

УДК 336.14 (477)

DOI: 10.30857/2413-0117.2019.3.2

Наталія П. Мацелюх, Юрій І. Мискін

Національний університет державної фіскальної служби України, м. Ірпінь, Україна

**ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ
В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ, ЕКОНОМІЧНИХ
ТА СОЦІАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ РОЗВИТКУ**

Здійснено оцінку ефективності бюджетної політики України з позицій цільового підходу. Критерієм оцінки ефективності бюджетної політики з позиції цільового підходу запропоновано обрати систему показників, яка характеризує стан забезпеченості екологічних, соціальних та економічних стандартів життєдіяльності людей як передумови соціально-економічного розвитку України. Метою статті є здійснення оцінки ефективності бюджетної політики України в контексті забезпечення екологічних, економічних та соціальних стандартів розвитку. За допомогою методичного інструментарію (групування, порівняння, графічного відображення) здійснено моніторинг фактичного стану та тенденцій забезпеченості екологічних, соціальних та економічних стандартів соціально-економічного розвитку України як цільового орієнтиру бюджетної політики. Ідентифіковано небезпечну динаміку окремих показників, що характеризують екологічні, економічні та соціальні стандарти розвитку. Обґрунтовано три групи показників трансформації фіскально-регуляторного потенціалу бюджетної політики України за трендом змін основних значень: (1) ті, що характеризуються позитивним трендом волатильних змін у часовому горизонті; (2) ті, що мають негативні загрозливі тенденції змін у часі; (3) ті, які характеризуються стохастичністю значень, а відтак фактично не є об'єктом усвідомленого управління в контексті бюджетної політики забезпечення соціально-економічного розвитку України. Питома вага показників двох останніх з наведених трьох груп складає більше 60 %, що свідчить про наявність антиномічного дисбалансу та низький рівень ефективності управління бюджетною політикою України з позиції функціонального підходу. За результатами економіко-математичного моделювання основних критеріїв оцінки якості бюджетної політики виявлено низький рівень ефективності вітчизняної практики формування і реалізації бюджетної політики України на сучасному етапі.

Ключові слова: бюджетна політика України; цільовий підхід; оцінка ефективності; стандарти соціально-економічного розвитку держави.

Наталья П. Мацелюх, Юрий И. Мыскин

Национальный университет государственной фискальной службы Украины, г. Ирпень, Украина

**ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ
В КОНТЕКСТЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКИХ, ЭКОНОМИЧЕСКИХ
И СОЦИАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ РАЗВИТИЯ**

Осуществлена оценка эффективности бюджетной политики Украины с позиций целевого подхода. В качестве критерия оценки эффективности бюджетной политики с позиции целевого подхода предложена система показателей, характеризующая состояние обеспеченности экологических, социальных и экономических стандартов жизнедеятельности людей как предпосылки социально-экономического развития Украины. Целью статьи является осуществление оценки эффективности бюджетной политики Украины в контексте обеспечения экологических, экономических и социальных стандартов развития. С помощью методического инструментария (группировки, сравнения,

графічного зображення) здійснено моніторинг фактичного стану і тенденцій забезпеченості екологічних, соціальних і економічних стандартів соціально-економічного розвитку України як цільової орієнтир бюджетної політики. Ідентифіковано небезпечну динаміку окремих показників, що характеризують екологічні, економічні і соціальні стандарти розвитку. Обґрунтовано три групи показників трансформації фінансово-регуляторного потенціалу бюджетної політики України за трендом змін основних значень: (1) характеризуються позитивним трендом волатильних змін у часовому горизонті; (2) мають негативні загрозливі тенденції змін у часі; (3) те, що характеризуються стохастичністю значень, а відповідно фактично не є об'єктом усвідомленого управління в контексті бюджетної політики забезпечення соціально-економічного розвитку України. Відносний вага показників двох останніх з наведених трьох груп становить понад 60%, що свідчить про наявність антиномічного дисбалансу і низького рівня ефективності управління бюджетної політики України з позиції функціонального підходу. За результатами економіко-математичного моделювання основних критеріїв оцінки якості бюджетної політики виявлено низький рівень ефективності української практики формування і реалізації бюджетної політики України на сучасному етапі.

