

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра фінансів

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

«БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА ЯК СКЛАДОВА СТРАТЕГІЇ  
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ»

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

Науковий керівник  
д.е.н., доцент

Гарант освітньої програми  
д.е.н., професор

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

Школяр  
Юлії Вадимівни

Пасічний  
Микола Дмитрович

Макогон  
Валентина  
Дмитрівна

Чугунов  
Ігор Якович

Київ 2020

**ЗМІСТ**

<b>ВСТУП</b>	3
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ</b>	
1.1. Сутність бюджетної політики як складової стратегії соціально-економічного розвитку країни	6
1.2. Досвід зарубіжних країн щодо формування бюджетної політики	13
<b>РОЗДІЛ 2. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ</b>	
2.1. Бюджетна політика у системі державного регулювання	19
2.2. Бюджетна стратегія як інструмент забезпечення економічного зростання	28
<b>РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ</b>	
3.1. Основні цілі бюджетної політики в умовах економічних перетворень	35
3.2. Шляхи інституційного забезпечення розробки та реалізації бюджетної стратегії соціально-економічного розвитку України	45
<b>ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ</b>	54
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ</b>	57
<b>ДОДАТКИ</b>	64

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Бюджетна політика є вагомим елементом впливу на різні суспільні процеси та дієвим інструментом управління інноваційним розвитком країни. Тому актуальним питанням для економічних досліджень є науково обґрунтований аналіз сутності бюджетної політики як складової стратегії соціально-економічного розвитку і визначення її концептуальних засад.

Основна мета бюджетної політики полягає у забезпеченні економічного зростання на засадах інституційного, інвестиційного розвитку та структурних перетворень, ефективного використання природно-ресурсного, людського потенціалу; створенні сприятливих умов для збільшення обсягів виробництва відповідно до інноваційного напрямку економічного розвитку, у тому числі розбудова високотехнологічної, наукоємної інфраструктури промисловості, підтримка розробки та впровадження нанотехнологій; зміцненні фінансової основи місцевого самоврядування; підвищенні якості соціального захисту та рівня життя населення. Економічне зростання є основним показником розвитку будь-якої країни. Досягнення цієї макроекономічної цілі зумовлене необхідністю випереджаючого зростання національного доходу у порівнянні зі збільшенням чисельності населення. Зростаюча економіка має більшу здатність задовольнити нові потреби та розв'язувати соціально-економічні проблеми як в країни, так і на міжнародному рівні.

Питанням формування та реалізації бюджетної політики присвячені праці вітчизняних вчених: Т. Боголіб, О. Василика, І. Запатріної, О. Кириленко, Л. Лисяк, І. Лук'яненко, І. Луніної, І. Лютого, А. Мазаракі, В.Макогон, В. Опаріна, Д. Полозенка, Г. П'ятаченка, М. Пасічного, В. Федосова, І.Чугунова, С. Юрія та інших.

Метою роботи є розкриття та удосконалення теоретичних засад бюджетної політики як складової стратегії соціально-економічного розвитку України.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- розкрити сутність бюджетної політики як складової стратегії соціально-економічного розвитку країни;
- узагальнити та систематизувати зарубіжний досвід формування бюджетної політики;
- визначити теоретичні засади формування бюджетної політики у системі державного регулювання;
- розкрити особливості формування бюджетної стратегії як інструменту забезпечення економічного зростання;
- розкрити основні цілі бюджетної політики в умовах економічних перетворень;
- визначити шляхи інституційного забезпечення розробки та реалізації бюджетної стратегії соціально-економічного розвитку України.

**Об'єктом роботи** є бюджетна політика держави.

**Предметом роботи** є теоретичні та практичні питання формування та реалізації бюджетної політики як складової соціально-економічного розвитку.

**Методи дослідження.** Для досягнення поставленої мети в дослідженні використано загальнонаукові і спеціальні методи пізнання явищ і процесів у сфері формування та реалізації бюджетної політики. Системний та структурний методи використано при розкритті сутності бюджетної політики. За допомогою порівняльного та факторного методів узагальнено зарубіжний досвід формування бюджетної політики. На основі системного підходу, синтезу, наукового абстрагування розкрито напрями вдосконалення бюджетної політики України.

Інформаційну базу дослідження становили нормативно-правове забезпечення формування та реалізації бюджетної політики, статистичні матеріали Державної служби статистики України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної фіскальної служби України, Рахункової палати України, відповідні монографії, наукові статті вітчизняних та зарубіжних вчених.

Випускна кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків.

У вступі обґрунтовано актуальність обраної теми, визначено об'єкт, предмет, мету, завдання та методи дослідження, зазначено теоретичне та практичне значення випускної кваліфікаційної роботи.

У першому розділі досліджено теоретичні засади бюджетної політики. Розкрито сутність бюджетної політики як складової стратегії соціально-економічного розвитку країни. Узагальнено та систематизовано зарубіжний досвід формування бюджетної політики.

У другому розділі визначено особливості становлення та розвитку бюджетної політики в Україні, проаналізовано бюджетну політику у системі державного регулювання, розкрито напрями бюджетної стратегії як інструменту забезпечення економічного зростання.

У третьому розділі визначено напрями вдосконалення бюджетної політики України. Розкрито основні цілі бюджетної політики в умовах економічних перетворень. Визначено шляхи інституційного забезпечення розробки та реалізації бюджетної стратегії соціально-економічного розвитку України.

У висновках дослідження наведено теоретичне узагальнення матеріалу, представленого в випускній кваліфікаційній роботі.

## **РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗДІЙСНЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ**

### **1.1. Сутність бюджетної політики як складової стратегії соціально-економічного розвитку країни**

Основою бюджетної політики є розробка основних напрямків використання бюджету відповідно до засад соціально-економічного розвитку країни. У процесі такої розробки держава визначає конкретні форми, методи і види організації бюджетних відносин. Практична реалізація бюджетної політики полягає у сукупності заходів довготермінового (стратегічного) та короткотермінового (тактичного) характеру, які здійснює держава через бюджетну систему. Отже, в узагальненому вигляді бюджетна політика – це діяльність держави щодо використання бюджетних відносин для забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства.

Теоретична концептуалізація бюджетної політики полягає у тому, що ця політика є категорією надбудови. Вона обумовлюється економічними відносинами, економічним базисом, безпосередньо пов'язана з економікою. Співвідношенням між базисом і надбудовою визначають відмінності й взаємозв'язок таких понять як бюджет і бюджетна політика. Бюджет як об'єктивна економічна категорія, будучи частиною економічних відносин, складає елемент базису, тоді як бюджетна політика, як і політика взагалі, відноситься до надбудови.

Бюджетні відносини є основою бюджетної політики, визначають її зміст. Ці відносини є об'єктивними, тому не залежать від свідомості, тоді як бюджетна політика є формою свідомої діяльності людей. Таким чином, бюджетна політика не може змінювати змісту бюджетних відносин.

Бюджетна політика тісно пов'язана з економікою. Так, політика може впливати на економіку як позитивно, так і негативно. Формуючи бюджетну

політику, держава зобов'язана дотримуватися таких основних умов: врахування вимог всіх об'єктивних економічних законів і закономірностей розвитку суспільства; вивчення та врахування попереднього досвіду господарського, фінансового і бюджетного розвитку; вивчення й врахування досвіду інших країн; врахування конкретного етапу розвитку суспільства, особливостей внутрішніх та зовнішніх тенденцій розвитку; дотримання комплексного підходу до розробки і реалізації заходів бюджетної політики, політики у галузі фінансів, ціноутворення, кредиту, заробітної плати тощо [12].

Розглянемо різні підходи щодо бюджетної політики.

На думку В. Дем'янишина, бюджетна політика держави – це діяльність органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування з визначення стратегічної мети, напрямів, завдань і пріоритетів розвитку бюджетних відносин та засобів бюджетної тактики для їх досягнення і застосування. Така теоретична концепція конкретизує бюджетну доктрину як вихідний критерій і головний вектор фінансування пріоритетів та проектів інноваційного спрямування.

В. Федосов, В. Опарін акцентують увагу на практичних аспектах бюджетної політики, наголошуючи, що вона спрямована на формування бюджету держави, його збалансування та розподіл бюджетних коштів, і до бюджетної політики відносять визначення засад бюджетного устрою країни, бюджетної системи та міжбюджетних відносин. За такої позиції авторів основою бюджетної політики є фінансова доктрина, сутність якої полягає в розробці основних напрямів бюджетування.

І. Я. Чугунов зазначає, що бюджетна політика передбачає визначення цілей та завдань у галузі фінансів, розробку механізму мобілізації коштів до бюджету, вибір напрямів використання грошових засобів, управління фінансами у бюджетній сфері, регулювання економічних і соціальних процесів за допомогою фінансово-бюджетних інструментів. Таким чином, бюджетна політика концептуально формує фінансові передумови й стимули реалізації економічної політики.

Залежно від періоду і характеру завдань, що вирішуються, бюджетна політика у фінансовій науці поділяється на бюджетну стратегію та бюджетну тактику. Бюджетна стратегія репрезентується інститутами законодавчої і виконавчої влади, реалізується шляхом бюджетного прогнозування та бюджетного програмування і визначається соціально-економічним устроєм. Сутність бюджетної стратегії полягає в тому, щоб з допомогою важливих та дієвих заходів забезпечити у країні фінансову і соціальну стабільність та стале економічне зростання в найближчій перспективі. Завдання бюджетної стратегії, детерміновані особливостями соціально-економічної системи, етапом розвитку країни, довгостроковими цілями бюджетної політики, можуть видозмінюватися, варіюватися, набувати того чи іншого значення і тісно пов'язані з бюджетною тактикою.

Бюджетна тактика – це форма реалізації бюджетної стратегії, комплекс адаптивних заходів впливу держави на стан функціонування конкретних бюджетних відносин задля надання їм параметрів, визначених завданнями бюджетної стратегії. Бюджетна тактика спрямована на розвиток суспільства шляхом своєчасної зміни способів організації бюджетних взаємовідносин, переорієнтації бюджетного механізму, перерозподілу фінансових ресурсів. Бюджетна стратегія і бюджетна тактика сприяють піднесенню економіки.

Суспільно-економічне призначення бюджетної політики найбільш повно розкривається у її класифікації на типи, види та форми реалізації на основі відповідних критеріїв. Враховуючи різні підходи до трактування сутності бюджетної політики та досягнення вітчизняної фінансової науки і практики, структуруючи бюджетну політику за функціональною ознакою. Л. В. Лисяк за таким критерієм, як організаційно-управлінський підхід, до видів бюджетної політики відносить: бюджетне планування, бюджетний процес, бюджетне регулювання, бюджетний контроль. О. Василик висуває три ланки бюджетної політики: розробка концепції бюджетної політики, визначення напрямів мобілізації та використання бюджетних ресурсів і здійснення практичних дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей. С. Булгакова називає такі



елементи бюджетної політики, як: податкова політика; політика регулювання бюджетного дефіциту; бюджетно-фінансова політика зовнішньоекономічної діяльності; інвестиційно-бюджетна політика; політика операційних видатків; політика фінансування невиробничої сфери; політика регулювання міжбюджетних відносин. Така класифікація видів бюджетної політики заслуговує на увагу, але деякі її аспекти є дискусійними. Ю. Пасічник до складових бюджетної політики відносить: податкову (фіскальну), митну, інвестиційну, страхову, грошову, пенсійну та кредитну. Його точка зору є суперечливою, оскільки у поданому переліку наведені окремі елементи фінансової та грошово-кредитної політики, які виходять за межі бюджетної. Таким чином, у сучасній літературі відсутні єдині погляди щодо видів бюджетної політики. Розглядаючи аспекти теоретичної концептуалізації науково-методологічного наповнення аналізу бюджетної політики, вчені характеризують її як багатовекторну систему, що відбиває динамічну єдність усіх сфер суспільного життя в умовах модернізації економіки.

Відповідно до наукових позицій вітчизняних і зарубіжних учених, основою бюджетної політики є бюджетні відносини, які визначають її зміст, – визначення курсу, пріоритетних завдань та стратегічних напрямів діяльності держави у сфері бюджетних грошових ресурсів. Вітчизняною наукою сформульовані найважливіші завдання бюджетної стратегії. Л. В. Лисяк акцентує увагу на таких завданнях, як: визначення пріоритетів розвитку бюджетної сфери; розробка наукових підходів щодо вдосконалення сфери управління бюджетною системою; контролювання обсягів державних видатків, управління державним боргом; регулювання дефіциту (профіциту) бюджету і міжбюджетних відносин. Беручи до уваги алгоритм моделі бюджетної політики, В. Василик визначає такі завдання: розробка науково обґрунтованої концепції розвитку бюджету як важливого інструменту регулювання економіки; визначення основних напрямів мобілізації й використання бюджетних ресурсів на перспективний і поточний період. В економічній літературі ці завдання деталізуються та модифікуються, алогіка формування

стратегії бюджетної політики підпорядковується загальній моделі прийняття важливих рішень згідно із світовими стандартами.

На формування бюджетної політики нової якості та ефективного механізму успішної реалізації її тактичних і стратегічних цілей впливають зовнішні та внутрішні чинники, які можуть сприяти економічному прогресу, стримувати пріоритетну тенденцію або суперечливо позначитися на інноваційній системі управління державними фінансами [60].

Залежно від періоду і характеру завдань бюджетну політику прийнято розподіляти на бюджетну стратегію та бюджетну тактику.

Бюджетна стратегія – це цілісна система дій держави, спрямована на реалізацію мети, завдань і пріоритетів довготривалого курсу бюджетної політики, розрахованого на тривалу перспективу, що передбачає вирішення глобальних завдань, визначених економічною стратегією. Бюджетна стратегія повинна бути складовою економічної стратегії і корелювати з політичною, соціальною, гуманітарною, військовою та іншими стратегіями держави.

Стратегія має забезпечувати виконання державою покладених на неї функцій, незважаючи на наявність зовнішніх екстерналій. Стратегія не має зводитися до виконання покрокового конкретного плану дій, у цьому разі відповідний документ не є стратегічним.

Бюджетна стратегія націлена на реалізацію перспективних завдань, бюджетна тактика – на поточні. Під бюджетною тактикою ми розуміємо форму реалізації бюджетної стратегії, комплекс адаптивних заходів впливу держави на стан функціонування конкретних бюджетних взаємовідносин з метою надання їм параметрів, визначених завданнями бюджетної стратегії.

Головною функціональною характеристикою та критеріальною ознакою тактики є саме адаптивність. Межі й орієнтири такої адаптивності задаються стратегією.

Формування стратегії відбувається під впливом політичних та ідеологічних чинників, тактика переважно має самостійний характер і визначається адекватністю рішень уряду та дій держави. У свою чергу це може

обмежувати рамки реалізації бюджетної стратегії, призводити до неузгодженості у діях формальних і неформальних інститутів бюджету як на загальнодержавному, так і місцевому рівнях.

