, громадськості.

Зрозуміло, що найбільшою, у контексті фінансування даних заходів, повинна бути роль регіонального та місцевих бюджетів, оскільки, на нашу думку, місцеві органи державного управління є основним суб'єктом системи розвитку та гарантування фінансової безпеки підприємництва. Водночас, проблема визначення обсягів цільового фінансування з місцевих бюджетів залишається на сьогодні в Україні не вирішеною. Так, наприклад, різниця між сумами коштів, запланованих на фінансування заходів програм підтримки малого підприємництва у Івано-Франківській та Львівській областях становить понад 500 %. Тобто обсяги фінансових ресурсів, які виділяються в Україні з місцевих бюджетів на виконання заходів сприяння розвитку підприємництва є необґрунтованими, плануються за залишковим принципом та, як правило, залишаються мізерними.

Вважаємо, що визріла потреба у загальнодержавному законодавчому закріпленні квоти саме бюджетного фінансування заходів підтримки розвитку підприємництва на місцевому рівні. Разом з тим, зрозуміло, що останнє є компетенцією органів місцевого самоврядування, проте згідно п.4 Положення про Міністерство фінансів України, Мінфін України відповідно до покладених на нього завдань визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування в Україні, розробляє та доводить інструкції з підготовки бюджетних запитів, здійснює методичне керівництво з питань складання та виконання бюджету. Крім того, Державна служба регуляторної політики та підприємництва України може здійснювати квотування обсягів місцевого бюджетного фінансування програм підтримки підприємництва через відповідні методичні вказівки стосовно розробки цих документів, а також контролювати його дотримання при наданні експертного оцінювання відповідних програм.

Нами пропонується виділяти на державну бюджетну фінансову підтримку підприємництва не менше 1 % від обсягів податкових надходжень від суб'єктів підприємництва до місцевого бюджету. Зауважимо, що схожі підходи вже досить успішно практикуються в Україні. Так, у Івано-Франківській області рішенням місцевої влади встановлено, що розмір фінансування заходів програми підтримки малого підприємництва становить не менше 0,5 % річних доходів місцевих бюджетів. Це поряд з іншим вже дає позитивний ефект у вигляді кращого фінансового результату цього сектору економіки, більшої частки прибуткових підприємств, а також частки малих підприємств у загальних обсягах реалізованої в регіоні продукції (робіт, послуг).

Висновки і перспективи. Аргументовано, що бюджетна система в Україні в недостатній мірі використовується для активізації економічного розвитку. Запропоновані інструменти бюджетної політики, зорієнтовані на стимулювання підвищення ділової активності населення та бюджетно-фінансову підтримку реалізації важливих інвестиційних проектів для соціально-економічного розвитку на місцевому рівні.

Щодо механізму контролю реалізації інструментів бюджетної системи для активізації економічного розвитку в Україні, то місцевими органами влади має бути прийняте рішення, згідно

якого будуть встановлені посадові особи, які виконуватимуть функцію моніторингу реалізації та ефективності заходів, вестимуть потрібні документи моніторингу, визначатимуть терміни їх складання і подання, надаватимуть методичні рекомендації. В контексті цього, важливого значення набуває методика оцінювання обсягів державної бюджетної фінансової підтримки. Вважаємо, що при такому оцінюванні потрібно враховувати не лише кількісні, а й якісні (експертна думка) показники стану соціально-економічного розвитку територій.

Подальші дослідження в аналізованій сфері доцільно зосередити на дослідженні взаємозв'язків та особливостей системи оподаткування і стягнення податків та зборів до бюджетів усіх рівнів у контексті їх впливу на ділову активність населення, а також обґрунтуванні пріоритетів, механізмів і засобів більш досконалого формування бюджетів, зокрема з внутрішніх джерел.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України : від 08.07.2010 р. № 2456-VI : Офіційний текст. – К. : Атіка, 2010. – 128 с.
2. Владимиров К. М. Місцеві фінанси : навч. посібник / К. М. Владимиров, Н. І. Чуйко, О.Ф. Рогальський. – Херсон : Олді-плюс, 2006. – 352 с.
3. Дем'янишин В. Проблеми сутності та складу видатків місцевих бюджетів / В. Дем'янишин, А. Тулюлюк // Світ фінансів. – 2008. – Вип. 3 (16). – С. 135-144.
4. Запатріна І. В. Удосконалення процесів контролю за ефективним використанням бюджетних коштів в Україні / І. В. Запатріна // Економіко-математичне моделювання соціально-економічних систем. – 2007. – № 12. – С. 20-29.
5. Макаренко О. І. Модель оптимізації розподілення бюджетних коштів / О. І. Макаренко, С.О. Зульфугарова // Економічна кібернетика. – 2008. – № 1 (49). – С. 48-54.
6. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : монографія / К. В. Павлюк. – К. : НДФІ. – 2006. – 266 с.
7. Плєскач В. Л. Концептуальні підходи щодо створення інформаційно-аналітичної системи моніторингу доходів і видатків бюджетів регіонів / В. Л. Плєскач // Фінанси України. – 2009. – № 5. – С. 41-55.
8. Рева Т. М. Місцеві фінанси : навч. посібник / Т. М. Рева, К. Ф. Ковальчук, Н. В. Кучкова. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 208 с.
9. Сукрушева Г. О. Показники ефективності бюджетних видатків / Г. О. Сукрушева // Вісник ДДФІ: Економічні науки : наук.-теорет. журнал. – 2011. – № 2. – С. 10-12.
10. Шевчук Н. Ю. Структура видатків місцевих бюджетів України та особливості їх побудови / Н.Ю. Шевчук // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 5 (83). – С. 202-207.

