

УДК 336.58(477)

Степанюк Н.І.
аспірант кафедри фінансів
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОГО ФІНАНСУВАННЯ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено визначенню пріоритетних напрямів бюджетного фінансування за рахунок коштів державного бюджету України на середньострокову перспективу. Для цього використано результати аналізу складу і структури видатків державного бюджету України за функціональною класифікацією за п'ять останніх років на основі законодавчих актів, які визначають основні перспективи розвитку нашої держави. Сформульовано чинники впливу на визначення пріоритетності того чи іншого напрямку бюджетного фінансування.

Ключові слова: бюджетне фінансування, пріоритетні напрями бюджетного фінансування, видатки бюджету, функціональна класифікація видатків бюджету, валовий внутрішній продукт.

Степанюк Н.И. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ БЮДЖЕТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ В УКРАИНЕ

Статья посвящена определению приоритетных направлений бюджетного финансирования за счет средств государственного бюджета Украины на среднесрочную перспективу. Для этого использованы результаты анализа состава и структуры расходов государственного бюджета Украины по функциональной классификации за пять последних лет на основе законодательных актов, определяющих основные перспективы развития нашего государства. Сформулированы факторы влияния на определение приоритетности того или иного направления бюджетного финансирования.

Ключевые слова: бюджетное финансирование, приоритетные направления бюджетного финансирования, расходы бюджета, функциональная классификация расходов бюджета, валовой внутренний продукт.

Stepaniuk N.I. PRIORITY DIRECTIONS OF DEVELOPMENT OF BUDGET FINANCING IN UKRAINE

The article is devoted to the definition of priority directions of budget financing at the expense of the State budget of Ukraine for the medium term. For this purpose, the results of the analysis of the composition and structure of expenditures of the State budget of Ukraine by functional classification for the last 5 years are used on the basis of legislative acts that determine the main prospects for the development of our state. The factors of influence on the prioritization of this or that direction of budget financing are formulated.

Keywords: budget financing, priority directions of budget financing, budget expenditures, functional classification of budget expenditures, gross domestic product.

Постановка проблеми. Бюджет є основним фінансовим планом держави. Важливим складником повноцінного існування держави є видатки, які забезпечують функціонування програм, закладів і заходів. Задовольняючи ці багатогранні суспільні потреби, на видаткову частину бюджету покладено досить велике навантаження, тому визначення пріоритетних напрямів бюджетного фінансування за рахунок коштів державного бюджету України потребує подальших ґрунтовних досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значна частина наукової та професійної спільноти у своїх дослідженнях висвітлює теоретичні засади і практичні аспекти бюджетного фінансування та видатків бюджету, а саме: В.Д. Базилевич, С.О. Булгакова, О.Д. Василік, Є.О. Галушка, В.Г. Дем'янишин, Н.М. Дєєва, Л.А. Дробозіна, М.І. Карлін, С.Л. Лондар, В.М. Опарін [3], Л.Л. Осипчук, Л.В. Панкевич, В.М. Родінова, А.М. Стовбчатий, В.В. Стоян, В.М. Федосов [3], І.В. Форкун, С.І. Юрій та ін. Однак питання пріоритетності того чи іншого напрямку бюджетного фінансування на кожному з етапів розвитку держави потребує постійної уваги та висвітлення у фаховій літературі.

Мета статті полягає у визначенні пріоритетних напрямів бюджетного фінансування у середньостроковій перспективі на підставі аналізу складу і структури видатків державного бюджету України за останні п'ять років та цілей, які ставить перед собою держава.

Виклад основного матеріалу дослідження. Авторське визначення дефініції «бюджетне фінансування» [1, с. 111] та аналіз стадій виконання бюджету за видатками відповідно до ст. 46 Бюджетного кодексу України дали можливість стверджувати, що фінансування з бюджету проводиться на п'ятій стадії, а саме «здійснення платежів відповідно до взятих бюджет-

них зобов'язань» [2]. Для визначення пріоритетних напрямів бюджетного фінансування розпочнемо саме з фінансового поняття «видатки бюджету».

Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України, видатки бюджету – це «кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом» [2]. Представлене визначення підтверджує, що видатки – це частина бюджету як фінансового плану. При цьому «матеріальну основу видатків бюджету становлять грошові кошти, які спрямовуються державою на фінансування народного господарства, соціальної сфери і соціальних потреб населення, на державне управління, оборону та інші загальнодержавні потреби» [3, с. 72]. Вони забезпечують вирішення різноманітних питань і функцій, що виникають у процесі діяльності його суб'єктів протягом бюджетного періоду на всіх ділянках бюджетного процесу. Видатки бюджету задовольняють необхідні потреби громадян, підприємств, установ та організацій різної форми власності та забезпечують розвиток нових галузей і прогресивних зрушень в економіці.

Проаналізуємо динаміку загальних обсягів видатків державного бюджету України за останні п'ять бюджетних періодів (рис. 1).

За досліджуваній період спостерігається тенденція зростання видатків державного бюджету України, особливо в 2015 р. порівняно з іншими роками. Основними чинниками цих змін були: збільшення обсягів валового внутрішнього продукту (далі – ВВП); частка ВВП, що розподіляється через видаткову частину бюджету; збільшення соціальних стандартів (мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму тощо); інфляція та ін.

Для визначення пріоритетних напрямів видатків державного бюджету України за останні п'ять років

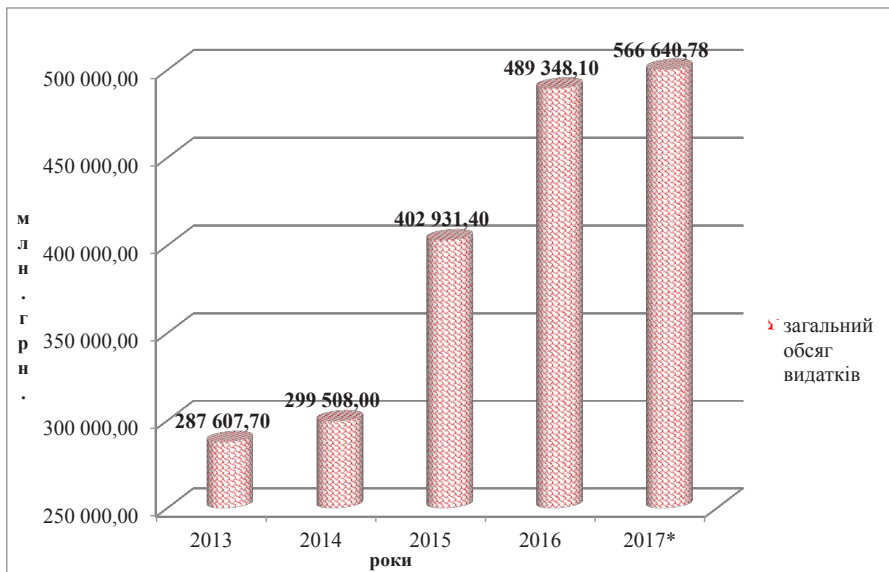


Рис. 1. Динаміка загальних обсягів видатків державного бюджету України

* Дані 2017 р. за підсумками січня-грудня.

Джерело: складено автором за [4]

проаналізуємо їх склад і структуру за функціональною класифікацією (табл. 1).

За даними табл. 1 видно, що пріоритетними галузями державного бюджету України за останні п'ять бюджетних періодів були: загальнодержавні функції; оборона; громадський порядок, безпека і судова влада; економічна діяльність та соціальний захист і соціальне забезпечення. Протягом досліджуваного періоду видаткова частина державного бюджету України за цими статтями мала тенденцію до збільшення, особливо цей ріст прослідковується у 2015 р. порівняно з попередніми бюджетними періодами. Щодо видатків на економічну діяльність за досліджуваний період, то спостерігаються коливання, як у бік збільшення, так й у бік зменшення. Ця тенденція підтверджується плановими показниками на 2018 р., які, за прогнозами, теж зростають. «За плановими даними на 2018 р. надходження до зведеного бюджету країни очікуються на рівні 1,1 трлн. грн., що на 14,9% більше, ніж очікується за підсумками 2017 р.» [5].