Тактичні дії держави відображаються у бюджетному законодавстві, нормативних актах Кабінету Міністрів України, інших органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, щорічних бюджетах, бюджетних програмах (короткотермінових). Такі нормативні акти і документи конкретизують зміст бюджетної політики та механізм її реалізації. Тактичні дії мають бути гнучкими відповідно до зміни поточних соціально-економічних умов і завдань.

Дослідження практики формування та реалізації бюджетної політики України на сучасному етапі дозволяє виявити її основні недоліки – непослідовність, фрагментарність, поверхневність, залежність від політичного тиску і лобіювання, що, у свою чергу, призводить до зниження ефективності, а в деяких випадках – до повної недієвості розроблених механізмів та інструментів.

Задля підвищення ефективності бюджетної політики держави варто забезпечити її відповідність таким ключовим вимогам: надання пріоритету при формуванні цілей бюджетної політики не політичним інтересам, а соціально-економічному ефекту, що буде досягнутий за результатами їх реалізації; підпорядкування цілей бюджетної політики держави законодавчо затвердженим стратегічним програмам економічного та соціального розвитку України, що призведе до концентрації зусиль і пришвидшить перехід до сталого економічного розвитку; збалансованість та узгодженість окремих напрямів і заходів бюджетної політики держави, що унеможливить їх суперечливість, а отже і нівелювання позитивного ефекту; планування та обґрунтування окремих механізмів та інструментів бюджетної політики держави на довгострокову (стратегічну) перспективу, що дозволить забезпечити безперервність підтримки окремих напрямків соціально-економічного розвитку держави; забезпечення прив'язки певних заходів та

інструментів бюджетної політики до конкретних цілей, що дозволить проводити об'єктивну оцінку результатів їх реалізації; розробка бюджетної політики держави з урахуванням інтересів і потенційних можливостей усіх інших ланок фінансової системи (фізичних та юридичних осіб, нерезидентів), що дозволить сконцентрувати зусилля та максимально і на більш вигідних умовах мобілізувати необхідні фінансові ресурси, а отже – досягти синергічного ефекту.

Значна кількість вітчизняних і зарубіжних науковців присвятили свої дослідження проблемі вдосконалення бюджетної політики держави та забезпеченню умов для подолання наслідків світової фінансової кризи і створенню умов для динамічного економічного зростання. Проведене дослідження дає змогу визначити деякі основні завдання, які повинна розв'язувати бюджетна політика держави в умовах подолання наслідків світової фінансової кризи, серед яких варто назвати такі: безумовне виконання в повному обсязі зобов'язань держави перед фізичними особами із заробітної плати працівників бюджетних установ та організацій, а також підтримання збалансованості місцевих бюджетів із метою повного виконання аналогічних зобов'язань; недопущення застосування процедури секвестру до першочергових і соціально та економічно важливих статей видатків державного бюджету, для чого доцільно розширити перелік захищених статей і закріпити його на законодавчому рівні з метою унеможливлення управління бюджетними видатками в ручному режимі; створення реальних механізмів для стимулювання зайнятості населення, зокрема збереження та створення нових робочих місць, перепідготовка безробітних громадян; укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, що дозволить зменшити фінансове навантаження на місцеві бюджети, пов'язане з утриманням значних штатів співробітників органів місцевого самоврядування; оптимізація мережі бюджетних установ та організацій, зокрема їх укрупнення, застосування сучасного управлінського інструментарію, централізація виконання і аутсорсінг певних функцій, розширення можливостей щодо формування ними власних

надходжень тощо; чітке визначення видів економічної діяльності, яким надається державна підтримка з бюджету та створення і реалізація довгострокових інвестиційних порогів економічного співробітництва між урядом і суб'єктами господарювання; зростання частки видатків на розвиток інфраструктури, передусім це стосується цільових видатків на будівництво автомобільних доріг [58].

Таким чином, бюджетна політика є діяльністю держави щодо використання бюджетних коштів для забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства. Основою бюджетної політики є бюджетні відносини, які визначають її зміст та завдання. Поряд із цим необхідно вирішити завдання щодо консолідації ресурсів на державному рівні для фінансового забезпечення стратегічних пріоритетів бюджетної політики держави. Бюджетна стратегія реалізується в діалектичній єдності із бюджетною тактикою.

## **1.2. Досвід зарубіжних країн щодо формування бюджетної політики**

Сучасний етап розвитку країни, який знаходиться в умовах економічних перетворень, актуалізує питання удосконалення бюджетної політики, що неможливо без урахування досвіду зарубіжних країн щодо теоретичних засад та принципів підходів формування цілей та проведення ефективних заходів зазначеної політики з метою сприяння сталому соціально-економічному зростанню та розвитку. Зарубіжна практика використання фінансових механізмів, інструментів і важелів державного регулювання характеризується різними підходами щодо впливу бюджетної політики на процеси соціально-економічного розвитку. Кожна держава по-різному вирішує питання, пов'язані з рівнем перерозподілу ВВП через бюджетну систему, структурою бюджетних витрат, використанням регулюючої функції податків, встановленням системи пільг та ін. До того ж, використовуючи світовий досвід формування і реалізації бюджетної політики у системі державного регулювання, необхідно враховувати

фактор часу (якому відрізку часу у розвитку тієї чи іншої країни відповідають ті чи інші регуляторні заходи й використання інструментів бюджетної політики) та інституційні особливості (рівень розвитку і ступінь зрілості інститутів певної країни).

Практика розроблення основних напрямів бюджетної політики США демонструє високий ступінь дисциплінованості та вимогливості законодавчого інституту цієї країни. Узгодження різних підходів відбувається під час бюджетних нарад, які проводяться між президентом і Конгресом. Бюджетна резолюція є результатом узгоджених намірів різних гілок влади щодо формування бюджету та бюджетних відносин. Вона формує рамки, у межах яких Конгрес розглядає і ухвалює рішення про доходи, видатки й інші пов'язані з бюджетом питання, тобто є реальним підґрунтям для розробки бюджету. Тому бюджетна резолюція в США виступає реальним, а не формальним документом, обов'язковою "інструкцією" для подальших дій. Законодавчі акти, які готуються Конгресом на основі бюджетної резолюції, враховують цілі й завдання, відображені в ній, та затверджуються президентом країни.

Досить цікавим є досвід Нової Зеландії щодо здійснення реформи з уведення в діяльність держави ринкових інструментів і стимулів. Особливістю новозеландської системи є розділення функцій міністра і функцій керівника державного відомства (департаменту). Міністри розглядаються як покупці державних послуг, постачальниками яких є керівники відомств. Як покупці, міністри можуть купувати послуги, як у державних, так і приватних постачальників, а постачальники — конкурувати між собою за ціною і якістю пропонованих товарів і послуг.

Загальновизнаною у світі практикою, яка актуальна для України, є розширення строків фінансового планування. У Великобританії та Канаді бюджет формується на п'ять років, в Новій Зеландії, Австралії та Бразилії – на чотири роки, а у Великобританії, Франції та Російській Федерації - на три. Довгострокове фінансове планування надає можливість прогнозувати бюджетну політику на певний період, тим самим передбачати відповідну

макроекономічну ситуацію (макроекономічний аспект) та коригувати лінію поведінки головних розпорядників бюджетних коштів та бюджетних установ (мікроекономічний аспект). Такий підхід є чинником забезпечення стабільності соціально-економічних параметрів і безпосередньо пов'язаний з досягненням все більшої передбачуваності економічної ситуації. Незважаючи на те, що ухвалення бюджету, складеного на тривалий період, є складним процесом, окремі постсоціалістичні держави активізували роботу з впровадження довгострокового бюджетного планування. У цьому аспекті показовим є досвід Російської Федерації та Казахстану.

Бюджет як фінансовий план, складений на період, більший від традиційного однорічного, є планом доходів, видатків і запозичень держави на ряд років поспіль. Бюджетний цикл першого року органічно продовжується в наступному році і т. д. Зважаючи на те, що багаторічне бюджетування у поточному році певним чином обмежує рішення подальших періодів, із загальної кількості видаткових зобов'язань виокремлено ту їх частину, яка має бути профінансована на підставі дії чинного законодавства (так званий бюджет прийнятих зобов'язань). Окремо визначаються обсяги "умовно затверджених видатків" які з року в рік коригуватимуться на основі підтвердження макроекономічних прогнозів (чи їх уточнення) і фактично будуть розподілені у подальшому бюджетному циклі (наступного року).

Ще одним стабілізуючим інструментом бюджетної політики в Російській Федерації став Стабілізаційний фонд, який дає змогу виконувати існуючі зобов'язання без радикальних змін (таких як скорочення бюджетної мережі, невиконання державних контрактів, секвестр видатків та ін.) у бюджетній сфері. Подальша реформа Стабілізаційного фонду Росії в напрямку його поділу на Фонд національного добробуту та Резервний фонд і створення державного Банку розвитку відображає процеси розширення участі держави в економічному розвитку.

Досвід розвинутих країн свідчить про важливість виконання умови послідовності рішень у реалізації бюджетної політики. Стратегія бюджетної

політики у розвинутих країнах світу є складовою загальної державної економічної стратегії, засобом стимулювання економічного зростання та ефективної перебудови економічної структури суспільства.

Незважаючи на різноманітність бюджетних моделей, формування бюджетної політики відбувалося під впливом необхідності пошуку оптимального співвідношення між економічною ефективністю державної влади і соціальною справедливістю, з урахуванням можливостей формування державних фінансових ресурсів у певних історичних, геополітичних і економічних умовах. Практичний досвід проведення бюджетної політики у провідних країнах світу має велике значення для України. Проте, необхідно зауважити, що бюджетна політика та механізм її реалізації формується й діє у конкретних соціокультурних, економічних, політичних умовах, розв'язує проблеми національних економік, тобто враховує специфіку інституційного середовища конкретної країни. Це пояснює існування значної кількості моделей бюджетного, регулювання, які, будучи запозиченими із "рідного" середовища та застосованими в інших країнах демонструють зразки неефективності. Іншими словами, механічне використання надбань світової фінансової науки і практики без серйозних внутрішніх адаптаційних коректив може негативно позначитися на розвитку суспільства, спричинити поглиблення кризових явищ, падіння життєвого рівня населення, послаблення інвестиційних процесів тощо.

Доцільним є систематизація досвіду реалізації заходів бюджетного регулювання у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою з метою виявлення можливостей їх практичного впровадження у діяльність вітчизняних інституцій. З метою протидії наслідкам глобальної економічної рецесії для стабілізації фінансового сектору та підтримки рівня економічної активності підприємств розвинутими країнами було розроблено та реалізовано сукупність заходів бюджетного регулювання стимулюючого характеру. В Європейському Союзі відповідні заходи координувалися в рамках об'єднаного фінансового плану та передбачали додаткову капіталізацію системних фінансових установ і



надання державних гарантій. Крім того, було виділено значні обсяги фінансової підтримки країнам, які зазнали суттєвого розбалансування системи державних фінансів, в тому числі Греції, Ірландії, Іспанії, Португалії, Кіпру. Базовими умовами здійснення такого фінансування є проведення комплексних економічних реформ та забезпечення збалансованості бюджету. Реалізація зазначеного передбачала проведення компенсаторних заходів податкового регулювання – підняття ставок податків на споживання, майнових податків та податку на доходи фізичних осіб. Зокрема, базова ставка податку на додану вартість в періоді 2008–2015 років збільшилась у представлених країнах в середньому на 3,6 відсоткових пункти, в цілому в країнах Європейського Союзу на 2,1 відсоткових пункти; максимальна ставка податку на доходи фізичних осіб зростає на 8,3 та 1,5 відсоткових пункти відповідно. Вагомим заходами бюджетної політики постстабілізаційного періоду стало проведення інституційних змін системи пенсійного забезпечення та державного управління. В процесі дослідження виявлено, що зростання бюджетного дефіциту знижує можливості прискореного розвитку економіки в середньостроковому періоді. Використання зарубіжного досвіду проведення бюджетної політики в зарубіжних країнах є важливим для України. На прикладі розвинених країн можна передбачити недоліки проведення реформування бюджетної системи, податкової політики, заходів із зменшення боргового навантаження. Тому дослідження зарубіжного досвіду є вагомим інструментом бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку країни. Значення бюджетної політики країни та способу її реалізації у формуванні та розподілі валового внутрішнього продукту відображається через виконання державою покладених на неї суспільних функцій. Базовим показником, який відображає використання державою даних чинників формування сукупного національного продукту, виступає розмір валового внутрішнього продукту на душу населення з урахуванням паритету купівельної спроможності.

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.

## РОЗДІЛ 2. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

### 2.1. Бюджетна політика у системі державного регулювання

Необхідними умовами стабільності бюджетної системи є проведення бюджетної політики, спрямованої на забезпечення гармонійного поєднання принципів бюджетного унітаризму з елементами децентралізації, реформування цих відносин з удосконаленням порядку розподілу трансфертів з державного бюджету на основі прозорих та об'єктивних критеріїв, що ґрунтуються на чіткому розмежуванні бюджетних повноважень та стабільній системі закріплення дохідних джерел за бюджетами.

Серед структурних елементів бюджетного процесу особливе місце і роль належить блоку визначення відрахувань до бюджету. Основним об'єктом перерозподілу є ВВП, тому співвідношення між цими показниками й ресурсами, що перерозподіляються через бюджет, дає певні уявлення про масштаби перерозподілу і всі пов'язані з цим процеси. Слід удосконалити методику й методологію розрахунків узагальнюючих економічних показників, у першу чергу таких, як показники ВВП и НД. Стабілізація економічного становища в Україні потребує створення надійної системи надходжень до Державного бюджету України. За останні роки матеріали свідчать, що без внесення змін у систему оподаткування, уживання радикальних заходів щодо відродження вітчизняного виробництва, упорядкування державних видатків змінити ситуацію на краще в поточному році нереально.

Незважаючи на проведення бюджетної реформи, багато проблем функціонування бюджетної системи залишаються нерозв'язаними. Необхідність внесення змін до нормативно-правових актів в бюджетній сфері насамперед зумовлена потребою розширення фінансової основи місцевого самоврядування. Необхідне запровадження нових механізмів міжбюджетних

відносин, які повинні передбачати поступове вирівнювання забезпеченості адміністративно-територіальних одиниць бюджетними коштами при одночасному створенні стимулів для місцевих органів влади і самоврядування до раціоналізації показників місцевих бюджетів та нарощування їх доходної бази.