Ключові слова: бюджетна політика України; цільовий підхід; оцінка ефективності; стандарти соціально-економічного розвитку держави.

Nataliia P. Matseliukh, Yurii I. Myskin

National University of the State Fiscal Service of Ukraine, Irpin, Ukraine

EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF UKRAINE'S BUDGETARY POLICY IN THE CONTEXT OF ENSURING ENVIRONMENTAL, ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT STANDARDS

This study seeks to assess the Ukraine's budgetary policy effectiveness from a targeted approach perspective. A set of indicators characterizing the state of ensuring the national environmental, social and economic living standards as a premise for sustainable socioeconomic development of Ukraine has been suggested as the assessment criteria to evaluate the effectiveness of the budgetary policy. The purpose of the article is to evaluate the effectiveness of Ukraine's budgetary policy in the context of ensuring environmental, economic and social standards of development. Using a range of methodological tools (grouping, comparison, graphical display), the study offers a monitoring of the actual status and trends of ensuring environmental, social and economic standards of socioeconomic development of Ukraine as a target priority of budgetary policy that has revealed a hazardous dynamics of individual indicators of environmental, economic and social development. The three groups of indicators for the transformation of the fiscal regulatory mechanism of Ukraine's budgetary policy have been reasoned by the trend of change in basic values: (1) those that are characterized by a positive trend in volatile changes in the time horizon, (2) those that demonstrate menacing negative trends over time, (3) those that are characterized by stochastic values, and therefore actually are not subject to intended control in the context of the budgetary policy for ensuring socioeconomic development of Ukraine. The share of the latter two indicators out of the three groups mentioned above exceeds 60% which indicates the presence of antinomic imbalances and the low level of the Ukrainian budgetary policy management effectiveness from a functional approach perspective. As of today, the results of economic mathematical modelling by the key criteria for assessing the quality of budgetary policy have revealed a low level of the Ukrainian national policy effectiveness overall, both at the stage of its development and implementation.

Keywords: budgetary policy of Ukraine; targeted approach; performance efficiency; of national socioeconomic development standards.

Постановка проблеми. Формування і реалізація бюджетної політики України є складним і різнобічним економічним процесом, що об'єднує у собі запити суспільства до справедливого перерозподілу фінансових ресурсів у межах держави як необхідної передумови забезпечення високого рівня економічних, соціальних та екологічних стандартів життєдіяльності людей; взаємодію суспільних та індивідуальних інтересів її учасників; а також зорієнтованість на максимізацію ефективності її формування та реалізації в конкретних історичних умовах.

Цілком логічною є доцільність осмислення бюджетної політики не як самоцілі, а як процесу, підпорядкованого досягненню мети вищого ієрархічного рівня управління. Такою метою з позиції цільового підходу до формування та реалізації бюджетної політики України є забезпечення соціально-економічних і екологічних стандартів розвитку держави. Саме у такому контексті актуальним та необхідним постає завдання щодо здійснення оцінки ефективності бюджетної політики країни у розрізі цільового підходу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти бюджетної проблематики ґрунтовно досліджували провідні вітчизняні вчені-економісти. Серед них: В.Л. Андрущенко [1], В.Г. Дем'янишин [2], Т.А. Коляда [3], А.І. Крисоватий [4], Л.В. Лисяк [5], І.В. Мартинюк [6], Ю.В. Пасічник [7], А.М. Соколовська [8], В.Б. Тропіна [9] та інші науковці.