Проаналізуємо більш детально видаткову частину бюджету. Зростання видатків на загальнодержавні

функції зумовлене переважно збільшенням розмірів мінімальної заробітної плати та окладів державних службовців. Значна частина видатків спрямована на обслуговування державного боргу. Відомо, що «боргова політика є іманентним складником фіскальної політики держави. Державні позики розширюють фінансові можливості бюджету, виступаючи інструментом збалансування в часі державних витрат і податкових надходжень» [6, с. 163]. Проаналізуємо показники обслуговування державного боргу в структурі видатків за функціональним розділом «Загальнодержавні функції». Так, у 2013 р. частка видатків на обслуговування державного боргу у загальнодержавних видатках становила 59,74%, а в загальній сумі видатків – 13,44%.

За п'ять років ці частки значно зросли й у 2017 р. становили відповідно 77,54% та 19,5%. При цьому абсолютний обсяг державного боргу у валюті незначний порівняно з девальвацією гривні, що зумовила досить значне навантаження на бюджет. У ст. 5 Закону України «Про державний бюджет України на 2018 рік» визначено, що на 31 грудня 2018 р. граничний обсяг державного боргу становитиме 1 999 млрд. грн. За прогнозами фахівців, частка боргу до 2020 р. повинна знизитися до 55% ВВП. Відповідно до ст. 18 Бюджетного кодексу України, «загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60% річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України» [2].

Тенденція останніх років щодо збільшення видатків на громадський порядок, безпеку та судову владу можна пояснити підписанням та практичним виконанням Закону України «Про національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580 VIII. Наслідками цього є проведення реформ, підготовка нових кадрів, поліпшення ресурсної бази. У 2018 р., за плановими даними, 63,9 млрд. грн. буде спрямовано на націо-

Таблиця 1

Структура видатків державного бюджету України за функціональною класифікацією

Код	Роки	2013	2014	2015	2016	2017*
	Назви розділів	Фактичне виконання, питома вага%.				
0100	Загальнодержавні функції	17,4	22,0	25,6	24,1	25,1
0200	Оборона	5,2	9,1	12,9	12,1	13,1
0300	Громадський порядок, безпека та судова влада	13,6	14,9	13,6	14,6	15,5
0400	Економічна діяльність	14,4	11,5	9,2	6,4	8,3
0500	Охорона навколишнього природного середовища	1,6	0,9	1,0	1,0	0,8
0600	Житлово-комунальне господарство	0,0	0,0	0,0	0,0	0,003
0700	Охорона здоров'я	4,5	3,5	2,8	2,5	3,0
0800	Духовний та фізичний розвиток	1,8	1,6	1,6	1,0	1,4
0900	Освіта	10,8	9,6	7,5	7,1	7,3
1000	Соціальний захист та соціальне забезпечення	30,8	26,9	25,7	31,1	25,5
Загальний обсяг видатків		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

* Дані 2017 р. за підсумками січня-грудня.

Джерело: складено автором за [4]

нальну поліцію, національну гвардію, службу надзвичайних ситуацій (збільшено на 20,3%, або на 10,8 млрд. грн., порівняно з 2017 р.).

Вважаємо за необхідне зменшити видатки на загальнодержавні функції і на громадський порядок, безпеку та судову владу, розуміємо при цьому, що ці видатки є важливим для виконання державою управлінської функції.