Місцеві бюджети мають свою внутрішню структуру та характерні відмінності. Так, незважаючи на те, що на сьогодні налічується місцевих бюджетів усього понад 14 тис., а найчисельнішу групу становить сільські й селищні бюджети — більше, як 10 тис., понад 72 % всіх витрат місцевих бюджетів здійснюється через обласні бюджети та бюджети міст загальнодержавного й обласного підпорядкування. Найбільш чисельну групу складають бюджети районів, що об'єднують районні, селищні, сільські та міст районного підпорядкування, які є базовими в бюджетній системі країни. Через них мобілізується й використовується майже третина всіх ресурсів місцевих бюджетів. Проте сьогодні саме в цій ланці місцевих бюджетів існує найбільше питань, які потребують свого вирішення. Насамперед це питання закріплення за ними постійних джерел доходів, а також питання вдосконалення взаємовідносин і з державним, і з обласними бюджетами. Бюджетна реформа як процес охоплює досить широку сферу суспільних відносин і інтересів. Тому не слід її звужувати тільки до рамок політики видатків чи міжбюджетних відносин, оскільки бюджетна реформа охоплює сферу податкової, бюджетної та грошово-кредитної політики, а також структурної політики в економіці, соціальній сфері й державному управлінні. Стан реформування цих сфер безпосередньо впливає на бюджетну реформу і стан державних фінансів. Саме недостатнє розуміння в попередні роки цього тісного взаємозв'язку та взаємозалежності великою мірою зумовили більшість фіскальних і економічних проблем України. Нині для України одним із надзвичайно важливих завдань у галузі бюджетної політики є недопущення подальшого зниження рівня життя найменш забезпечених і найуразливіших верств населення.

Держава має гарантувати, що життєвий рівень населення не впаде нижче від прожиткового мінімуму. В умовах дефіциту коштів для забезпечення потреб у соціальній сфері необхідне жорстке нормування розподілу наявних у державі фінансових ресурсів, що має ґрунтуватися на об'єктивній системі показників державних соціальних стандартів і соціальних норм, розрахованих з огляду на мінімальні потреби та можливості суспільства на конкретному етапі розвитку. Негативний вплив на стан економічного розвитку та процеси регулювання грошово-кредитного ринку справляє практика накопичення бюджетних коштів на рахунках банківської системи.

Такі дії призводять до недофінансування запланованих видатків як в цілому, так і в часовому вимірі, створення штучного профіциту бюджету, видимості благополуччя, хоча потреба в бюджетних асигнуваннях не задовольняється, до замороження істотної частини державних фінансових ресурсів.

Постійна наявність великих обсягів бюджетних коштів на рахунках банків свідчила, що, незважаючи на впровадження казначейської системи виконання державного бюджету, чинна практика управління бюджетними ресурсами була на користь банківської системи. Водночас мети, за якою передбачалося, що всі ресурси держави повинні працювати максимально ефективно з дотриманням принципу наявності мінімально необхідної суми залишків коштів на рахунках Державного казначейства України, не було досягнуто.

Виходячи з дослідження причин нагромадження чималих сум бюджетних коштів у залишках в установах банків, було виявлено недостатню оперативність розпорядників коштів і відсутність дієвих важелів для впливу на цей процес органів Державного казначейства. Треба зауважити, що впродовж останніх років існувала тенденція до нагромадження бюджетних коштів на депозитах Уряду і в комерційних банках, і в Національному банку України.

Водночас спостерігалось недовиконання видаткової частини зведеного бюджету (порівняно з плановим розписом), зокрема таких статей, як видатки на

освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення (разом становлять 36—42% загальної суми видатків). Наявна тенденція до зростання залишків на рахунках розпорядників бюджетних коштів. Такий стан пояснювався тим, що з вини головних розпорядників коштів чималі суми безпідставно затримувалися на рахунках Державного казначейства України через їх несвоєчасний розподіл, відсутність належно оформленої кошторисної документації, угод на поставку матеріальних цінностей, обладнання та недосконалість системи управління видатками державного бюджету. Основними причинами, які призводили до нагромадження зазначених залишків, були: — невчасне подання головними розпорядниками до Державного казначейства України розподілів виділених коштів та інших документів (реєстрів змін до мережі та зведених кошторисів); — несвоєчасне оформлення Міністерством фінансів України довідок про зміну розпису видатків, зокрема під час здійснення видатків із резервного фонду Кабінету Міністрів України та державних капітальних вкладень.

Ситуація, що складається в останні роки, підтверджує, що навіть зведення ресурсів на єдиному казначейському рахунку не вирішило всіх проблемних питань, а тільки підтвердило необхідність перегляду або зміни існуючих механізмів з управління видаткової частини бюджету, перерозподілу обов'язків і відповідальності між Міністерством фінансів, Державним казначейством і розпорядниками бюджетних коштів. Як позитивний момент треба відзначити, що, починаючи з 2006 р., відбулися деякі зміни у процесі виконання бюджету. Кошти від господарської діяльності бюджетних установ (власні надходження бюджетних установ) було включено до бюджету.

Державне казначейство України стало центральною системою бухгалтерського обліку для бюджетних установ. Це створило базу для впровадження уніфікованих правил із реєстрації зобов'язань розпорядників бюджетних коштів і здійснення контролю органами казначейства за цим процесом, який потребував удосконалення щодо встановлення належного внутрішнього контролю на всіх етапах видатків. У 1995 р. Уряд України

прийняв рішення про випуск державних цінних паперів — ОВДП. Цим було започатковано функціонування фондового ринку в нашій країні.

Одним з основних недоліків здійснюваної бюджетної та грошово-кредитної політики було те, що великі внутрішні резерви було спрямовано не на розвиток виробництва, а на покриття дефіциту державного бюджету, зовнішнього боргу та кредитування уряду. Важливою передумовою побудови демократичної держави є фінансова незалежність органів місцевого самоврядування. Фінансовий бік незалежності місцевих органів влади є визначальним, адже від фінансових можливостей залежать в кінцевому підсумку їх реальні владні функції.

Механізм перерозподілу бюджетних коштів між різними ланками бюджетної системи, що діяв раніше, не відповідав принципам самостійності та фінансової незалежності місцевих органів влади. Переважали в основному адміністративні методи управління, унаслідок чого відносини між центральними та регіональними органами влади мали адміністративний характер. Централізація управління економікою пов'язана з мобілізацією й розподілом через центр переважної частини матеріальних і фінансових ресурсів.

Якщо це необхідно протягом короткого періоду часу для реалізації конкретних програм, то таке постійне становище призвело до того, що в одних регіонах виховувалось утриманство, економічна безвідповідальність, а в інших, внаслідок постійного стягування ресурсів, з'являється незацікавленість у кінцевих результатах своєї діяльності. Тому сьогодні питання фінансової децентралізації та економічної самостійності регіонів стають особливо гострими.

Ступінь фінансової незалежності місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян. Держава не може успішно розвиватись та економічно процвітати, не даючи гарантій фінансової незалежності місцевим органам влади. Це об'єктивна необхідність формування

нових економічних відносин. Фінансову незалежність місцевого самоврядування треба розглядати насамперед як економічний простір для його діяльності в межах певної території на принципах економічної ефективності та економічної доцільності.

Пріоритетною умовою в цьому випадку повинна бути сукупність територіальних інтересів, що відображають особливості економічних і соціальних умов регіону. Отже, під фінансовою незалежністю місцевого самоврядування розуміється можливість самостійного вирішення питань комплексного фінансового забезпечення економічного й соціального розвитку цієї території, що входять до компетенції відповідного рівня місцевого управління. Передумовою фінансової незалежності місцевого самоврядування є розумна з погляду економічної доцільності децентралізація влади й адекватний розподіл повноважень, відповідальності, а отже, і фінансово-економічної бази між центром і регіонами, місцевими органами управління.

Межі фінансової незалежності місцевого самоврядування зажди повинні визначатись у законодавчому порядку, тобто закон повинен чітко окреслювати функції місцевого самоврядування і відповідно до них джерела ресурсів, які становитимуть фінансове забезпечення цих функцій. Ступінь децентралізації у визначенні податків та прийнятті рішень залежить від політичних, економічних та інституційних особливостей країни, а також від тієї ролі, яка в ній відводиться органам місцевої влади. Проте розподіл функцій істотною мірою залежить від оцінних суджень та емпіричних наслідків, що важко піддається перевірці.

Тенденція до децентралізації відповідальності за виконання доходної та видаткової частин місцевих бюджетів у країнах з перехідною економікою часто призводить до ситуації, коли визначення видатків місцевих органів влади випереджає вирішення питання про забезпечення ресурсами для їхнього фінансування. Чим ширшою є сфера повноважень місцевої влади, тим вищою повинна бути частка державних надходжень, яка розподіляється на користь



місцевих органів влади. Універсальної моделі фінансування, яка була б однаково прийнятною для всіх країн, не існує.

Таким чином в умовах нестабільності соціально-економічного розвитку роль держави в розподільчих процесах має зростати. За усі роки незалежності України продовжується тенденція до зниження рівня одержавлення ВВП.

Бюджетна реформа повинна охоплювати сферу податкової, бюджетної та грошово-кредитної політики, а також структурної політики в економіці, соціальній сфері й державному управлінні. Стан реформування цих сфер безпосередньо впливає на стан державних фінансів.

Негативний вплив на стан економічного розвитку та процеси регулювання грошово-кредитного ринку справляє практика нагромадження бюджетних коштів на рахунках банківської системи. Такі дії призводять до недофінансування запланованих видатків, зокрема таких статей, як видатки на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне.

Безперервні розширення обсягу ОВДП і підвищення рівня їх доходності спричинили будівництво «піраміди», яка нічим не підкріплюється з боку держави і будь-який момент може призвести до краху фондового ринку.

Ступінь фінансової незалежності місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян. Держава не може успішно розвиватись та економічно процвітати, не даючи гарантій фінансової незалежності місцевим органам влади.

Сучасна модель державного регулювання національної економіки у контексті процесів регіоналізації та глобалізації має будуватися зважаючи на завдання забезпечення макрофінансової стабільності, стимулювання економічного зростання, сталого розвитку та економічної безпеки в сучасній економічній політиці, що потребує проведення виваженої бюджетної політики, як вагомого фактора динамічного соціально-економічного розвитку, необхідної умови стабільності та ефективної життєдіяльності суспільства, попередження екологічних проблем. Це можливо завдяки тому, що політика впливає, перш за

все, на соціальну сферу економіки. Крім того, через систему державних (муніципальних) замовлень можуть вирішуватися завдання суспільного відтворення, здійснюватися селективний вплив на економічні та соціальні процеси за пріоритетними напрямками.

Бюджетна політика у системі державного регулювання, маючи у своєму арсеналі вагомі важелі та інструменти вибору й реалізації напрямків використання грошових коштів, сконцентрованих у бюджетній системі, відіграє значну роль у спрямуванні коштів бюджету на ті чи інші напрями, визначені у суспільстві як пріоритетні. Пріоритети бюджетної політики відіграють важливу роль у регулюванні економічного розвитку країни та розв'язанні соціальних проблем. Протиріччя, які виникають при визначенні пріоритетів бюджетної політики є одними із найпроблемніших, вони тісно пов'язано з оптимальним розподілом та ефективним використанням бюджетних коштів. Суб'єктивне визначення пріоритетними значної кількості галузей економіки в 1990 - х рр. спричинило до розпорошення бюджетних коштів, низької соціальної ефективності їх використання, підвищення податкового навантаження на суб'єктів економіки. Високе значення податкового коефіцієнта, що характеризує рівень податків в Україні, нерівномірність розподілу податкового тягаря між окремими галузями економіки та інші фактори негативно впливають на величину доходів бюджетів усіх рівнів. Обсяг функцій і зобов'язань держави, який сформувався в Україні, характеризується значним перевантаженням порівняно з можливостями суспільства їх фінансувати. Це посилює гостроту проблеми визначення пріоритетів бюджетної політики загальнодержавного та регіонального рівнів. Реалізація політики зниження податкового тиску на реальний сектор економіки та обмеженість коштів бюджетів актуалізує дослідження питань, пов'язаних з визначенням пріоритетів бюджетної політики.

Підкреслюючи вагомість проблеми визначення пріоритетів бюджетної політики, автори першої в Україні праці, присвяченій теоретичним засадам формування бюджетної політики визначають її як системну сукупність

пріоритетів (національних інтересів), наукових підходів і конкретних заходів щодо цілеспрямованої діяльності держави з регулювання бюджетного процесу і використання бюджетної системи для рішення економічних та соціальних завдань країни». У цій роботі також акцентується увага на існуванні суттєвих недоліків у механізмі визначення пріоритетів бюджетної політики. Серед них і на сьогодні актуальними залишаються: наявність великої кількості пріоритетів, які практично неможливо реалізувати в умовах обмежених бюджетних ресурсів; відсутність наступності й послідовності в реалізації визначених пріоритетів; визначення пріоритетів, які на практиці виявляються недосяжними за даних умов функціонування економіки країни; значний перелік захищених статей бюджету (які фактично є пріоритетами); відсутність розрахунку потреби у бюджетних коштах для реалізації пріоритетів бюджетної політики; невідповідність напрямів використання бюджетних коштів визначеним пріоритетам; неузгодженість бюджетних пріоритетів із завданнями Програми соціально-економічного розвитку України. Подолати вищенаведені недоліки в процесі формування пріоритетів бюджетної політики можна лише шляхом зміни методологічного підходу до їх визначення.

Цілком справедливо, що «неправильна розстановка наголосів при виборі пріоритетів або взагалі їх відсутність призводить до розпорошення фінансових ресурсів держави, їх відволікання на фінансування другорядних напрямків, і відповідно, зниження загальної ефективності економічної політики». Поряд з цим широке коло пріоритетів означає, що пріоритети не визначені взагалі. Цілком справедливо відмічає В.Лемак: «Наявність сотні пріоритетів свідчить про їх відсутність».

Враховуючи, що стратегія бюджетної політики є вагомим компонентом довгострокової програми економічного й соціального розвитку країни, пріоритети бюджетної політики повинні логічно визначатися із загальнонаціональних пріоритетів та ґрунтуватися на документах, які затверджуються Верховною Радою України. За такого підходу, бюджетна політика виступає інструментом реалізації визначених пріоритетів соціально-

економічного розвитку. У зв'язку з цим можна погодитися з І.В. Запатріною, що «Коливання в економічній політиці країни, відсутність загальноприйнятих стратегічних орієнтирів, єдиної обґрунтованої стратегії соціально-економічного розвитку України на довгострокову перспективу стали одними із суттєвих факторів, які стримують розвиток фінансової політики. Фінансова політика є однією зі складових економічної політики та інструментом реалізації функцій, покладених на державу, зокрема, у питаннях втілення у життя державної стратегії економічного розвитку. За умов відсутності такої стратегії досить складно визначити зміст та інструменти фінансової політики»

Таким чином, визначаючи пріоритети бюджетної політики, важливо: знаходитися у руслі загального поступу (розвитку) українського суспільства; враховувати стан та особливості розвитку країни та бюджетної системи; пріоритети бюджетної політики підпорядковувати пріоритетам соціально-економічної політики; пріоритети бюджетної політики у частині розподілу бюджетних коштів повинні визначати оптимальну структуру видаткової частини державного та місцевих бюджетів та доходних джерел, у їх складі - податкових видатків у аспекті їх впливу на визначені у суспільстві пріоритетні напрями розвитку.