Безпосередньо у контексті оцінки ефективності бюджетної політики України окремо варто відзначити дослідження В.Г. Дем'янишина, який у монографії «Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України» довів неефективність бюджетного регулювання в Україні з позиції симбіозу «концептуальні засади бюджетної доктрини – бюджетна політика – бюджетний механізм – організація бюджетного процесу» [2]. Т.М. Коляда у 2016 році в монографії «Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика» детально проаналізувала бюджетну політику через призму складових елементів бюджету (доходи, видатки, кредитування) [3]. В.Б. Тропіна у дослідженні «Фіскальне регулювання соціального розвитку суспільства» ідентифікувала основні проблеми бюджетної політики України: «нестабільність економічної та політичної ситуації в країні; низький рівень життя переважної частини населення; незахищеність соціально вразливих груп населення; надмірна диференціація доходів; відсутність середнього класу як фундаменту стабільної справедливої держави; регіональні диспропорції умов життєдіяльності; проблема працевлаштування; занепад гуманітарної сфери (освіта, охорона здоров'я, культура, відпочинок, спорт та туризм); демографічна криза; різке загострення екологічних проблем» [9].

Результати їх досліджень є науково цінними та практично значимими. Проте тенденції до диференціації та інтеграції економічних наук, динамічний розвиток ринкового середовища ставлять перед науковцями нові завдання, у тому числі і щодо здійснення оцінки ефективності вітчизняної практики формування та реалізації бюджетної політики України з позиції цільового підходу.

Метою статті є здійснення оцінки ефективності бюджетної політики України у контексті забезпечення екологічних, економічних та соціальних стандартів розвитку.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи, що основною метою бюджетної політики України є забезпечення соціально-економічного розвитку держави, вважаємо що оцінку її ефективності з позиції цільового підходу доцільно здійснювати у контексті аналізу фактичного стану та зміни в динаміці основних критеріїв соціально-економічного розвитку країни.

Беручи до уваги, відсутність чітко визначеної та формалізованої у розрізі критеріїв та їх значень стратегії соціально-економічного розвитку України, маємо ситуацію, за якої, з

метою формування передумов для оцінки ефективності вітчизняної практики формування та реалізації бюджетної політики у контексті цільового підходу, актуальною проблемою постає необхідність фрагментарного структурування соціально-економічного розвитку держави як цільового орієнту бюджетної політики у розрізі стратегічних цілей, показників та їх значень. Іншими словами необхідно ідентифікувати інструментарій оцінки ефективності бюджетної політики з позиції цільового підходу.

Виходячи з того, що у контексті підпорядкування критеріїв соціально-економічного розвитку держави задоволенню біологічно обумовлених та біосферно допустимих потреб людини нами вбачається за доцільне виокремлення екологічних, соціальних та економічних стандартів життєдіяльності людини, то підвищення рівня останніх і повинно бути стратегічним орієнтиром бюджетної політики.

З метою їх формалізації у розрізі показників вбачається за доцільне взяти за основу офіційні показники соціально-економічного розвитку держави, які постійно і систематично розраховуються Державною службою статистики України (табл. 1).

Таблиця 1

Формалізація стратегічних орієнтирів бюджетної політики з позиції цільового підходу

Стратегічна ціль	Назва показника
Підвищення екологічних стандартів життєдіяльності людини	Викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення
	Викиди діоксиду вуглецю в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення
	Станції для очищення стічних вод
	Системи оборотного водопостачання
	Установки для уловлювання та знешкодження забруднюючих речовин з відхідних газів
Підвищення соціальних стандартів життєдіяльності людини	Чисельність постійного населення (на кінець року)
	Природний приріст, скорочення (–) населення
	Середньомісячна номінальна заробітна плата
	Кількість зайнятих
	Кількість безробітних (за методологією МОП)
	Рівень безробіття (за методологією МОП)
	Прийняття в експлуатацію загальної площі житла
	Відправлення (перевезення) пасажирів транспортом загального користування
Підвищення економічних стандартів життєдіяльності людини	Валовий внутрішній продукт (у фактичних цінах)
	Валовий внутрішній продукт (у фактичних цінах) у розрахунку на одну особу
	Індекс споживчих цін (грудень до грудня попереднього року)
	Експорт товарів і послуг
	Імпорт товарів і послуг
	Фінансовий результат до оподаткування
	Капітальні інвестиції
	Доходи населення
	Роздрібний товарооборот (у фактичних цінах)
	Індекс цін виробників промислової продукції (грудень до грудня попереднього року)
	Індекс цін реалізації продукції сільського господарства сільськогосподарськими підприємствами (грудень до грудня попереднього року)
Продукція сільського господарства	
Перевезення вантажів усіма видами транспорту	

Джерело: складено авторами.

