

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра фінансів

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

«Бюджетна система як складова соціально-економічного розвитку»

Студента 2 курсу, ___ групи,
спеціальності 072

«Фінанси, банківська справа та страхування»
спеціалізації «Публічні фінанси»

Сьомаша Антона
Вікторовича

Науковий керівник
науковий ступінь
вчене звання

Гусаревич Наталія
Володимирівна

Керівник освітньо-професійної програми
д.е.н., професор

Макогон Валентина
Дмитрівна

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

Чугунов Ігор
Якович

Київ 2021

ПЛАН

ВСТУП

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ КРАЇНИ

1.1. Сутність та особливості формування бюджетної системи в країні

1.2. Формування та розвиток бюджетної системи в країнах з розвинутою та трансформаційною економікою

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ РОЗВИТКУ ТА СТАНОВЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ ЯК СКЛАДОВОЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

2.1. Аналіз формування доходів Державного бюджету України

2.2. Особливості планування та виконання видатків Державного бюджету як інструменту забезпечення соціально-економічного зростання країни

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

3.1. Напрями підвищення ефективності бюджетної політики соціально-економічного розвитку країни

3.2. Бюджетне прогнозування та планування як інструмент соціально-економічної політики держави

ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

ДОДАТКИ

ВСТУП

На сучасному етапі економічного розвитку важливим чинником, який впливає на стан та розвиток держави є бюджетна система країни. Від того наскільки правильно її побудовано залежить ефективне функціонування всієї національної економіки країни.

Здійснення ефективної політики у сфері бюджетної системи займає значне місце у процесі регулювання соціального та економічного розвитку країни. Особливої актуальності в умовах здійснення ринкових перетворень у вітчизняній економіці набувають питання змісту фінансової діяльності держави, реформування бюджетної системи, удосконалення процесу бюджетного планування з орієнтацією на досягнення конкретних результатів діяльності. В сучасних умовах розвитку економіки країни зростає роль бюджетної системи як інструменту регулювання соціального та економічного розвитку країни. Оскільки, одним з головних інструментів державного регулювання економіки є бюджетна система, яка впливає як на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць окремо, так і держави в цілому. Від якості та вчасності прийняття рішень з питань формування дохідної частини бюджету, здійснення податкової політики, державних видатків залежить збалансованість державних фінансів, рівень ефективності державного регулювання економічних процесів, економічний розвиток країни.

Серед вагомих наукових досліджень зарубіжних вчених щодо бюджетної системи як інструменту соціально-економічного розвитку країни можна назвати праці А. Афонсо, Дж. Джаллеса, В. Нордхауса, П. Самуельсона, Дж. Стігліца. Питання розвитку бюджетної системи досліджуються у працях вітчизняних вчених: Т. Канєвої, С. Качули, А. Мазаракі, В. Макогон, М. Пасічного, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та інших.

Метою магістерської роботи є розкриття сутності бюджетної системи як інструменту соціально-економічного розвитку країни.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити наступні **завдання:**

- Розкрити сутність та особливості розвитку бюджетної системи в країні;
- Систематизувати та узагальнити досвід країн з розвиненою та трансформаційною економікою щодо формування та розвитку бюджетної системи;
- Оцінити стан формування доходів Державного бюджету України;
- Проаналізувати особливості планування та виконання видатків Державного бюджету як інструменту забезпечення економічного зростання;
- Запропонувати напрями підвищення ефективності бюджетної політики соціально-економічного розвитку країни;
- Окреслити основні вектори бюджетного прогнозування та планування як інструменту соціально - економічної політики держави.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні питання щодо процесу становлення та реформування бюджетної системи України як важливої складової соціально-економічного розвитку країни.

Об'єктом дослідження є бюджетна система України та її складові елементи.

Теоретичною основою роботи стали наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених у галузі бюджетного планування, дослідження вітчизняних і зарубіжних учених з теорії становлення та розвитку бюджетної системи країни. Правове поле дослідження становлять чинні законодавчі та нормативні документи, що регламентують формування та виконання Державного бюджету.

Методи дослідження. У магістерській роботі використано сукупність загальних, загальнонаукових, конкретно-наукових та спеціальних методів та підходів, що сприяло реалізації концептуальної єдності дослідження.

Зокрема, застосовано семантичний аналіз, методи індукції та дедукції, загального та особливого, формалізації, логічний та історичний підходи до вивчення процесів забезпечення формування та виконання Державного бюджету. Також у процесі досліджень використовувалися методи: логічного узагальнення, системного підходу, економіко - математичного моделювання.

Інформаційна база містить наукові публікації вітчизняних та зарубіжних періодичних і спеціальних видань, дані Державної казначейської служби України, Міністерства фінансів України та ін.

Наукова новизна полягає у розкритті сутності та особливостей формування бюджетної системи в країні в умовах трансформаційних перетворень.

Апробація результатів дослідження. Основні положення дослідження були опубліковані в збірнику наукових статей:

Структура дослідження. Магістерська робота складається із вступу, трьох розділів, висновків та списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ КРАЇНИ

1.1. Сутність та особливості формування бюджетної системи в країні

Бюджетна система є обов'язковою складовою будь-якої держави, являє собою сукупність усіх бюджетів, що формуються і діють на території країни згідно з її адміністративно-територіальним устроєм. В основу формування бюджетної системи України покладено Конституцію України та останню редакцію Бюджетного кодексу України, прийнятого 8 липня 2010 р. Верховною Радою України. Відповідно до Бюджетного кодексу України (ст. 2), бюджетна система, як зазначено в попередньому підрозділі, – це сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права [11].