## **2.2. Бюджетна стратегія як інструмент забезпечення економічного зростання**

Бюджетна стратегія економічного зростання визначається як система взаємоузгоджених стратегічних бюджетних цілей, які відбивають довгострокові національні пріоритети, усталених правил, принципів, критеріїв, процедур, алгоритмів і технологій бюджетного регулювання для оптимального вибору (з усіх можливих) і прийняття органами державної влади, що мають відповідну компетенцію, обґрунтованих стратегічних і поточних політико-економічних, організаційно-інституційних та оперативно-управлінських рішень з питань

бюджетно-податкового регулювання, відповідно до яких конкретизуються, нормативно закріплюються та поетапно реалізуються похідні цілі бюджетного планування й програмування, формуються доходи й видатки державного бюджету, бюджетні ресурси економічного зростання для фінансового забезпечення (при існуючих і потенціальних обмеженнях і ризиках) переходу від нинішнього стану національної економіки до її бажаного майбутнього стану у середньо та довгостроковому періодах [79].

Потреби практики формування й реалізації бюджетної стратегії економічного зростання зумовлюють певну варіантність інструментів досягнення відповідних цілей, оскільки напрями загальноекономічної та бюджетно-податкової політики відображають концептуальні положення щодо розмірів державного сектора, бажаного або допустимого рівнів бюджетного дефіциту та державного боргу; співвідношення монетарних і немонетарних чинників інфляції; ступеня відкритості національної економіки; використання інструментів дискреційної чи автоматичної фіскальної політики; оцінки середньо та довгострокових бюджетних ризиків та обмежень; тощо.

Україні потрібна науково обґрунтована, фінансово збалансована, інституційно забезпечена, нормативно визначена, реально здійсненна та ефективна “Бюджетна стратегія економічного зростання”, розрахована на середньостроковий та довгостроковий періоди.

У країнах ЄС реалізація бюджетних стратегій розглядається як засіб оздоровлення державних фінансів, оптимізації фіскальної політики і податкової системи, а в деяких країнах відповідно, вдосконалення міжбюджетних відносин. При переході до широкого застосування бюджетування, орієнтованого на результат, необхідно критично оцінити структуру видатків бюджету і відмовитися від тих з них, які здійснюються за інерцією, без належного контролю за їх результативністю. Необхідно реально оцінити фінансовий стан держави, можливості фінансувати її конкретні функції з урахуванням державних зобов'язань, закріплених законодавчо, визначити основні бюджетні ризики й загрози у середньо та довгостроковому періодах,

виробити відповідну стратегію управління ними. Одним з негативних проявів поточного стану бюджетного планування в Україні є неузгодженість процесу розробки, складання і реалізації державних цільових програм із середньостроковим бюджетним плануванням. Це спричиняє недостатнє бюджетне фінансування впродовж усього періоду виконання цих програм, а також зниження їх результативності та економічної ефективності.

Аналіз бюджетної політики в Україні у контексті формування бюджетної стратегії економічного зростання показує, що здійснені заходи були непослідовними і не забезпечили формування сталих тенденцій до посилення економічно стимулюючої функції бюджету. Зазначено, що, з точки зору впливу на темпи економічного зростання, істотним недоліком бюджетної політики є коливання обсягів державних інвестицій та соціальних виплат населенню. Для перетворення бюджетної політики на дійовий засіб формування інвестиційно-інноваційної моделі економічного зростання необхідно забезпечити поступове зростання обсягу державних інвестицій та корелювати темпи зростання соціальних видатків бюджету з динамікою ВВП і бюджетними надходженнями.

Основною особливістю формування бюджетної стратегії економічного зростання з точки зору видатків держбюджету є чітке визначення стратегічних пріоритетів, пов'язаних з бюджетними інвестиціями (капітальними видатками), насамперед, у ті фактори економічного зростання, які позитивно впливають на його сталість і темпи у довгостроковому періоді, зменшують внутрішні та зовнішні ризики для національної економіки, її бюджетної системи.

Для України першорядного значення набувають: а) бюджетні інвестиції, направлені у підвищення якості людського капіталу в інноваційно генеруючих секторах економіки; б) бюджетні інвестиції в межах стратегічних бюджетних програм середньострокових структурних реформ; в) бюджетні інвестиції в об'єкти інфраструктури, що перебувають у стані “критично можливого функціонування” або викликають загрози та ризики національного масштабу; г) бюджетні інвестиції, що мають мультиплікативний ефект, сприяють дифузії

технологій, знань і досвіду в секторах, здатних до динамічної модернізації шляхом “імітаційної поведінки”.

Згідно Прогнозу Державного бюджету України основними завданнями є: підвищення результативності та ефективності здійснення бюджетних видатків; посилення бюджетної дисципліни та контролю за витратами бюджету; забезпечення фінансування інвестиційних проектів (програм) строком реалізації більше одного року; зниження впливу політичного фактора на формування бюджетних пріоритетів.

Середньостроковий бюджетний прогноз зорієнтований на формування сприятливого макроекономічного середовища, відновлення та підтримання високих темпів економічного зростання на інноваційно-інвестиційній основі, забезпечення оптимального податкового та боргового навантаження та гарантованого виконання державою соціальних зобов'язань. Зазначені фактори стануть найважливішими конкурентними перевагами національної економіки, що сприятиме залученню інвестицій, впровадженню інновацій, модернізації економіки, а також розширенню можливостей для виконання соціальних програм.

На середньострокову перспективу основними завданнями державного бюджету є: забезпечення справедливої, стабільної, спрямованої на забезпечення фіскальної достатності системи оподаткування як фактора активізації підприємницького потенціалу та зниження частки тіньової економіки; покращення добробуту та якості життя населення шляхом економічно обґрунтованого підвищення державних соціальних стандартів та гарантій, удосконалення системи надання пільг і допомоги; зниження рівня дефіциту державного бюджету та частки державного боргу у валовому внутрішньому продукті; підтримка структурних реформ у реальному секторі економіки і соціальній сфері та залучення інвестицій в економіку; зниження адміністративного та регуляторного тиску на бізнес; підтримка економічного зростання регіонів, зміцнення фінансово-економічної самостійності місцевих бюджетів; поліпшення фінансових показників діяльності державних

підприємств; підвищення ефективності управління бюджетними коштами шляхом удосконалення та розширення сфери застосування програмно-цільового методу та подальшої оптимізації бюджетних програм.

Таким чином формування бюджетної стратегії економічного зростання передбачає запровадження дієвого механізму управління бюджетним процесом як складової частини системи управління державними фінансами, встановлення взаємозв'язку між стратегічними цілями розвитку держави та можливостями бюджету у середньостроковій перспективі, забезпечення прозорості, передбачуваності та послідовності бюджетної політики.

Таким чином, фінансово-бюджетні відносини в Україні мають багату історію і в своєму становленні пройшли шлях від примітивних родових відносин до формування сучасної бюджетної системи, що відповідає основним економічним, політичним і соціальним принципам; у своєму розвитку фінансово-бюджетні відносини переживали періоди як централізації влади і відповідно бюджетних відносин, так і розвитку місцевого самоврядування; зараз поряд з уже вжитими позитивними заходами в бюджетній сфері необхідно й надалі вдосконалювати фінансово-бюджетні відносини в галузі реформування бюджетної системи і міжбюджетних відносин, зміцнювати фінансову основу місцевого самоврядування.

Бюджет є вагомою складовою системи фінансового регулювання економіки, його збалансованість, оптимальність є однією з основних умов економічного зростання. Слід зазначити, що 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.

Необхідними умовами стабільності бюджетної системи є проведення бюджетної політики, спрямованої на забезпечення гармонійного поєднання



принципів бюджетного унітаризму з елементами децентралізації, реформування цих відносин з удосконаленням порядку розподілу трансфертів з державного бюджету на основі прозорих та об'єктивних критеріїв, що ґрунтуються на чіткому розмежуванні бюджетних повноважень та стабільній системі закріплення доходних джерел за бюджетами.

Необхідність внесення змін до нормативно-правових актів в бюджетній сфері насамперед зумовлена потребою розширення фінансової основи місцевого самоврядування. Необхідне запровадження нових механізмів міжбюджетних відносин, які повинні передбачати поступове вирівнювання забезпеченості адміністративно-територіальних одиниць бюджетними коштами при одночасному створенні стимулів для місцевих органів влади і самоврядування до раціоналізації показників місцевих бюджетів та нарощування їх доходної бази.

Бюджетна реформа повинна охоплювати сферу податкової, бюджетної та грошово-кредитної політики, а також структурної політики в економіці, соціальній сфері й державному управлінні. Стан реформування цих сфер безпосередньо впливає на стан державних фінансів.

Ступінь фінансової незалежності місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку, рівень демократичних прав і свобод громадян. Держава не може успішно розвиватись та економічно процвітати, не даючи гарантій фінансової незалежності місцевим органам влади.

Бюджетна стратегія економічного зростання визначається як система взаємоузгоджених стратегічних бюджетних цілей, які відбивають довгострокові національні пріоритети, усталених правил, принципів, критеріїв, процедур, алгоритмів і технологій бюджетного регулювання для оптимального вибору (з усіх можливих) і прийняття органами державної влади, що мають відповідну компетенцію, обґрунтованих стратегічних і поточних політико-економічних, організаційно-інституційних та оперативно-управлінських рішень з питань бюджетно-податкового регулювання, відповідно до яких конкретизуються,

нормативно закріплюються та поетапно реалізуються похідні цілі бюджетного планування й програмування, формуються доходи й видатки державного бюджету, бюджетні ресурси економічного зростання для фінансового забезпечення (при існуючих і потенціальних обмеженнях і ризиках) переходу від нинішнього стану національної економіки до її бажаного майбутнього стану у середньо та довгостроковому періодах.

Формування бюджетної стратегії економічного зростання передбачає запровадження дієвого механізму управління бюджетним процесом як складової частини системи управління державними фінансами, встановлення взаємозв'язку між стратегічними цілями розвитку держави та можливостями бюджету у середньостроковій перспективі, забезпечення прозорості, передбачуваності та послідовності бюджетної політики.

Вагомим інструментом забезпечення довгострокової бюджетної збалансованості є реформування окремих секторів бюджетної сфери, зміна бюджетної моделі у тому числі бюджетної архітектури. Зазначені зміни повинні ґрунтуватися на обґрунтованих концептуальних засадах бюджетної політики і реалізовуватися завдяки спільним і узгодженим діям органів державної влади та місцевого самоврядування. Активізація можливостей бюджетної стратегії потребує раціонального використання її регуляторного потенціалу, насамперед визначення шляхів підвищення її ефективності та дієвості.

## **РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

### **3.1. Основні цілі бюджетної політики в умовах економічних перетворень**

Економічна сутність бюджетної політики економічного зростання як інструменту державного фінансового регулювання суспільних відносин полягає у взаємодії інституційних, економічних складових бюджетної системи та фінансової архітектоніки, що в процесі розробки основних напрямів формування та використання бюджетних коштів створює умови для досягнення тактичних та стратегічних цілей держави.

До системи бюджетного регулювання належать дохідна та видаткова частина бюджету, дефіцит бюджету, прямий та гарантований державний борг, система міжбюджетних відносин, податкова та митна політика, екзогенні та ендогенні фактори економічного середовища та взаємозв'язки між ними. Бюджетна політика як вагомий інструмент системи державного регулювання економіки має спиратися на довгострокову програму економічного та соціального розвитку країни.

Упорядкування регулюючих цілей бюджетної політики, дозволяє досягти відповідного збалансування процесу перерозподілу фінансових ресурсів у суспільстві, рівня задоволення суспільних потреб. Необхідним є забезпечення перетворення бюджетного механізму в дієвий засіб реалізації соціально-економічної стратегії, підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Соціальні пріоритети бюджетної політики мають зменшувати нерівномірність ринкового механізму розподілу доходів, вирішувати питання подолання бідності.

Розбудова інституту бюджетної політики, що включає розробку відповідних норм, правил, інституцій сприятиме вирішенню проблем, які існують у сфері державних фінансів. Архітектоніка бюджетної політики має створювати належні інституційні умови функціонування фінансової моделі у

суспільстві, які у сукупності повинні формувати механізм впливу на економічне зростання, сприяти підвищенню добробуту суспільства.

Доцільним є підвищення ступеню координації між складовими бюджетної політики з метою забезпечення фінансової стабільності та економічного зростання. Активізація структурних змін в економіці передбачає застосування збалансованого підходу щодо функціонування бюджетної системи. Бюджетна політика має адаптивно реагувати на економічну циклічність при необхідності утримання індикативних значень дефіциту бюджету та державного боргу.

Підвищення ефективності бюджетних видатків потребує узгодження цілей бюджетних програм з пріоритетами соціально-економічного розвитку країни, використання дієвих форм державної фінансової підтримки. Особливого значення набувають питання запровадження системи середньострокового та стратегічного бюджетного планування. Доцільним є проведення інституційних змін фінансового забезпечення соціального захисту, поглиблення страхових принципів пенсійної системи. Важливим є підвищення дієвості контролю та аудиту використання бюджетних коштів, що обумовлює необхідність подальшого розвитку його методологічних засад, удосконалення критеріїв оцінки ступеню досягнення запланованих цілей та завдань головних розпорядників бюджетних коштів.

Значення бюджетної політики суспільного розвитку уособлюється через структурно-функціональну модель, яка ґрунтується на сукупності фінансових взаємозв'язків та інституційному поєднанні складових податкової, митної, боргової політики та системи міжбюджетних відносин, використанні інструментів забезпечення макроекономічної стабільності. Використання даної моделі дозволяє підвищити ефективність управління фінансовими ресурсами країни та сформувати стимули для довгострокової збалансованості системи державних фінансів.

Цілями бюджетного регулювання виступають згладжування циклічних коливань економіки, зростання показників реального валового внутрішнього

продукту та національного доходу, помірні темпи інфляції та повна зайнятість населення. В умовах рецесії та уповільнення темпів зростання світової економіки, заходи бюджетної політики, які реалізуються у країнах з розвинутою на трансформаційною економікою спрямовані на стимулювання внутрішнього попиту.

Пріоритетними заходами бюджетної політики є зниження показників структурного дефіциту бюджету та державно-го боргу, оптимізація бюджетних видатків, підвищення фіскальної ефективності податкової системи, посилення дієвості механізму бюджетного планування та прогнозування. Важливим є реалізація системних заходів щодо підвищення рівня поточної ліквідності фінансової системи; викупу у фінансових інститутів проблемних активів для поліпшення стану їх балансів та розширення можливостей кредитування економіки; здійснення державних інвестицій в капітал фінансових інституцій.