Моніторинг фактичного стану та тенденцій забезпеченості екологічних, соціальних та економічних стандартів соціально-економічного розвитку України як цільового орієнтиру бюджетної політики забезпечив можливість акцентованої аподиктичної констатації низького рівня ефективності останньої з позиції цільового підходу, що обґрунтовується такими детермінантами:

1) не дивлячись на позитивну, протягом останніх 10 років, тенденцію до скорочення обсягів викидів стаціонарними джерелами забруднення в атмосферне повітря забруднюючих речовин та діоксиду вуглецю, фактичні значення їх розмірів є небезпечними для довкілля (табл. 2);

Таблиця 2

Основні показники забезпечення екологічних стандартів соціально-економічного розвитку України

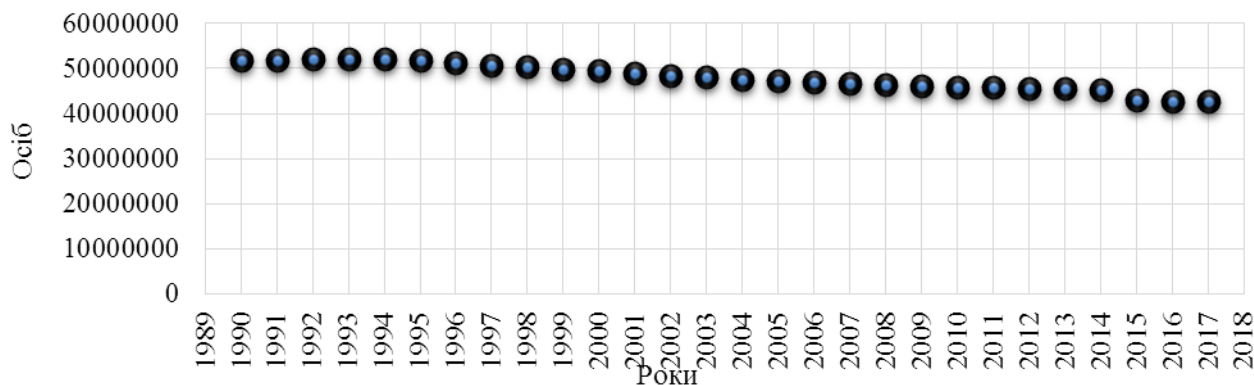
Назва показника	Значення показника									
	2007 рік	2008 рік	2009 рік	2010 рік	2011 рік	2012 рік	2013 рік	2014 рік	2015 рік	2016 рік
ВЗР, тис. т	4812,2	4524,9	3927,0	4131,6	4373,6	4335,3	4295,1	3036,5	2857,4	3078,5
ВДВ, млн. т	-	174,2	152,6	165,0	202,2	198,1	197,6	146,9	138,9	150,5
СОСВ, тис.м ³ за добу	86	414	30	110	52	111	90	12	14	181
СОВ, тис.м ³ за добу	0	2	1	14	16	80	0,4	49	38	5
УУЗЗР, тис. м ³ газу за годину	1910	0	184	500	2213	3363	0	0	432	25

Примітки: ВЗР – викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення; ВДВ – викиди діоксиду вуглецю в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення; СОСВ – станції для очищення стічних вод; СОВ – системи оборотного водопостачання; УУЗЗР – Установки для уловлювання та знешкодження забруднюючих речовин з відхідних газів.

Джерело: складено авторами на основі [10].