Значне зростання видатків на оборону пов'язане з необхідністю у фінансуванні заходів щодо зміцнення обороноздатності держави. У 2018 р. планові видатки за цією статтею збільшено до 164,9 млрд. грн., з яких 60 млрд. буде спрямовано на забезпечення діяльності Збройних сил (більше на 22,4%, або на 11 млрд. грн., порівняно з держбюджетом 2017 р.); 16,4 млрд. – на розвиток, закупівлю і модернізацію військової техніки (збільшено на 66%, або на 6,6 млрд. грн.). Враховуючи проходження антитерористичної операції на сході України та окупацію Криму, скорочення за цим розділом видатків у середньостроковій перспективі неможливе.

Найбільших змін в абсолютному виразі зазнали видатки на економічну діяльність. Після проголошення незалежності цей напрям за обсягами фінансування займав перше місце у низці пріоритетних галузей. Цьому, звичайно, є пояснення – перехід від адміністративної до ринкової економіки. Протягом усього періоду існування молоді держави, пріоритетність цієї галузі зазнала змін і сьогодні займає останнє місце серед пріоритетних. Це можна пояснити скороченням державних інвестицій (субвенцій, субсидій) та допомоги на покриття збитків підприємств окремих секторів економіки, таких як сільське господарство та вугільна промисловість. Скорочення фінансування вугільної промисловості, зменшення обсягів фінансової допомоги відповідним підприємствам пов'язано з воєнними діями на сході країни. Підтвердженням цього є дані табл. 1, коли в 2013 р. частка видатків на економічну діяльність становила 14,4 %, при цьому з року в рік прослідковується тенденція у бік зменшення. За підсумками 2017 р. у структурі видатків спостерігаємо незначне зростання – до 8,3%. Вагомою причиною цього є неоптимальний розподіл видатків. За даними функціональної класифікації, основними напрямками видатків на економічну діяльність є сільське господарство, транспорт та дорожнє господарство, що є логічним. У державному бюджеті України на 2018 р. передбачено виділення 7,3 млрд. грн. державної допомоги сільгоспвиробникам. Також передбачено зростання держпідтримки АПК (на 1 млрд. грн.), що зумовлено запуском нової програми підтримки малих фермерських господарств та контролем асоціацією фермерів. Ми вважаємо за необхідне надати цьому розділу видатків більшої пріоритетності у середньостроковій перспективі, а не підтримувати тенденцію останніх років у скороченні та приведенні до мінімуму.

Особливу увагу необхідно звернути на видатки, які спрямовуються на соціальний захист та соціальне забезпечення. Постійне зростання цих видатків здебільшого можна пояснити функціонуванням соціальних пільг та сучасної пенсійної системи. Підвищення розміру мінімальної пенсії, старіння нації, відсутність розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення, зниження ставки єдиного соціального внеску пояснюють збільшення цих видатків. Утім, незважаючи на постійне підвищення мінімального рівня пенсії та продовження пенсійного віку, ситуація насправді не змінилася на краще, а має дещо інший характер. Розмір міні-

мальної пенсії станом на 01 січня 2013 р. становив 894 грн. (\$111,85). Індекс споживчих цін на цю ж дату дорівнював 100,1%. Для порівняння використано дані 2017 р., коли розмір мінімальної пенсії на 01 січня становив 1 247 грн. (\$45,86). Індекс споживчих цін на цю ж дату дорівнював 113,7%. Отже, аналізуючи економічну ситуацію в країні та рівень інфляції, можна відзначити, що реального збільшення не прослідковується. У 2018 р. за цим розділом видатки передбачено у сумі 141 млрд. грн., що на 15 млрд. грн. менше, ніж у держбюджеті 2017 р. (передбачалося до 156 млрд. грн.). Із них на адресні субсидії на оплату комунальних послуг передбачено 55,1 млрд. грн., пільги на оплату комунальних послуг – 7 млрд. грн., витрати на виплату малозабезпеченим сім'ям та іншим соціальним категоріям населення – 57,9 млрд. грн., допомогу на придбання твердого та рідкого пічного палива – 2,7 млрд. грн.