Можливості стимулювання економіки за рахунок бюджетної політики є обмеженими, тому одночасно проводяться структурні зміни системи державних фінансів та посилюється вплив дивергентних факторів на економічні процеси. Бюджетна політика виступає дієвим інструментом забезпечення макроекономічної стабілізації та подальшої активізації процесів економічного розвитку. Завдання бюджетного регулювання щодо формування дієвого розподілу фінансових ресурсів, мають бути скоординовані із стратегічними цілями стійкого зростання економіки країни та підвищення життєвого рівня населення.

Важливим є забезпечення макроекономічної стабільності, встановлення оптимальних структурних пропорцій в економіці, удосконалення соціальної політики, формування сучасних фінансових інститутів. Виходячи із мети та завдань стратегії поступального розвитку економіки, пов'язаної з підвищенням рівня ефективності її ендогенної складової, необхідним є розвиток інституційних засад бюджетної політики.

Бюджетне регулювання визначає обсяги первинного розподілу валового внутрішнього продукту, здійснює вплив на структуру заощаджень та динаміку

боргових зобов'язань, виступає дієвим засобом вирішення основних завдань суспільного розвитку та має стати інструментом реалізації внутрішнього потенціалу економічного зростання. Фіскальна консолідація в країнах з розвинутою та трансформаційною економікою проводиться з метою підвищення стійкості державних фінансів та являє собою комплекс заходів, що здійснюються задля збільшення доходів бюджету та оптимізації видатків бюджету шляхом реалізації структурної перебудови бюджетно-податкової системи.

Важливим є покращення циклічно скоригованого балансу бюджету, що в середньостроковій перспективі, дозволить забезпечити стабільне економічне зростання, підвищити рівень зайнятості населення. Заходи щодо фінансового регулювання бюджетної системи спрямовано на збалансування обсягів доходів і видатків сектору загального державного управління, доходів, що надходять до бюджетної системи та державних цільових фондів, оптимізацію обсягів та покращення структури бюджетних видатків, підвищення ефективності використання фінансових ресурсів, зменшення навантаження прямого і гарантованого державною боргу на бюджетну систему країни.

Більшість країн світу протягом останніх років дотримуються політики жорсткої економії бюджетних коштів, бюджетної дисципліни, прозорості бюджету, що сприяє зменшенню боргових зобов'язань, дефіциту бюджету. Низка країн використовують дієві механізми інтеграції коротко-, середньо- і довгострокового бюджетного планування. Застосування заходів фіскальної консолідації у країнах Євросоюзу дозволило зменшити бюджетний дефіцит, що включає запозичення консолідованого сектору загального державного управління з 4,18 відсотка валового внутрішнього продукту у 2007—2011 роках до 2,92 відсотка у 2012—2017 роках. При цьому відбулося зростання обсягів державного боргу на 14,74 відсотка за період 2012—2017 роки. Вагому роль в цьому процесі відіграє коригування величини бюджетного дефіциту та обсягів державного боргу країни та дозволяє формувати виважену стратегію управління державними фінансами. Вітчизняна бюджетна політика

характеризується структурним вдосконаленням інституційної системи та адаптацією до внутрішніх та зовнішніх тенденцій економічного середовища.

Важливим в цьому аспекті є використання бюджету як інструменту регулювання суспільного розвитку. Система формування бюджету має бути збалансованою у середньостроковому та довгостроковому періодах, доцільним є удосконалення інституційного середовища та фінансового інструментарію планування та прогнозування бюджетних показників. На сучасному етапі необхідним є переосмислення сутності системи формування бюджету у процесі регулювання економічних процесів та враховуючи вітчизняний і зарубіжний досвід, розробки бюджетної політики як вагомого інструменту впливу на економічне зростання.

Доцільним є збільшення видаткової частини бюджету в періоди економічного спаду з врахуванням використання обґрунтованого показника дефіциту бюджету. Зростає середнє значення питомої ваги видатків бюджету на обслуговування державного боргу у валовому внутрішньому продукті, що у 2012—2017 роках становив 3,22 відсотка. Зазначене, відображає необхідність здійснення виваженої бюджетної політики в системі регулювання бюджетних видатків, у тому числі упорядкування боргової політики щодо збалансування державного бюджету, розроблення середньострокової боргової стратегії з урахуванням впливу фінансово-економічних чинників. В умовах економічних перетворень вагомим є використання бюджетного дефіциту як інструменту стимулювання економічного розвитку з врахуванням економічної циклічності.

Реалізація системних заходів бюджетної політики у сфері доходної та видаткової частини бюджету, реструктуризації боргових зобов'язань, дозволили покращити динамічну бюджетну збалансованість. Обсяг дефіциту державного бюджету у валовому внутрішньому продукті у 2012-2019 роках становив 2,83 відсотка. Певне збільшення бюджетного дефіциту, стимулююча бюджетна політика надасть можливість у подальшому підвищити рівень економічного зростання.

На сучасному етапі розвитку економічної системи, механізм міжбюджетних відносин знаходиться в процесі інституційних перетворень, що зумовлено потребами вирішення основних питань соціального та економічного забезпечення адміністративно-територіальних одиниць та країни в цілому, зменшення ступеню дисбалансів у розвитку територіальних громад через підвищення ефективності системи регулювання фінансовими ресурсами місцевого самоврядування.

Середнє значення питомої ваги доходної частини місцевих бюджетів з врахуванням міжбюджетних трансфертів у валовому внутрішньому продукті за період 1996—2017 років становить 13,90 відсотка, в тому числі у 1996—2000 роках — 13,78 відсотка, у 2001—2005 роках — 12,24 відсотка, у 2006—2010 роках — 14,58 відсотка, у 2012—2019 роках — 15,0 відсотків, при цьому частка міжбюджетних трансфертів у структурі їх доходів за відповідний період складає 43,17 відсотка та має тенденцію до зростання.

Забезпечення принципів ефективного функціонування бюджетної системи на рівні місцевого самоврядування визначає необхідність збільшення джерел формування доходів місцевих бюджетів та здійснення їх видаткових повноважень відповідно до бюджетних програм економічного розвитку. Важливим є інтенсифікація процесів бюджетної децентралізації та раціональне використання системи вирівнювання податкоспроможності територій, що дозволить підвищити фінансову самостійність місцевих бюджетів.

Для реалізації принципів ефективного функціонування бюджетної системи на місцевому рівні, необхідно забезпечити належне фінансування відповідних суспільних потреб, виходячи із основних соціально-економічних завдань територій та країни на основі дієвого бюджетного планування та результативного використання бюджетних коштів.

Створення належних фінансових умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, формування збалансованої системи їх фінансового забезпечення потребує



відповідних підходів до визначення пріоритетів бюджетної політики щодо взаємовідносин державного та місцевих бюджетів.

Ефективним напрямом розвитку та удосконалення системи бюджетного вирівнювання є використання показників податкоспроможності території. Доцільним є запровадження відповідних стандартів фінансового забезпечення місцевого самоврядування, досягнення оптимального рівня розподілу фінансових ресурсів між державним та місцевими бюджетами з метою підвищення рівня фінансової спроможності, зміцнення податкового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць, удосконалення системи планування показників місцевих бюджетів та їх прогнозування на середньострокову перспективу.

Досягнення ефективності бюджетного регулювання потребує узгодження цілей, завдань та інструментів фінансово-економічного планування та прогнозування, підвищення якості механізму визначення індикативних значень результативних показників бюджетних програм економічного розвитку. Вагомим інструментом забезпечення стійкості та стабільності функціонування економіки країни є бюджетна стратегія, яка дозволяє сформулювати умови для сталого економічного зростання, модернізації економіки і соціальної сфери, підвищити рівень і якість життя населення, забезпечити досягнення стратегічних цілей соціально- економічного розвитку країни. Важливого значення набуває необхідність формування бюджетної стратегії країни на основі врахування впливу екзогенних та ендогенних факторів економічного зростання.

Бюджетна стратегія є вагомим інструментом забезпечення довгострокової збалансованості, стійкості та стабільності функціонування фінансово- економічної системи, що надає можливість створити умови для сталого економічного зростання, модернізації економіки і соціальної сфери, підвищення рівня і якості життя населення, досягнення цілей соціально- економічного розвитку країни.

Пріоритетними завданнями у бюджетній сфері мають бути підвищення ефективності бюджетної політики, впровадження стимулюючих заходів, спрямованих на активізацію економічної діяльності. Реалізація бюджетної стратегії в умовах економічних перетворень передбачає створення передумов для економічного зростання на основі розвитку системи фінансово-економічних відносин, ефективного управління державними фінансами, забезпечення узгодженості фіскальної та економічної політики, соціального і економічного розвитку країни на основі середньострокового бюджетного планування, прозорості та реалістичності формування бюджетів всіх рівнів, дієвості контролю та аудиту ефективності використання бюджетних коштів. З метою посилення результативності бюджетної політики важливим є впровадження підходів до забезпечення довгострокової збалансованості бюджетної системи, які ґрунтуються на основі зменшення показників структурного дефіциту бюджету та боргового навантаження на бюджет, підвищення фіскальної ефективності податкової системи, що з урахуванням раціональної політики в системі формування бюджетних видатків дозволить сформувати дієвий інструментарій економічного розвитку країни.

Подальший розвиток системи планування та виконання бюджетів, що ґрунтується на принципах програмно-цільового методу, потребує удосконалення бюджетного процесу щодо запровадження середньострокового планування, посилення спрямованості бюджетного планування на кінцеві результати та підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів. Одним з основних завдань бюджетного регулювання є упорядкування кількості бюджетних програм, складання головними розпорядниками бюджетних коштів плану діяльності на наступні бюджетні періоди відповідно до напрямів розвитку галузі, підвищення якісного рівня розробки паспортів та інтегральної оцінки виконання бюджетних програм, підготовки бюджетних запитів, здійснення моніторингу бюджетної результативності.

В умовах обмеженості фінансових ресурсів вагомим завданням бюджетної стратегії є спрямування видатків на пріоритетні напрями соціально-

економічного розвитку країни, обґрунтування цілей, завдань та принципів бюджетної політики, узгодження фінансових можливостей бюджету щодо їх реалізації в межах бюджетних періодів. Динамічна трансформація економічної системи визначає необхідність збалансування бюджетів усіх рівнів з урахуванням циклічних коливань реального валового внутрішнього продукту, індексу споживчих цін, державного боргу, валютного курсу. Доцільним є формування бюджетної політики на основі засад, що передбачають стабільність, передбачуваність податкового регулювання, обмеження бюджетного дефіциту та державного боргу, формування бюджету з урахуванням прогнозу основних фінансово-економічних показників, що покладені в основу бюджетного планування.

Важливим є встановлення зв'язку річного та середньострокового бюджетного планування, розвиток програмно-цільового методу бюджетування з врахуванням змін прожиткового мінімуму, тарифів на енергоносії, інших показників, необхідних для планування видатків за бюджетними програмами, термін виконання яких більше одного року. Визначальним у цьому напрямі є підвищення ефективності бюджетних видатків, що відбуватиметься на основі визначення їх пріоритетності та оцінки ступеня досягнення очікуваних результатів.

Важливим напрямом формування бюджетів направлених на забезпечення економічного розвитку країни є підтримка інноваційних та інвестиційних проектів, підвищення частки капітальних витрат у державному та приватному секторах економіки. З метою забезпечення стійкого економічного зростання, доцільним є визначення основних засад формування бюджетної політики в системі економічного розвитку країни, які полягають у поєднанні складових адаптивної інституційної архітектури бюджетної системи та інструментів фіскального регулювання, оптимізації структури доходів і видатків бюджету, системи міжбюджетних відносин й середньострокового бюджетного планування та прогнозування, на основі встановлення взаємозв'язку між тенденціями фінансової глобалізації та пріоритетами державної фінансової

політики. Вагомого значення набувають питання системного удосконалення механізмів взаємодії між бюджетною, податковою, митною, борговою та грошово-кредитною політикою.

З метою досягнення синергетичного розвитку фінансових інститутів, які здійснюють бюджетне регулювання, необхідно забезпечити координацію цілей та завдань усіх учасників бюджетного процесу. Дієвим є використання програмно-цільового методу планування бюджету, що дозволить відстежувати ефективність і результативність використання бюджетних коштів шляхом проведення моніторингу та оцінки виконання бюджетних програм. В умовах економічних перетворень доцільним є використання інструментів бюджетно-податкового регулювання, що дозволить забезпечити макроекономічну стабілізацію та сформувати позитивний вплив на економічне зростання. Вагомим є підвищення регуляторного потенціалу податкового механізму в процесі стимулюванні внутрішнього попиту, інвестиційного клімату, інституційних перетворень бюджетної системи.

Рівень збалансованості бюджетного регулювання впливає як одночасно, так і з лагами у часі, на інтегрований показник запасу стійкості бюджетної системи, що відображає можливість своєчасного виконання фінансових зобов'язань державними органами управління та місцевого самоврядування. Важливим є розробка обґрунтованих засад перерозподілу валового внутрішнього продукту через бюджетну систему, визначення пріоритетних напрямів використання бюджетних коштів та реалізація низки заходів щодо досягнення економічного зростання та стратегічних цілей суспільного розвитку.

### **3.2. Шляхи інституційного забезпечення розробки та реалізації бюджетної стратегії соціально-економічного розвитку України**

Система бюджетного регулювання економіки формується в певному інституційному середовищі та є сукупністю фінансово-бюджетних і економічних складових, таких як дохідна частина бюджету, видаткова частина бюджету, дефіцит (профіцит) бюджету, державний борг, податкове регулювання, міжбюджетні відносини, економічні процеси країни, зовнішнє економічне середовище та взаємозв'язки між ними. Перетворення системи бюджетного регулювання значною мірою пов'язане зі зміною інституційного середовища суспільства, складові бюджетної політики вдосконалюються виходячи зі стану соціально-економічного розвитку, економічної стратегії та характеризують адаптаційні можливості архітекtonіки бюджетної системи.

Бюджетна політика є невіддільною від існуючих у країні інститутів, які утворюють певне інституційне середовище, що визначає відповідні фінансово-економічні відносини, котрі виникають унаслідок діяльності держави й суб'єктів ринкового механізму; держава, спрямовуючи діяльність на вдосконалення базових інститутів економічного розвитку (власності, управління, праці), тим самим створює умови для формування й реалізації ефективної бюджетної політики. Система державних фінансів вимагає адаптації до динамічних процесів, які відбуваються в суспільстві, що проходить за умов вилучення з інституційного середовища інститутів, котрі гальмують поступ суспільства та перешкоджають ефективному впливу бюджетної політики на соціально-економічні процеси. Тому важливим є формування системи інститутів, яка могла б забезпечити розвиток державних фінансів із урахуванням положень інституційної архітекtonіки бюджетної системи країни.