2) різкі різноспрямовані коливання в динаміці показників забезпечення екологічних стандартів соціально-економічного розвитку України, що мають на меті упередження негативних наслідків на екологію, свідчать про відсутність цілеспрямованого управління ними;

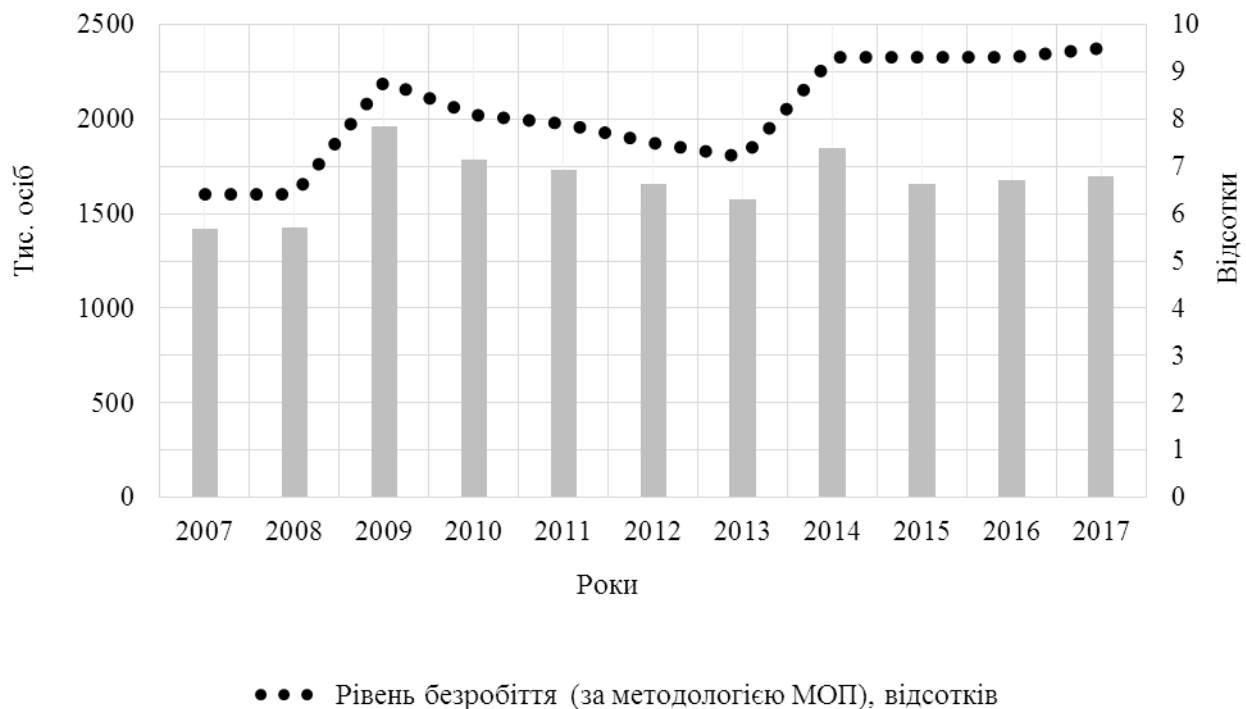
3) стабільне щорічне скорочення чисельності постійного населення в Україні (за останні 27 років зменшилось на 9,3 млрд осіб) (рис. 1);



Джерело: складено авторами на основі [10].

Рис. 1. Динаміка чисельності постійного населення (на кінець року) в Україні за період 1990–2017 року