Shushkova Yulia

Ph.D. (Econ.), Associate Professor
Department of State and Local Finances
Lviv National University by Ivan Franko
Lviv, Ukraine
E-mail: shushkova@ukr.net

BUDGETARY SYSTEM APPLICATION TOOLS OF ECONOMIC DEVELOPMENT ENHANCING IN UKRAINE

Abstract

Introduction. At the present stage of social and economic development of Ukraine there have been significant volatility parameters that prevent further enhance economic development and are systemic in nature, caused by a complex of both subjective and objective factors and conditions, including shortcomings and imperfections of the domestic budget system. The use of effective tools of the budget system (including budget financing and investing in important projects and business development areas) should be considered as a promising direction enhance of economic development in Ukraine.

Methods. The study used general scientific and special methods groupings, logical analysis, strategic management (to justify shortcomings determination tools and means of applying the tools of the budget system to enhance economic development in Ukraine).

Results. Argued that the use of budgetary tools capable of providing a significant intensification of economic development in the country primarily through budget support small business development, improving the parameters of social and economic development of rural and remote areas, forming conditions for the implementation of important investments of socially significant projects. However, the low efficiency of the budget system in Ukraine significantly increases the disparity contradiction, social and economic system of the state, the state undermines its stability from the middle and increases security risks of the economy.

Discussion. In further studies should explore the relationships and characteristics of the tax system and collection of taxes and duties to the budgets of all levels in the context of their impact on the business activity of the population and justify priorities, mechanisms and means a better budgeting, particularly from domestic sources.

Keywords: finance, budget system, social and economic development, budgetary financing, government programs and projects.

References

1. Budzhetnyi kodex Ukrainy [Budget Code of Ukraine]. (2010). Kyiv : Атіка.
2. Vladymyrov, K. M., Chuiko, N. I., & Rohalskyi O. F. (2006). *Mistsevi finansy* [Local finances]. Herson : Oldi plus.
3. Demianyshyn, V., & Tuliuliuk, A. (2008). *Problemy sutnosti ta skladu vydatkiv mistsevykh budzhetiv* [The problems of the nature and composition of expenditures of local budgets]. *World of finances*, 3 (16), 135-144.
4. Zapatrina, I. V. (2007). Udoskonalennia protsesiv kontrolyu za efektyvnym vykorystanniam budzhetnykh koshtiv v Ukraini [Improving of processes of control for efficient use of budget funds in Ukraine]. *Economic and Mathematical Modeling socio-economic systems*, 12, 20-29.
5. Makarenko, O. I., & Zul'fuharova, S. O. (2008). Model optymizatsii rozpodilennia budzhetnykh koshtiv [Model of optimization of allocation of budget funds]. *Economic cibernetics*, 1 (49), 48-54.
6. Pavlyuck, K. V. (2006). *Biudzheth i biudzhethnyi protses v umovakh tranzitivnoi ekonomiky Ukrainy : monohrafiia* [The budget and the budget process in the conditions of transitive economy of Ukraine: monograph]. Kyiv : NDFI.
7. Pleskach, V. L. (2009). Kontseptualni pidkhody shchodo stvorennia informatsiino-analitychnoi systemy monitorynhu dokhodiv i vydatkiv biudzhethiv rehioniv [Conceptual approaches to the creation of information system of monitoring income and expenditures of the budgets of regions]. *Finances of Ukraine*, 5, 41-55.
8. Reva, T. M., Kovalchuk, K. F., & Kuchkova, N. V. (2007). *Mistsevi finansy : navch. posibnyk* [Local finances: Tutorial]. Kyiv : Centr uchbovoi literatyry.
9. Sukrusheva, H. O. (2011). Pokaznyky efektyvnosti biudzhethnykh vydatkiv [Indicators of efficiency of budget spending]. *DDFI Bulletin: Economic Science: scientific-theoretical journal*, 2, 10-12.
10. Shevchuk N. Iu. (2008). Struktura vydatkiv mistsevykh biudzhethiv Ukrainy ta osoblyvosti yikh pobudovy [The structure of local budget expenditures in Ukraine and specifics of their construction]. *Recent economic problems*, 5 (83), 202-207.