Інституційні засади бюджетного регулювання визначаються відповідними нормативно-правовими актами, які регламентують порядок утворення основного централізованого грошового фонду в сукупності з напрямками й методами використання бюджетних коштів та забезпечують

можливість виконання органами державного управління, місцевого самоврядування відповідних функцій, сприяють досягненню пріоритетних цілей. У зв'язку з цим важливим аспектом є наявність інститутів законодавчого регламентування бюджетної політики. Правила, норми, закони, процедури, організації, державні органи й установи в сукупності цілеспрямовано формують інституційний механізм бюджетної політики, який є дієвим інструментом у системі державного регулювання та позитивно впливає на соціально-економічні процеси.

Визначення шляхів адекватного умовам і ступеню розвитку країни за діяння регуляторного потенціалу складових бюджетної політики потребує подальшого дослідження взаємозв'язку бюджетних відносин і соціально-економічних процесів. Бюджетна політика має розглядатися як складова системи інститутів суспільства, а розвиток системи бюджетного регулювання позитивно сприятиме здійсненню відповідних інституційних змін сучасного економічного середовища.

Необхідні інститути у сфері державних фінансів формуються у процесі суспільного розвитку, певні функціональні зв'язки, що встановлюються між ними, стають підґрунтям виникнення відповідних фінансових відносин. Інституційне середовище розкриває вплив бюджетного механізму на показники економічного й соціального розвитку [9].

В цьому контексті важлива побудова інституту бюджетної політики з позицій інституційної архітекτονіки. За сучасного підходу архітектоніка є особливою наукою, що досліджує загальні принципи побудови цілісних систем, у тому числі інституційних. Інституційна архітектоніка бюджетної політики в системі державного регулювання включає систему правил, норм, законів, органів законодавчої й виконавчої влади, установ та їх оптимальне поєднання і співвідношення, з допомогою яких формуються та реалізуються стратегічні й тактичні цілі, спрямовані на забезпечення ефективного функціонування системи бюджетного регулювання та соціально-економічного розвитку країни [12].

Перехід від одного суспільно-економічного ладу до іншого спричиняє кардинальні зміни старої системи правил і норм, породжує значну кількість нових інститутів, які відповідають зміненим умовам функціонування суспільства. У перехідній економіці інституційне середовище складається з різних інститутів, суперечності між якими створюють певну невизначеність економічного середовища; трансформаційні процеси призводять до одночасного існування інститутів, відповідних як плановій, так і ринковій економіці.

Досягнення середньо- й довгострокових цілей економічного розвитку країни залежить від ступеня врахування в бюджетній політиці особливостей інституційного середовища суспільства, тому інституційна архітектура бюджетної політики має передбачати розвиток якісних характеристик бюджетних інститутів, які сприяли б розвитку соціально-економічної складової суспільства. Зазначене потребує вдосконалення інституційного середовища економічного й бюджетного простору, підготовки відповідних інституційних змін,

Важливим чинником ефективної бюджетної політики є якість інституційного середовища, зміна якого відбувається, в тому числі, під впливом розвитку інформаційного потенціалу економіки. Архітектура бюджетної політики має створювати інституційні умови функціонування бюджетного механізму з метою дієвого впливу на економічне зростання, всебічний розвиток суспільства, підвищення добробуту населення. Інституційна структура бюджетної політики як вагома складова державного регулювання є ефективним інструментом соціально-економічного розвитку країни. Враховуючи те, що економічна діяльність здійснюється в межах відповідної інституційної моделі, яка є сукупністю взаємопов'язаних інститутів, ефективна модель бюджетної політики має спиратися на інституційне середовище суспільства як систему основних економічних, соціальних, політичних, правових положень, що визначаються історією, традиціями, культурою країни [39].

Створення відповідних інституційних умов для формування й реалізації ефективної бюджетної політики потребує використання адаптивної

архітектоніки системи бюджетного регулювання, що сприятиме досягненню збалансованого і стійкого соціально-економічного розвитку держави.

Отже, впровадження інституційного підходу до дослідження бюджетної політики є важливим та включає визначення ознак інституту бюджетного регулювання, інституційного середовища, яке забезпечує його функціонування, трансакційних витрат із застосуванням теорії суспільного вибору.

Інститути бюджетної системи є економічними інститутами, які мають складну внутрішню структуру формальних і неформальних норм, правил; еволюція цих інститутів тісно пов'язана з розвитком інститутів державного управління, макроекономічного регулювання. Інститут бюджетного регулювання є одним із найважливіших соціально-економічних інститутів та має визначати правила й механізми формування і реалізації основних засад бюджетної політики; з позиції інституціоналізму інститут бюджету визначає економічні правила й обмеження та формує умови взаємодії учасників бюджетних відносин.

Бюджетна політика у широкому розумінні виступає як інститут суспільства, у більш детальному – як упорядкований набір інститутів податкової, боргової, трансфертної та інших видів політик, пов'язаних із бюджетом, бюджетними відносинами, рухом бюджетних коштів. Серед інститутів бюджетної політики у системі державного регулювання особливо слід звернути увагу на інститут доходів бюджету (а у його складі інститут податку та інститут неподаткових находжень) та інститут видатків бюджету (у його складі – інститут державних закупівель, інститут трансфертів). Інститути бюджетної політики утворюють інституційне середовище бюджетного простору як вагомий елемент загального інституційного середовища суспільства [70].

Розробка і реалізація бюджетної політики має спиратися на науково обґрунтовані положення та результати проведених досліджень з питань фінансово-бюджетних відносин, що, безперечно, посилить збалансованість державних фінансів та створить необхідні умови для підвищення рівня



керованості економічних процесів країни. Одним з вагомих завдань на даному етапі розбудови фінансово-економічних відносин є розробка основних засад інституційної архітектури бюджетної системи, яка визначається сукупністю відповідних співвідношень між складовими цієї системи, механізмами їх оптимізації з метою впливу на динаміку показників економічного зростання.

Інституційна структура бюджетної політики еволюціонує разом із інституційною матрицею державного механізму, котра є складовою інституційної системи суспільства. Відповідно до теорії інституціоналізму інституційні зміни не відбуваються дискретно, для них характерний поступовий перехід від старих до нових інститутів; залежність від тенденцій попереднього розвитку визначає інституційну стійкість суспільства. Взаємовплив спостерігається між інституційним середовищем суспільства й бюджетною політикою держави. Позитивні результати запланованих інституційних змін сприятимуть підвищенню ефективності механізмів бюджетної політики в системі державного регулювання, у протилежному випадку можуть виникнути відповідні стани системи бюджетного регулювання, які проявляються в утворенні інституційних порожнин, розривів, що негативно позначиться на суспільно-економічному розвитку.

Застосування положень інституційної архітектури надасть можливість визначити рівень функціонування та збалансованості бюджетної системи як вагової складової державного регулювання економіки та підвищити якість процесу бюджетного регулювання в Україні.

Виходячи з положень економічної архітектури сучасна інституційна модель бюджетної політики має поєднати соціальні й інноваційні бюджетні складові, що забезпечить якісне функціонування фінансово-економічної системи країни.

Складові бюджетної системи, які функціонують у відповідності з правилами, процедурами, нормами, визначеними інститутами, на думку І.Я.Чугунова, визначають «інституційну архітектуру бюджетної системи». До

цього переліку слід додати організаційні структури (система установ держави, органів контролю тощо).

Спрямування бюджетної політики у напрямках фінансового забезпечення і фінансового регулювання, виконання функцій і завдань держави на довгострокову перспективу розвитку суспільства активізує створення інституційних умов реалізації бюджетної стратегії соціально-економічного розвитку держави.

Наявність розвиненої інституційної інфраструктури проведення бюджетної політики має розглядатися як необхідна умова реалізації ефективної бюджетної стратегії соціально-економічного розвитку в Україні.

Слід зазначити, щоб активізувати розбудову інституційної інфраструктури соціально-економічного розвитку в Україні, доцільно вжити заходів:

1. Використання інститутів перспективного бюджетного прогнозування і планування. Система перспективного бюджетного планування охоплює функціональні фінансово-бюджетні та економічні елементи: дохідну частину бюджету, видаткову частину бюджету, дефіцит (профіцит) бюджету, державний борг, податкове регулювання між бюджетні відносини, економічні процеси, зовнішнє економічне середовище та взаємозв'язки між ними.

2. Трансплантація (перенесення та приживлення) найбільш ефективних інститутів з інших країн. Наслідком неврахування у процесі реформування української економіки того, що імпорт інститутів може привести суттєві позитивні результати лише за умови приблизно однакового рівня розвитку країн, подібного інституційного середовища, стало переродження інститутів, ефективно функціонуючих в економіці розвинених країн Заходу, в неефективні у транзитивній економіці України. Крім того, нові інститути впроваджувалися без підтримки у «чужому» інституційному середовищі.

3. Розвиток інститутів податкової політики забезпечить належний рівень надходжень до відповідних бюджетів. В українському суспільстві та урядових структурах усвідомлено, що для забезпечення запланованого рівня надходжень до бюджету держави необхідно провести реформу податкової системи,

реформу адміністративно-територіального устрою, прийняти відповідні нормативні акти, що регулюють між бюджетні відносини та реалізувати основні напрями державної політики, до яких належить зниження податкового навантаження на виробництво при одночасному розширенні податкової бази шляхом зменшення привілеїв і податкових пільг. Вжити додаткових заходів, спрямованих на зменшення податкової заборгованості для бюджетів усіх рівнів. З прийняттям Податкового кодексу України покладаються надії на ліквідацію неефективних інститутів податкової політики, деформацій, якими наповнена податкова система за всі роки незалежності.

4. Підвищення рівня кваліфікації та компетентності суб'єктів управління. Вагомим фактором, який змінює сучасне інституційне середовище, тобто умови формування і реалізації бюджетної політики, є стрімкий розвиток у кінці ХХ ст.. інформаційного суспільства, електронної культури. Зростає швидкість обміну інформацією, збільшився загальний інформаційний потенціал економіки. Це зумовлює набування вагомого значення якості економічної освіти. Вона має охоплювати широкий діапазон знань, вміння їх прирощувати, трансформувати відповідно ситуації та ефективно використовувати. Від рівня кваліфікації та компетентності суб'єктів управління залежить постановка цілей, ступінь їх наукової обґрунтованості, аргументованість вибору способів її реалізації.

5. Диверсифікація регуляторної функції держави. Система інститутів, яка сформована в Україні, за різними дослідженнями характеризується як авторитарна. Застосування авторитарних методів управління породжує у суспільстві виникнення протидії у вигляді створення «тіньових анти інститутів», які не тільки не пом'якшують практику застосування жорстких законів, але і руйнують саме функціонування будь-яких суспільних і державних інститутів. За таких умов на перший план має виступати проблема якості інститутів бюджетної політики, які формують інституційне середовище бюджетного простору. Тому сучасні умови господарювання в Україні потребують пошуку балансу між імперативами бюджетної політики і саморозвитком суб'єктів

ринку. Напрями змін у бік диверсифікації регуляторної функції держави, перебудова систем регулювання, їх адаптація до умов, що змінюються, значною мірою пов'язані зі зміною інституційного середовища суспільства.

6. Врахування особливостей інституційного середовища при формування та реалізації бюджетної стратегії соціально-економічного розвитку. Інститути тісно пов'язані між собою, адже вони не ізольовані один від одного, тому взаємодіють і часто тісно переплітаються. Таким чином, неможливо втрутитися в один сектор без впливу на інші. Це потребує прорахування можливих наслідків змін у суміжних сферах діяльності. Також, інститути є неоднорідними. Одні регламентують певні дії суб'єктів економіки, інші визначають механізм підтримки і примусу до виконання цих правил. Неврахування названих особливостей інституційного середовища підтверджує практика реформування бюджетної сфери в Україні. Запровадження окремих законодавчих актів, їх велика кількість, складність, спричиняли до поглиблення протиріч у процесі формування і реалізації ефективної бюджетної політики.

7. Обмеження монополії влади ефективним суспільним контролем. Внаслідок нерозривності громадянського суспільства в Україні – політичних партій, суспільних організацій, груп, асоціацій, що виражають різні інтереси – практично відсутня сила, яка урівноважує державну владу і є надзвичайно впливовою в країнах з розвиненими демократичними нормами.

Отже, інституційне середовище суспільства здійснює тиск на бюджетну стратегію соціально-економічного розвитку держави. Будь-які зміни у політиці держави мають відбуватися синхронно зі змінами інституційного середовища, чи по меншій мірі враховувати його стан. Якщо результати запланованих змін будуть позитивними, то наслідком реформування (модернізації) буде підвищення ефективності механізмів бюджетної політики у системі державного регулювання. У іншому випадку можуть виникнути дисфункціональні стани бюджетного простору, наслідком чого стане виникнення інституційних пасток, пустот, розривів тощо.

Подоланню розглянутих проблем, які існують у суспільстві в сфері державних фінансів, і зокрема у бюджетній політиці, буде сприяти цілеспрямоване формування норм, правил, інститутів, притаманних саме умовам національного інституційного середовища, з урахуванням та вжиття розглянутих заходів щодо розбудови інституційної інфраструктури та реалізації бюджетної стратегії соціально-економічного розвитку держави.

## ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

У результаті проведеного дослідження теоретичних та практичних питань зроблені наступні висновки:

Основою бюджетної політики є розробка основних напрямків використання бюджету відповідно до засад соціально-економічного розвитку країни. У процесі такої розробки держава визначає конкретні форми, методи і види організації бюджетних відносин. Практична реалізація бюджетної політики полягає у сукупності заходів довготермінового (стратегічного) та короткотермінового (тактичного) характеру, які здійснює держава через бюджетну систему. Отже, в узагальненому вигляді бюджетна політика – це діяльність держави щодо використання бюджетних відносин для забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства.

Незважаючи на різноманітність бюджетних моделей, формування бюджетної політики відбувалося під впливом необхідності пошуку оптимального співвідношення між економічною ефективністю державної влади і соціальною справедливістю, з урахуванням можливостей формування державних фінансових ресурсів у певних історичних, геополітичних і економічних умовах. Практичний досвід проведення бюджетної політики у провідних країнах світу має велике значення для України. Проте, необхідно зауважити, що бюджетна політика та механізм її реалізації формується й діє у конкретних соціокультурних, економічних, політичних умовах, розв'язує проблеми національних економік, тобто враховує специфіку інституційного середовища конкретної країни. Це пояснює існування значної кількості моделей бюджетного, регулювання, які, будучи запозиченими із "рідного" середовища та застосованими в інших країнах демонструють зразки неефективності. Іншими словами, механічне використання надбань світової фінансової науки і практики без серйозних внутрішніх адаптаційних коректив може негативно позначитися на розвитку суспільства, спричинити поглиблення

кризових явищ, падіння життєвого рівня населення, послаблення інвестиційних процесів тощо.