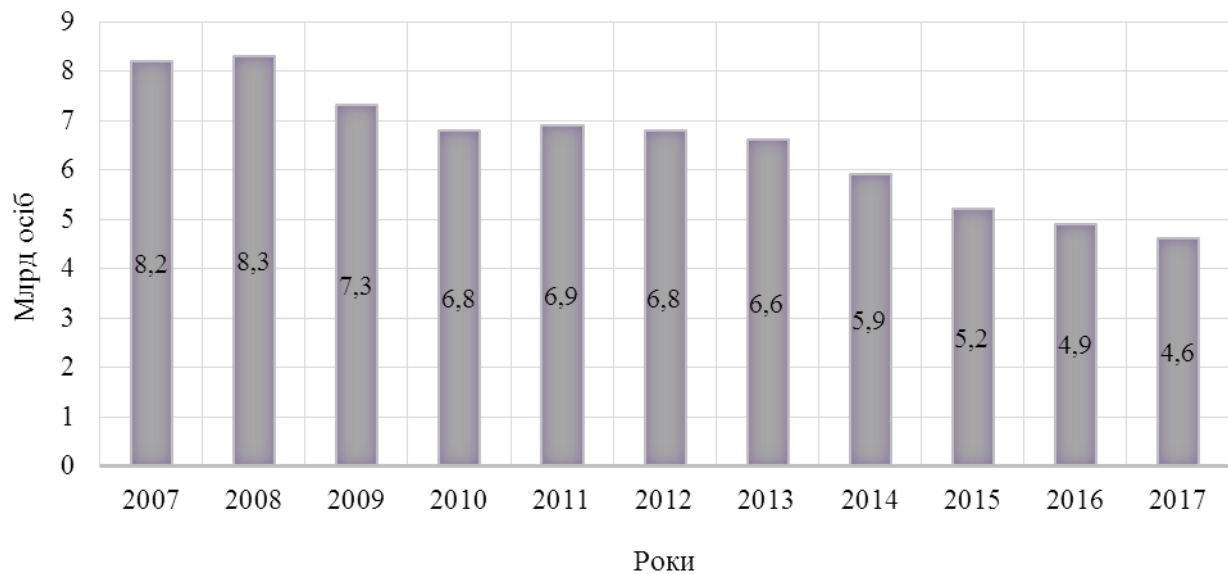
4) рівень безробіття в Україні зріс від 6,4% у 2007 році – до 9,5% у 2017 році (рис. 2);



Джерело: складено авторами на основі [10].

Рис. 2. Динаміка чисельності безробітних в Україні

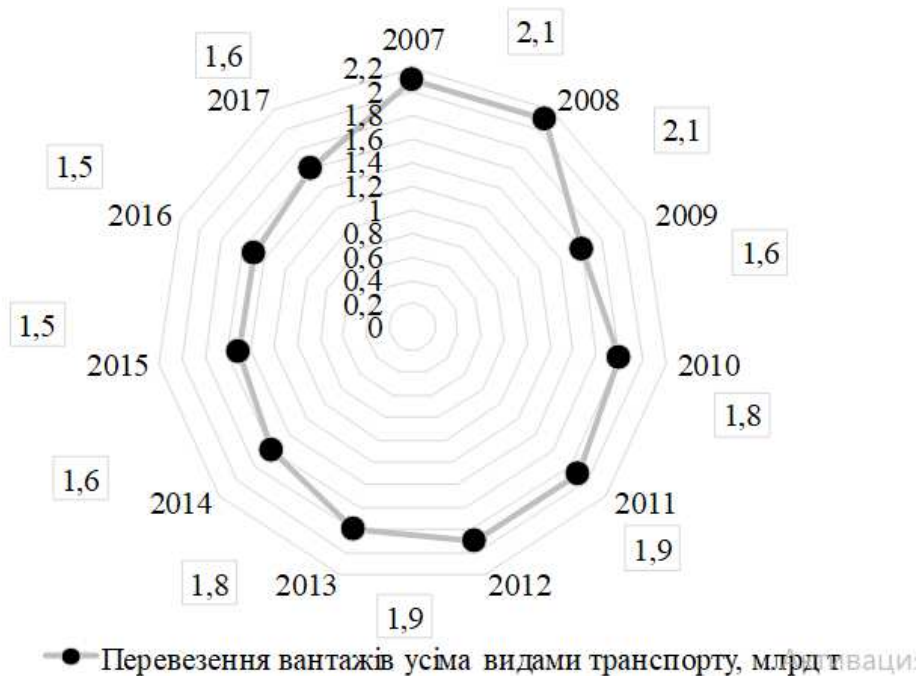
5) стрімке скорочення чисельності осіб, які скористалися послугами пасажирських перевезень транспортом загального користування (від 8,3 млрд осіб у 2007 – до 4,6 млрд осіб у 2017 році) (рис. 3);



Джерело: складено авторами на основі [10].