Хоча планові показники 2018 р. за цим розділом видатків зменшено, вважаємо правомірним це їх зменшити, особливо в частині захисту пенсіонерів, оскільки їм належить найбільша сума у цьому розділі видатків протягом досліджуваного періоду. Ця частина видатків бюджету повинна фінансуватися за рахунок коштів Пенсійного фонду. Необхідно провести раціоналізацію видатків цього розділу: переглянути пільги, що надаються різним категоріям населення; збільшити адресність надання платних послуг; провести відповідність мінімальної заробітної плати із прожитковим мінімумом. Ст. 7 Закону України «Про державний бюджет України на 2018 рік» встановлено прожитковий мінімум на 01 січня – 1 700 грн. Ст. 8 цього ж Закону передбачає мінімальну заробітну плату на рівні 3 723 грн. Як бачимо, мінімальна заробітна плата покриває прожитковий мінімум трохи більше ніж у два рази, але цього недостатньо, враховуючи рівень інфляції, значне зростання комунальних платежів тощо. Відзначимо, що видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення в Україні значно вищі, ніж у розвинених країнах Європи.

Розподіл видатків між державним і місцевим бюджетами вказує на те, що функціональні розділи «Житлово-комунальне господарство», «Охорона здоров'я», «Духовний і фізичний розвиток», «Освіта» здебільшого фінансуються з місцевих бюджетів. Хоча їм і приділяється належна увага, але вони не є пріоритетними напрямками державного бюджету України. Видатки в 2018 р. на охорону здоров'я закладено на рівні 112,5 млрд. грн., з яких 13,2 млрд. буде спрямовано на фінансування первинної ланки медичної допомоги, 52 млрд. – на фінансування вторинної та третинної ланок медичної допомоги, 6 млрд. – на закупівлю лікарських засобів за кошти держбюджету, 1 млрд. – на підтримку сільської медицини, 1 млрд. – на фінансування програми реімбурсації (відшкодування вартості ліків) «Доступні ліки», 150 млрд. грн. – на придбання ангиографічного обладнання для розвитку мережі реперфузійних центрів. Цій групі видатків необхідно відводити досить вагому роль, оскільки здоров'я кожного громадянина є необхідною умовою існування держави. Видатки на освіту державного бюджету України в 2018 р. збільшено на 18,3% порівняно з 2017 р. – до 27,5 млрд. грн.

Досить мізерна частка видатків спрямовується на охорону навколишнього природного середовища. Хоча в 2018 р. 2 млрд. грн. дотацій буде спрямовано на підтримку рослинництва; 1 млрд. – на програму 20% компенсації аграріям вартості української сіль-

Таблиця 2

**Частка видатків державного бюджету України
за функціональною класифікацією у ВВП (за фактичним виконанням)**

Розділи		2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.*
		Питома вага, %	Питома вага, %	Питома вага, %	Питома вага, %	Питома вага, %
0100	Загальнодержавні функції	3,4	4,2	5,2	4,9	4,8
0200	Оборона	1,0	1,7	2,6	2,5	2,5
0300	Громадський порядок, безпека та судова влада	2,7	2,8	2,8	3,0	3,0
0400	Економічна діяльність	2,8	2,2	1,9	1,3	1,6
0500	Охорона навколишнього природного середовища	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
0600	Житлово-комунальне господарство	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
0700	Охорона здоров'я	0,9	0,7	0,6	0,5	0,6
0800	Духовний та фізичний розвиток	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3
0900	Освіта	2,1	1,8	1,5	1,5	1,4
1000	Соціальний захист та соціальне забезпечення	6,1	5,1	5,2	6,4	4,9
Загальний обсяг		19,7	19,1	20,4	20,5	19,3

* Дані 2017 р. за підсумками січня-грудня.

Джерело: складено автором за [4; 7]

госптехніки; 2,3 млрд. – на підтримку розвитку тваринництва. Для поліпшення цього напрямку суми досить незначні.

Для більш детального аналізу видатків бюджету та визначення пріоритетності розраховуємо частку видатків державного бюджету України за функціональною класифікацією у ВВП (фактичне виконання) за п'ять років (табл. 2).