Необхідними умовами стабільності бюджетної системи є проведення бюджетної політики, спрямованої на забезпечення гармонійного поєднання принципів бюджетного унітаризму з елементами децентралізації, реформування цих відносин з удосконаленням порядку розподілу трансфертів з державного бюджету на основі прозорих та об'єктивних критеріїв, що ґрунтуються на чіткому розмежуванні бюджетних повноважень та стабільній системі закріплення доходних джерел за бюджетами.

Стратегія бюджетної політики є вагомим компонентом довгострокової програми економічного й соціального розвитку країни, пріоритети бюджетної політики повинні логічно визначатися із загальнонаціональних пріоритетів та ґрунтуватися на документах, які затверджуються Верховною Радою України. За такого підходу, бюджетна політика виступає інструментом реалізації визначених пріоритетів соціально-економічного розвитку.

Аналіз бюджетної політики в Україні у контексті формування бюджетної стратегії економічного зростання показує, що здійснені заходи були непослідовними і не забезпечили формування сталих тенденцій до посилення економічно стимулюючої функції бюджету. Зазначено, що, з точки зору впливу на темпи економічного зростання, істотним недоліком бюджетної політики є коливання обсягів державних інвестицій та соціальних виплат населенню. Для перетворення бюджетної політики на дійовий засіб формування інвестиційно-інноваційної моделі економічного зростання необхідно забезпечити поступове зростання обсягу державних інвестицій та корелювати темпи зростання соціальних видатків бюджету з динамікою ВВП і бюджетними надходженнями.

Важливим чинником ефективної бюджетної політики є якість інституційного середовища, зміна якого відбувається, в тому числі, під впливом розвитку інформаційного потенціалу економіки. Архітектоніка бюджетної політики має створювати інституційні умови функціонування бюджетного механізму з метою дієвого впливу на економічне зростання, всебічний розвиток

суспільства, підвищення добробуту населення. Інституційна структура бюджетної політики як вагома складова державного регулювання є ефективним інструментом соціально-економічного розвитку країни. Враховуючи те, що економічна діяльність здійснюється в межах відповідної інституційної моделі, яка є сукупністю взаємопов'язаних інститутів, ефективна модель бюджетної політики має спиратися на інституційне середовище суспільства як систему основних економічних, соціальних, політичних, правових положень, що визначаються історією, традиціями, культурою країни.

Вагомим інструментом забезпечення довгострокової бюджетної збалансованості є реформування окремих секторів бюджетної сфери, зміна бюджетної моделі у тому числі бюджетної архітекtonіки. Зазначені зміни повинні ґрунтуватися на обґрунтованих концептуальних засадах бюджетної політики і реалізовуватися завдяки спільним і узгодженим діям органів державної влади та місцевого самоврядування. Активізація можливостей бюджетної стратегії потребує раціонального використання її регуляторного потенціалу, насамперед визначення шляхів підвищення її ефективності та дієвості.



**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Адаптація міжнародного досвіду управління державними фінансами. За матеріалами експертів GIZ/ Е. Бауманн, У. Бехманн, Г. Вайланд та ін. К. : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2014. 145 с.
2. Безгуба М.О. Фінансово-бюджетна політика в умовах глобалізації економіки. Економічний вісник університету. Переяслав-Хмельницький державний університет імені Григорія Сковороди. 2016. № 29/2. С. 501–506.
3. Боголіб Т. М. Бюджетна політика як інструмент макроекономічної стабільності. Економічний часопис-XXI. 2015. № 3–4. С. 84–87.
4. Боголіб Т.М., Малишко В.В. Бюджетна система України. К. : Пан Тот, 2013. 570 с.
5. Бояр А. О. Трансформація бюджетної моделі ЄС в умовах глобальної фінансової турбулентності: монографія. Держ. ВНЗ "Київ. нац. екон. ун–т ім. Вадима Гетьмана". Луцьк: Вежа–Друк, 2014. 254 с.
6. Бюджетна система / І.Л. Шевчук, В.О. Черепанова, Т.О. Ставерська/ – Харків: Видавець Іванченко І. С., 2015. 284 с.
7. Бюджетна система України: проблемні питання: монографія. Л. А. Васютинська та ін.; за заг. ред. В. Г. Баранової: Одес. нац. екон. ун–т. Одеса: Атлант, 2013. 251 с.
8. Бюджетний кодекс України: зі змінами та доповненнями станом на 04.03.2019. Київ: Паливода А.В., 2019. 260 с.
9. 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.
10. Бюджетно-податкова політика України: нові виклики: монографія / І.Лук'яненко, М.Сидорович. Київ : НаУКМА, 2014. 229 с.
11. Гусаревич Н.В. Формування доходів в умовах економічних перетворень. Економічний вісник університету. 2016. № 30/1. С. 152–158.
12. Дем'янишин В. Теоретичні засади бюджетної політики. Світ фінансів. 2007. Вип. 1 (10). С. 19–34.

13. 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.-екон. ун-т, 2015. 376 с.
14. Дибко Н. М. Теоретичні засади розвитку бюджетної політики. Економіка розвитку. 2018. № 2 (86). С. 42–48.
15. Доходи бюджету: оцінка стану та перспектив формування : монографія / С. В. Юшко. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2017. 190 с.
16. Запатріна І.В. Моделі ідентифікації макроекономічних дисбалансів в Україні: монографія / за ред. М.І. Скрипниченко. Ін-т екон. та прогноз. К. 2015. 544 с.
17. Качула С.В. Державна фінансова політика соціального розвитку: монографія. Київ: КНТЕУ, 2019. 424 с.
18. Коляда Т. А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика [монографія] / Т. А. Коляда. Ірпінь: Університет ДФС України, 2016. 396 с.
19. Консолідація державних фінансів України : кол. моногр. / [Луніна І.О., Булана О.О., Степанова О.В. та ін.] ; за ред. д.е.н. І.О. Луніної ; ДУ "Ін-т екон. та прогноз. НАН України". К., 2017. 344 с.
20. Крайник О. П. Регулювання економічного розвитку регіону / Крайник О. П. К. : НДФІ, 2007. 296 с.
21. Крикун Т.І. Формування видатків бюджету на соціальне забезпечення. Економічний вісник університету. 2016. № 30/1. С. 162–169.
22. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : монографія / Л. В. Лисяк. К. : ДННУ АФУ, 2009. 600 с.
23. Лисяк Л.В., Ватченко О.Б., Ватченко Б.С. Оцінка майнового потенціалу регіону – інструмент формування доходів місцевих бюджетів України: теорія і практика : монографія. – Дніпропетровськ: ДДФА, 2015. 168 с.
24. Лук'яненко І.Г. Особливості прогнозування та управління бюджетним дефіцитом в країнах з трансформаційною економікою. Економічний вісник університету. 2015. Вип.25/1. С. 179–185.

25. Лук'яненко І.Г. Прикладні аспекти прогнозування розвитку складних соціально-економічних систем: монографія / За ред. О. І. Черняка, П.В.Захарченка. Бердянськ: Видавець Ткачук О.В. 2015. 384 с.
26. Макогон В. Д. Бюджетна стратегія держави: монографія. Київ: КНТЕУ, 2018. 373с.
27. Макогон В. Д. Бюджетна стратегія держави: монографія. Київ: КНТЕУ, 2018. 373 с.
28. Макогон В.Д. Бюджетна політика в механізмі управління державними фінансами. Економічний вісник університету. 2015. Вип.26/1. С. 207–211.
29. Макогон В.Д. Бюджетні видатки у системі соціально-економічного розвитку країни. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2016. № 3. С. 114–124.
30. Модернізація фінансової системи України в процесі євроінтеграції : у 2 т. / за ред. О. В. Шлапака; ДННУ “Акад. фін. управління”. К., 2014. Т. 1. – 2014. 760 с.
31. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
32. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/>
33. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
34. Офіційний сайт Державної фінансової інспекції. URL: <http://www.dkrs.gov.ua>.
35. Офіційний сайт Державної фіскальної служби України URL: [www.sta.gov.ua](http://www.sta.gov.ua)
36. Офіційний сайт Євростату. URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>.
37. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: [www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua).
38. Павелко А.В., Чугунов І.Я. Бюджетна політика економічного розвитку. Вісник КНТЕУ. 2015. № 2 (100). С. 64–73.
39. Пасічний М. Д. Особливості реалізації вітчизняної бюджетної політики. Економіка та держава. 2016. № 5. С. 43– 48.
40. Пасічний М. Д. Фінансова політика держави: монографія. К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т. 2019. 440 с.

41. Пасічник Ю.В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: монографія. Донецьк: Юго-Восток, ЛТД, 2005. 642 с.
42. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755–VI. URL: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011.47.11&nobreak=1>
43. Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2018–2020 роки» від 31.05.2017 р. № 411. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/411-2017-п>
44. Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України за станом на 21.12.2016 № 1801-VIII. [Електронний ресурс] : Верховна Рада України від 21.12.2016 № 1801-VIII: Режим доступу:[http:// zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua)
45. Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України за станом на 07.12.2017 № 2246-VIII.: Верховна Рада України від 07.12.2017 № 2246-VIII: URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>
46. Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України за станом на 23.11.2018 2629-VIII. : Верховна Рада України від 23.11.2018 № 2629-VIII: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>
47. Про Державний бюджет України на 2020 рік: Закон України за станом на 14.11.2019 294-IX. Верховна Рада України від 14.11.2019 294-IX: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/294-IX>
48. Про затвердження Програми управління державним боргом на 2019 рік : Наказ Міністерства фінансів України від 17 січня 2019 року N 26 URL : <http://www.minfin.gov.ua>
49. Про Основні напрями бюджетної політики на 2017 рік : Постанова Верховної Ради України від 24 червня 2016 року № 478-р. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/>
50. Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2018-2020 роки: Розпорядження Кабінету міністрів України від 14.06.2017 № 411-р.
51. Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2019-2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 р. № 315-р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/315-2018-%D1%80/>

52. Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2020–2022 роки» від 15.05.2019 р. № 555. URL: <https://www.kmu.gov.ua/>
53. Радіонов Ю.Д. Формування видатків бюджету: монографія. Київ: Київ. нац. торг.- екон. ун-т, 2019. 616 с.
54. Рибак С.О. Бюджетна стратегія в контексті структурних реформ. Фінанси України. 2010. № 12. С. 32–43.
55. Розвиток державних фінансів України в умовах глобалізації: кол. моногр. / за ред. д.е.н. І.О. Луніної; НАН України, ДУ "Ін-т екон. та про-гнозув. НАН України". Київ, 2014. 296 с.
56. Розвиток фінансових інститутів ЄС та виклики для фінансової політики України: монографія / [Борзенко О.О., Богдан Т.П., Шаров О.М. та ін.] ; НАН України, ДУ«Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». К., 2019. 372 с.
57. Самошкіна О. А. Формування видатків бюджету у системі суспільного розвитку. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 21. С. 79–84.
58. Сергієнко Л. К. Теоретичні основи формування національної бюджетної політики України. Глобальні та національні проблеми економіки. 2015. Вип. 7. С. 738-742.
59. Собчук С.І. Бюджетна політика в країнах з розвинутою та трансформаційною економікою. Вісник Одеського національного університету. Економіка. 2016. Вип. 7 (49). С. 142-146.
60. Соловійова Ю.М. Теоретичні засади та сутність бюджетної політики. Економічний часопис-XXI. 2012. № 5-6. С. 10-12.
61. Стратегія розвитку фінансово-економічних та соціальних відносин: регіональний аспект : матеріали 3-го симпозіуму 11 листопада 2010 року, Харків : ХІФ УДУФМТ, 2010. 510 с.
62. Стратегія управління державними фінансами на 2017-2021 роки: 8.02.2017: URL : <http://www.minfin.gov.ua/news/view/kabmin-ukhvalyv-stratehiuu-upravlinnia-derzhavnymu-finansamy-na--roky?category=bjudzhet>

63. Структурні реформи економіки: світовий досвід, інститути, стратегії для України : монографія / О. І. Амоша, С. С. Аптекар, М.Г.Білопольський, С. І. Юрій [та ін.]. Т. : Економ. думка ТНЕУ, 2011. 848 с.
64. Структурні трансформації в економіці України: динаміка, суперечності та вплив на економічний розвиток : наукова доповідь / [Шинкарук Л.В., Бевз І.А., Барановська І.В. та ін.] ; за ред. чл.- кор. НАН України Л.В. Шинкарук ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». К., 2015. 304 с.
65. Сучасна бюджетна система : правила та процедури / [За заг. ред. В. В. Зубенка]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження». К., 2017. 184 с.
66. Теорія фінансів: Підручник / За ред. проф. В.М. Федосова, С.І. Юрія. К.: Центр учбової літератури, 2010. 576с.
67. Удосконалення управління державними фінансами та реформування податкової системи України. К. : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2015. 446 с.
68. Фінанси / за ред. І.О.Лютого. Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. 728 с.
69. Фінанси / за ред. Л. В. Лисяк; Ун-т мит. справи та фінансів. Дніпро : Акцент, 2017. 298 с.
70. Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання / І. Я.Чугунов. К.: НДФІ, 2005. 259 с.
71. Чугунов І. Я. Фінансово-економічне прогнозування і планування / І. Я. Чугунов, Т. Г. Затонацька, А. В. Ставицький. К. : ПоліграфКонсалтинг, 2007. 312 с.
72. Чугунов І.Я. Бюджетна стратегія в трансформаційній економіці. Науковій праці НДФІ. 2004. № 6(29). С. 225-232.
73. Чугунов І.Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку: Монографія. К.: НІОС, 2003. 488 с.
74. Чугунов І.Я. Довгострокова бюджетна стратегія у системі економічної циклічності. Вісник КНТЕУ. 2014. № 5. С. 64–77.
75. Чугунов І.Я., Ігнатюк І.М. Формування видатків бюджету у системі соціально-економічного розвитку країни. Економічний вісник університету. 2016. Вип.28/1. С. 217–226.