Рис. 3. Динаміка відправлення (перевезення) пасажирів транспортом загального користування в Україні

б) стабільне зменшення обсягів вантажних перевезень від 2,1 млрд тон у 2007 році – до 1,6 млрд тон у 2017 році (рис. 4);



Джерело: складено авторами на основі [10].

Рис. 4. Динаміка перевезення вантажів усіма видами транспорту в Україні

7) за період 2007–2017 року індекс споживчих цін (у порівнянні до попереднього року) лише в одному (2012 році) із 11 аналізованих років був менше 100% (у 2015 році його рівень склав 143,3%, що свідчить про серйозні проблеми в економіці) (рис. 5).



Джерело: складено авторами на основі [10].

Рис. 5. Динаміка індексу споживчих цін в Україні

У контексті оцінки ефективності бюджетної політики з позиції цільового підходу важливе значення має також моніторинг фактичного стану та змін в динаміці її фіскально-регуляторного потенціалу (його сутність, принципи формування та метрологію оцінки розкрито у монографії «Соціалізація бюджетної політики України» [11]).

Оцінка фіскально-регуляторного потенціалу бюджетної політики України дозволила виявити неоднорідність їх стану та ідентифікувати наступні трендові закономірності позитивного (ресурси держави, підприємств, домогосподарств та населення постійно та стабільно зростають; суттєве підвищення за останні п'ять років ефективності діяльності Державної фіскальної служби України, що відобразилося на зростанні індексу ефективності оподаткування та сприяло підвищенню іміджу держави у міжнародному співтоваристві) та негативного характеру (девальвація національної грошової одиниці здійснила суттєвий негативний вплив на соціально-економічне становище в державі; глобальна конкурентоспроможність країни стабільно низька; зростання якості вищої освіти та фахової підготовки в Україні супроводжується стрімким підвищенням рівня корупції з одночасним зростанням індексу її усвідомленого сприйняття населенням; критично загрозливі для національної безпеки країни значення та тенденції змін державного і гарантованого державою боргу та тіньової економіки).

Аналіз трансформації фіскально-регуляторного потенціалу бюджетної політики України в динаміці на основі екстраполяції каузально-наслідкових зв'язків забезпечив можливість диспергування їх внутрішньої структури та виокремлення трьох груп показників останнього:

(1) ті, що характеризуються позитивним трендом волатильних змін у часовому горизонті;

(2) ті, що мають негативні загрозливі тенденції змін в часі;

(3) ті, які характеризуються стохастичністю значень, а відтак фактично не є об'єктом усвідомленого управління в контексті бюджетної політики забезпечення соціально-економічного розвитку України.

Питома вага показників останніх з наведених двох груп складає більше 60% від загальної кількості, що свідчить про наявність антиномічного дисбалансу та низький рівень ефективності управління бюджетною політикою України з позиції функціонального підходу.

Висновки. Таким чином, результати моніторингу фактичного стану та тенденцій забезпеченості екологічних, соціальних та економічних стандартів соціально-економічного розвитку України як цільового орієнтиру бюджетної політики та аналіз трендів трансформації фіскально-регуляторного потенціалу бюджетної політики України на основі екстраполяції каузально-наслідкових зв'язків дають можливість акцентовано аподиктично констатувати наявність антиномічного дисбалансу та низький рівень ефективності вітчизняної практики формування і реалізації бюджетної політики з позиції цільового підходу.

Подальші дослідження варто спрямувати на осмислення шляхів удосконалення вітчизняної практики формування та реалізації бюджетної політики України.

References

1. Andruschenko, V.L., Tuchak, T.V. (2013). *Moralno-etychni imperatyvy podatkiv ta opodatkuvannia (zakhidna tradytsiia): monohrafiia* [Moral and ethical imperatives of taxes and taxation (western tradition)]. Kyiv: Alerta. 384 p. [in Ukrainian].
2. Demianyshyn, V.H. (2008). *Teoretychna kontseptualizatsiia i praktychna realizatsiia*

Література

1. Андрущенко В. Л. Морально-етичні імперативи податків та оподаткування (західна традиція): монографія / В. Л. Андрущенко, Т. В. Тучак. – К.: Алерта, 2013. – 384 с.
2. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація

- biudzhetnoi doktryny Ukrainy [Theoretical conceptualization and practical implementation of the budget doctrine of Ukraine]. Ternopil, Ekonomichna dumka. 496 p. [in Ukrainian].
3. Koliada, T.A. (2016). Formuvannia biudzhetnoi stratehii Ukrainy: teoriia, metodolohiia, praktyka [Formation of the budget strategy of Ukraine: theory, methodology, practice]. Irpin, Universytet DFS Ukrainy. 396 p. [in Ukrainian].
4. Krysovatiy, A.I. (2005). Teoretyko-orhanizatsiini dominanty ta praktyka realizatsii podatkovoi polityky v Ukraini [Theoretical-organizational dominants and practice of implementation of tax policy in Ukraine]. Ternopil: Kart-blansh. 371 p. [in Ukrainian].
5. Lysiak, L.V. (2009). Biudzhetna polityka u systemi derzhavnoho rehuliuвання sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku Ukrainy [Budget policy in the system of state regulation of socio-economic development of Ukraine]. Kyiv, DННУ АФУ. 600 p. [in Ukrainian].
6. Martyniuk, I.V. (2013). Kryterii formuvannia podatkovoi polityky, spriamovanoi na ekoloho-ekonomichnyi rozvytok krainy [Criteria for the formation of a tax policy aimed at ecological and economic development of the country]. Ekonomichnyi prostir [Economic space], No. 70, P. 284–293 [in Ukrainian].
7. Pasichnyk, Yu.V. (2005). Biudzhetnyj potentsial ekonomichnoho zrostantia v Ukraini [The budget potential of economic growth in Ukraine]. Donetsk, TOV "Yuhovostok, LTD". 642 p. [in Ukrainian].
8. Sokolovska, A.M. (2001). Podatkova systema Ukrainy: teoriia ta praktyka stanovlennia [The tax system of Ukraine: the theory and practice of formation]. Kyiv: NDFI. 372 p. [in Ukrainian].
9. Tropina, V.B. (2008). Fiskalne rehuliuвання sotsialnoho rozvytku suspilstva [Fiscal regulation of social development of society]. Kyiv, NDFI. 368 p. [in Ukrainian].
10. Ofitsiinyi sait DSSU [Official site of SSC of Ukraine]. Retrieved from: <http://www.ukrstat.gov.ua>. [in Ukrainian].
11. Myskin, Yu.I. (2019). Sotsializatsiia biudzhetnoi polityky Ukrainy [Socialization of the budget policy of Ukraine]. Kyiv, Ahrar Media Hrup. 508 p. [in Ukrainian].
- бюджетної доктрини України: монографія / В. Г. Дем'янишин. – Тернопіль: Економічна думка, 2008. – 496 с.
3. Коляда Т. А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика: монографія / Т. А. Коляда. – Ірпін: Університет ДФС України, 2016. – 396 с.
4. Крисоватий А. І. Теоретико-організаційні домінанти та практика реалізації податкової політики в Україні: монографія / А. І. Крисоватий. – Тернопіль: Карт-бланш, 2005. – 371 с.
5. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія / Л. В. Лисяк. – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.
6. Мартинюк І. В. Критерії формування податкової політики, спрямованої на еколого-економічний розвиток країни / І. В. Мартинюк // Економічний простір. – 2013. – № 70. – С. 284–293.
7. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: монографія / Ю. В. Пасічник. – Донецьк: ТОВ "Юго-Восток, ЛТД", 2005. – 642 с.
8. Соколовська А. М. Податкова система України: теорія та практика становлення / А. М. Соколовська. – К.: НДФІ, 2001. – 372 с.
9. Тропіна В. Б. Фіскальне регулювання соціального розвитку суспільства / В. Б. Тропіна; НДФІ. – К., 2008. – 368 с.
10. Офіційний сайт ДССУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
11. Мискін Ю. І. Соціалізація бюджетної політики України: монографія / Ю. І. Мискін. – К.: Аграр Медіа Груп, 2019. – 508 с.