Дані табл. 2 підтверджують зазначені пріоритетні напрями бюджетного фінансування.

За результатами проведеного дослідження статистичних даних уважаємо, що й надалі пріоритетними повинні залишатися такі розділи видатків: загальнодержавні функції; оборона; громадський порядок, безпека і судова влада; соціальний захист і соціальне забезпечення. Особливу увагу необхідно приділити видаткам на економічну діяльність та охорону навколишнього природного середовища, які необхідно збільшити. Вважаємо, що їх пріоритетність аргументована протягом аналізу.

Пріоритетним завданням структурних реформ, що здійснюються в Україні, є вдосконалення системи управління державними фінансами як ключового інструменту забезпечення подальшого соціально-економічного розвитку. Відповідно до Угоди від 25 березня 2008 р. між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку, в Україні розпочалися роботи щодо здійснення проекту модернізації державних фінансів. Основними напрямками модернізації системи управління державними фінансами є: створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи; підвищення фахового і кваліфікаційного рівнів спеціалістів у сфері державних фінансів та інформаційних технологій; підвищення рівня нормативно-правового та методологічного забезпечення процесів, пов'язаних зі змінами у системі управління фінансами.

При цьому бюджетне фінансування має бути спрямоване на імплементацію поняття сталого розвитку. Підтримувані ООН Принципи відповідального інвестування (ПВІ) тепер прийняті більш як 1 000 інвестиційними інститутами із загальним обсягом керованих активів понад 30 трлн. доларів США. Ці принципи засновані на твердженні, що питання екологічного, соціального та корпоративного управління можуть мати практичне значення для фінансових інтересів довгочасних інвесторів. Майбутній успіх компаній і активів, у які інвестують учасники

ПВІ, залежить від уміння розуміти і керувати чинниками довготривалого фінансового ризику і прибутковості, що охоплюють зміни клімату, дефіцит ресурсів, глобальні демографічні та політичні зміни, людський капітал і соціальні питання у дедалі складніших глобальних ланцюжках поставок. Вплив державного регулювання та визначення пріоритетних програм для фінансування загалом відіграє ключову роль у забезпеченні сталого розвитку всієї світової економіки.

Висновки. У результаті проведеного дослідження було встановлено, що пріоритетними напрямками бюджетного фінансування за рахунок коштів державного бюджету України, відповідно до функціональної класифікації, за останні п'ять років були: загальнодержавні функції; оборона; громадський порядок, безпека і судова влада; економічна діяльність та соціальний захист і соціальне забезпечення. Спираючись на визначені пріоритети та прийняті нормативно-правові акти щодо сталого розвитку, доведено, що на середньострокову перспективу пріоритетними повинні залишатися: загальнодержавні функції; оборона; громадський порядок, безпека і судова влада; соціальний захист і соціальне забезпечення. Особливу увагу необхідно приділити видаткам на економічну діяльність та охорону навколишнього природного середовища. Вважаємо, що в Україні сформована система видатків державного бюджету з явно вираженою пріоритетністю.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Степанюк Н.І. Бюджетне фінансування: принципи, форми, методи та шляхи вдосконалення. Фінанси, облік і аудит. 2016. Вип. 1 (27). С. 107–118.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456–VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 50–51. Ст. 572.
3. Бюджетна система: підручник / За наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. К.: Центр учбової літератури; Тернопіль: Екон. думка, 2012. 871 с.
4. Державна казначейська служба України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/index>.
5. Україна 112. URL: <https://ua.112.ua/ekonomika/budzhzet-2018-osnovni-pokaznyky-ta-pryblyzni-vytraty-na-priorytetni-napriamky-410699.html>.
6. Інновації у фінансовій сфері: монографія / В.М. Опарін, Т.В. Паєнко, В.М. Федосов та ін. К.: КНЕУ, 2013. 444 с.
7. Державна служба статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.