76. Чугунов І.Я., Лисяк Л.В. Бюджетна система в інституційному середовищі суспільства. Фінанси України. 2009. № 11. С. 3–11.
77. Чугунов І.Я., Макогон В.Д. Бюджетна стратегія в умовах економічних перетворень. Вісник КНТЕУ. 2018. № 5. С. 5–18.
78. Чугунов І.Я., Пасічний М.Д. Бюджетно-податкова політика економічного розвитку. Науковий вісник Полісся. 2018. № 1 (13). Ч. 1. С. 54-61.
79. Чугунов І.Я., Пасічний М.Д. Фінансова політика України в умовах глобалізації економіки. Вісник КНТЕУ. 2016. № 5. С. 5–18.
80. Чугунов І.Я., Собчук С.І. Формування бюджетної політики економічного розвитку країни. Вісник КНТЕУ. 2018. №3. С. 103-116.
81. Budget policy of social development. Chugunov I., Kaneva T., Makogon V., Pasichnyi M., Nikitishin A., Adamenko I., Krykun T., Kozarezenko L., Sobchuk S. General editorship Chugunov I. Scientific Route. Tallinn, Estonia. 2018. 348 p.
82. Chugunov I., Makohon V. Fiscal strategy as an instrument of economic growth. Baltic Journal of Economic Studies. 2019. Vol. 5 No. 3. pp. 213-217.
83. Chugunov I., Makohon V., Krykun T. Budget strategy in the conditions of economic globalization. Problems and Perspectives in Management. 2019. Vol.17, Issue 3. pp. 101-110.
84. Igor Chugunov, Valentyna Makohon, Andrii Vatulov, Yuliya Markuts General government revenue in the system of fiscal regulation. Investment Management and Financial Innovations, Volume 17 2020, Issue №1, pp. 134-142
85. Chugunov I., Makohon V. Бюджетне прогнозування у системі фінансово-економічного регулювання суспільних процесів. «Baltic Journal of Economic Studies», Vol. 6 (2020) No. 1 January. 130-135.

**ДОДАТКИ**



## Додаток А

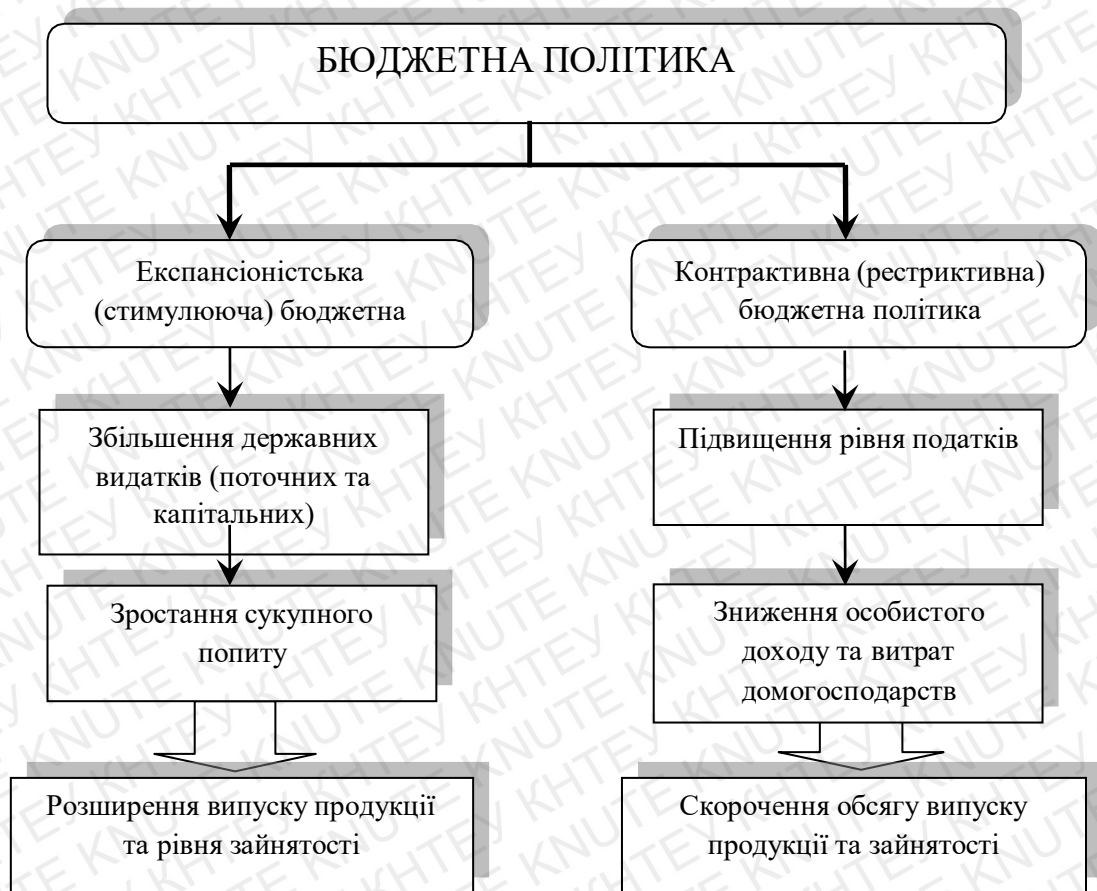


Рис. А.1. Дискреційна бюджетна політика за кейнсіанською концепцією втручання держави в економіку

## Додаток Б

Таблиця Б.1

Доходи зведеного бюджету України в 2019 р. (млн. грн.)

2019	Доходи		
на 01.02.2019	73927,0	за січень	73927,0
на 01.03.2019	167616,1	за лютий	93689,1
на 01.04.2019	274771,8	за березень	107155,7
на 01.05.2019	411324,6	за квітень	136552,8
на 01.06.2019	540749,9	за травень	129425,3
на 01.07.2019	642690,5	за червень	101940,6
на 01.08.2019	744616,9	за липень	101926,3
на 01.09.2019	858810,4	за серпень	114193,5
на 01.10.2019	949851,8	за вересень	91041,5
на 01.11.2019	1047463,2	за жовтень	97611,4
на 01.12.2019	1164019,9	за листопад	116556,7
на 31.12.2019	1289779,8	за грудень	125759,9

Таблиця Б.2

Доходи зведеного бюджету України за статтями доходів в 2019 р. (млн. грн.)

2019 р.	Код бюджетної класифікації	Доходи	
Усього (без урахування міжбюджетних трансфертів)		1289779,8	100.00%
Податкові надходження	10000000	1070321,8	82.98%
Податки на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості	11000000	392775,2	30.45%
Податок на доходи фізичних осіб	11010000	275458,5	21.36%
Податок на прибуток підприємств	11020000	117316,8	9.10%
Рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів	13000000	52024,9	4.03%
Внутрішні податки на товари та послуги	14000000	515766,6	39.99%
Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів	14020000	71343,5	5.53%
Акцизний податок з ввезених в Україну підакцизних товарів	14030000	59409,8	4.61%
Податок на додану вартість з вітчизняних товарів (з урахуванням бюджетного відшкодування)	14060000	88929,8	6.89%
Податок на додану вартість з імпортованих товарів	14070000	289760,4	22.47%
Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	15000000	30086,0	2.33%
Ввізне мито	15010000	29855,4	2.31%
Вивізне мито	15020000	230,6	0.02%
Збори на паливно-енергетичні ресурси	17000000	-0,3	0.00%
Місцеві податки та збори	18000000	73575,3	5.70%
у т.ч. Єдиний податок	18050000	35270,2	2.73%
Інші податки та збори	19000000	6093,9	0.47%
Неподаткові надходження	20000000	212789,2	16.50%
Доходи від власності та підприємницької діяльності	21000000	116045,6	9.00%
Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної діяльності	22000000	15019,8	1.16%
Інші неподаткові надходження	24000000	18116,6	1.40%
Власні надходження бюджетних установ	25000000	63607,2	4.93%
Доходи від операцій з капіталом	30000000	3111,9	0.24%
Надходження від продажу основного капіталу	31000000	1042,9	0.08%
Надходження від реалізації державних запасів товарів	32000000	76,0	0.01%
Кошти від продажу землі і нематеріальних активів	33000000	1993,0	0.15%
Кошти від закордонних країн і міжнародних організацій	42000000	1184,2	0.09%
Цільові фонди	50000000	2372,8	0.18%
Офіційні трансферти	40000000	1184,2	0.09%

## Додаток В

## Таблиця В.1

Видатки зведеного бюджету України в 2019 р. (млн. грн.)

2019	Видатки		
на 01.02.2019	73659,0	за січень	73659,0
на 01.03.2019	162887,1	за лютий	89228,1
на 01.04.2019	284310,5	за березень	121423,3
на 01.05.2019	394142,7	за квітень	109832,2
на 01.06.2019	508145,0	за травень	114002,3
на 01.07.2019	622309,4	за червень	114164,4
на 01.08.2019	721190,7	за липень	98881,3
на 01.09.2019	822712,8	за серпень	101522,1
на 01.10.2019	939204,1	за вересень	116491,2
на 01.11.2019	1046224,3	за жовтень	107020,3
на 01.12.2019	1169482,2	за листопад	123257,9
на 31.12.2019	1370113,0	за грудень	200630,8

Таблиця В.2

Видатки зведеного бюджету України (функціональна класифікація)  
в 2019 р. (млн. грн.)

2019 р.	Код бюджетної класифікації	Видатки	
Усього		1370113,0	100.00%
Загальнодержавні функції	0100	203121,3	14.83%
у т.с. Обслуговування держборгу	0170	120096,1	8.77%
Оборона	0200	106627,7	7.78%
Громадський порядок, безпека, судова влада	0300	141455,8	10.32%
Економічна діяльність	0400	154219,3	11.26%
Охорона навколишнього середовища	0500	9729,8	0.71%
Житлово-комунальне господарство	0600	34487,1	2.52%
Охорона здоров'я	0700	128377,8	9.37%
Духовний та фізичний розвиток	0800	31550,1	2.30%
Освіта	0900	238757,4	17.43%
Соціальний захист та соціальне забезпечення	1000	321786,7	23.49%
у т.с. Соціальний захист пенсіонерів	1020	191227,2	13.96%

Видатки зведеного бюджету України  
(економічна класифікація) в 2019 р. (млн. грн.)

2019 р.	Код бюджетної класифікації	Видатки	
Усього		1370113,0	100.00%
Поточні видатки	2000	1216385,6	88.78%
Оплата праці і нарахування на заробітну плату	2100	389343,0	28.42%
Використання товарів та послуг	2200	302211,7	22.06%
Обслуговування боргових зобов'язань	2400	120777,6	8.82%
у т.с. Обслуговування внутрішніх боргових зобов'язань	2410	74832,2	5.46%
у т.с. Обслуговування зовнішніх боргових зобов'язань	2420	45945,4	3.35%
Поточні трансферти	2600	83288,3	6.08%
Соціальне забезпечення	2700	312337,9	22.80%
у т.с. Виплата пенсій та допомоги	2710	182931,2	13.35%
Інші поточні видатки	2800	8427,2	0.62%
Капітальні видатки	3000	153727,5	11.22%
Придбання основного капіталу	3100	90183,0	6.58%
Капітальні трансферти	3200	63544,4	4.64%

## Додаток Д

Таблиця Д.1

**ОСНОВНІ ПРОГНОЗНІ МАКРОПОКАЗНИКИ**  
економічного і соціального розвитку України на 2020-2022 роки

Показник	2020 рік		2021 рік		2022 рік	
	варіант 1	варіант 2	варіант 1	варіант 2	варіант 1	варіант 2
	(прогноз)					
Валовий внутрішній продукт:						
номінальний, млрд. гривень	4 551,7	4 578,6	5 069,9	5 156,2	5 617,3	5 754,6
відсотків до попереднього року	103,3	103,6	103,8	103,6	104,1	103,3
Індекс споживчих цін:						
у середньому до попереднього року, відсотків	107,2	107,4	106,1	107,2	105,6	107,1
грудень до грудня попереднього року, відсотків	106	106,5	105,7	107,1	105,3	107
Індекс цін виробників промислової продукції (грудень до грудня попереднього року), %	108,4	109,2	108	110	106,1	109,7
Прибуток прибуткових підприємств, млрд. гривень	932,9	910,9	1 050,9	979,1	1 161,9	1 049,8
Фонд оплати праці найманих працівників і грошового забезпечення військовослужбовців, млрд. гривень	1 352,2	1 391,8	1 519,8	1 619,3	1 709,3	1 869
Середньомісячна заробітна плата працівників, бруто:						
номінальна, гривень	12 043	12 540	13 540	14 536	15 224	16 682
номінальна, скоригована на індекс споживчих цін, відсотків до попереднього року	108,7	113	106	108,1	106,5	107,2
Кількість зайнятих економічною діяльністю у віці 15-70 років, млн. осіб	16,54	16,46	16,6	16,47	16,63	16,51
Рівень безробіття населення у віці 15-70 років за методологією Міжнародної організації праці, відсотків до економічно активного населення відповідного віку	8,1	8,6	8	8,7	7,9	8,6
Продуктивність праці, відсотків до попереднього року	102,6	103,4	103,4	103,6	103,9	103
Сальдо торговельного балансу, визначене за методологією платіжного балансу, млн. доларів США	-13 781	-13 955	-14 920	-15 603	-16 113	-17 250
Експорт товарів і послуг:						
млн. доларів США	68 171	68 168	72 849	72 799	78 043	77 926
відсотків до попереднього року	107,6	107,6	106,9	106,8	107,1	107
Імпорт товарів і послуг:						
млн. доларів США	81 952	82 123	87 769	88 402	94 156	95 176
відсотків до попереднього року	108	108,2	107,1	107,6	107,3	107,7

Таблиця Є.1

Бюджетна стратегія економічного зростання на 2021-2024 роки, %

	2021	2022	2023	2024
Реальний ВВП	3,2	3,3	3,4	3,4
Індекс споживчих цін	9,2	8,5	7,8	7,4
Частка доходів зведеного бюджету у ВВП	32,41	32,29	32,27	32,26
Частка видатків зведеного бюджету у ВВП	34,64	34,40	34,29	34,21
Частка дефіциту у ВВП	2,23	2,11	2,02	1,95



## Додаток Ж

## Додаток Ж.1

Прогноз питомої ваги показників  
Зведеного бюджету України у валовому внутрішньому продукті, %

Роки	Доходи	Видатки	Дефіцит
2019	32,23	34,49	2,24
2020	32,27	34,42	2,15
2021	32,31	34,38	2,09
2022	32,26	34,26	2,00
2023	32,23	34,05	1,82
2019-2023	32,26	34,32	2,06
2024	32,34	34,10	1,76
2025	32,45	34,24	1,79
2026	32,64	34,44	1,80
2027	32,91	34,75	1,84
2028	32,86	34,87	2,01
2024-2028	32,64	34,48	1,84
2019-2028	32,45	34,40	1,95

## Додаток 3

Таблиця 3.1

Прогноз питомої ваги видатків зведеного бюджету України у ВВП  
на 2021-2024 роки, %

Функціональна класифікація	2021	2022	2023	2024
Загальнодержавні функції	5,65	5,60	5,59	5,58
Оборона	2,50	2,45	2,44	2,43
Громадський порядок, безпека та судова влада	2,85	2,84	2,84	2,83
Економічна діяльність	2,97	2,94	2,88	2,87
Охорона навколишнього природного середовища	0,26	0,25	0,25	0,25
Житлово-комунальне господарство	0,87	0,86	0,85	0,85
Охорона здоров'я	3,39	3,38	3,38	3,37
Духовний та фізичний розвиток	0,82	0,81	0,81	0,80
Освіта	5,93	5,89	5,88	5,87
Соціальний захист та соціальне забезпечення	9,40	9,38	9,37	9,36
Всього	34,64	34,40	34,29	34,21