Успішне функціонування економіки країни тісно пов'язане з ефективним забезпеченням формування та цільового використання коштів її бюджету. Саме від дієвої та налагодженої бюджетної системи залежать результативність бюджетної політики країни, забезпечення економічної та фінансової стабільності як державних інститутів, так і всього населення.

Як зазначають науковці, бюджетна система є одним з найважливіших економічних та фінансових регуляторів у країні. Значимість побудови ефективної бюджетної системи країни полягає в тому, що через її ланки перерозподіляється значна частина національного доходу у вигляді централізованих грошових фондів для забезпечення суспільних потреб та виконання державою своїх функцій.

Визначення бюджетної системи висвітлено у працях багатьох науковців. На думку І. Я. Чугунова «Бюджетна система - це сукупність бюджетів, утворена на основі адміністративно - територіального устрою держави та взаємовідносин між ними, що формуються на основі оптимального розподілу і фінансового забезпечення повноважень органів влади між бюджетами всіх рівнів, спрямованих на економічний та соціальний розвиток» [34].

За визначенням С. І. Юрія «Бюджетна система - це сукупність окремих ланок такої системи, юридично пов'язаних між собою, що ґрунтується на загальноприйнятих принципах, що відповідають міжнародним стандартам» [6].

Казюк Я. М. вважає, що «Бюджетна система - це організована сукупність взаємодіючих елементів: інституцій, бюджетних інститутів, державних засобів регулювання, бюджетного механізму, тощо» [21**Error! Reference source not found.**].

Згідно з ч. 4 ст. 2 Бюджетного кодексу України трактування бюджетної системи зводиться до таких положень, що вона є «Сукупністю державного та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно - територіальних устроїв і врегульована нормами права та системою стійких і впорядкованих зв'язків між її складовими, юридично пов'язаних між собою, яка базується на загальноприйнятих принципах, що відповідають міжнародним стандартам» [7].

Таким чином, можемо сформувати власну інтерпретацію даного поняття, що бюджетна система - це державний та місцеві бюджети, що поєднуються у задоволенні блага держави та народу, та відповідають принципам і вимогам законодавства та міжнародних стандартів.

Структура бюджетної системи України як унітарної держави є дворівневою, а, отже, складається з двох ланок: державного та місцевих бюджетів.

Бюджетна система відображає компоненти бюджету, тобто сукупність усіх бюджетів, що формуються в цій країні відповідно до її бюджетної структури [31].

Таким чином, бюджетна система відображає лише загальну структуру бюджетів в Україні, яка визначається адміністративно-територіальною структурою та структурою національної системи управління в Україні.

Вітчизняна бюджетна система у своєму розвитку пройшла тривалий період становлення, протягом якого в її побудові були внесені зміни відповідно до діючої соціально-економічної системи та структури держави. Під час втрати державності Україна не змогла сформувати власну, національну фінансову та бюджетну систему, що не сприяло розвитку та зміцненню бюджетних відносин на рівні окремих територій та держави в цілому.

Бюджетна система України має давню історію становлення та розвитку ще з періоду XVI ст., коли запорізьке козацтво здобуло незалежність та налагодило дипломатичні відносини з низкою європейських країн. Це була загальна військова скарбниця, яка отримувала доходи від риболовлі, скотарства, полювання. Видатки передбачалися на військову техніку, будівництво укріплень, монастирів, дипломатичних представництв, тощо [29].

Загалом у розвитку бюджетної системи України умовно можна виділити такі етапи її становлення та розвитку:

- до 1990 р. - це досить тривалий і важкий період розвитку бюджетної системи. Історичний аналіз розвитку державності показує, що в цей період Україна в тій чи іншій мірі була залежною чи поневоленою іншою державою, що не сприяло становленню та розвитку національної бюджетної системи;

- 1992–1994 рр. - початковий етап становлення бюджетної системи, який характеризується незадовільним рівнем регулюючої функції бюджетної системи, наявністю значного розміру дефіциту бюджету, в тому числі з емісійними джерелами його покриття, нарощуванням обсягів державного боргу, недосконалим регулюванням міжбюджетних відносин;

- 1995–1997 рр.- етап часткового збалансування бюджетної системи, який характеризується недостатнім рівнем регулюючої функції бюджетної системи, нарощуванням заборгованості зі сплати до бюджету податків і зборів, дебіторської та кредиторської заборгованості бюджету, зменшенням розміру дефіциту бюджету з використанням неемісійних джерел його покриття, скороченням обсягу державного боргу, поступовим впровадженням казначейської системи виконання бюджету;

- 1998 – 2000 рр. - етап подальшого збалансування бюджетної системи, який характеризується задовільним рівнем регулюючої функції бюджетної системи, суттєвим зменшенням обсягу державного боргу, посиленням керованості бюджетним дефіцитом (профіцитом), впровадженням програмно-цільового методу планування бюджету, реформуванням системи міжбюджетних взаємовідносин, нормативно-законодавчим врегулюванням бюджетного процесу шляхом прийняття Бюджетного кодексу України, поетапним запровадженням казначейського обслуговування місцевих бюджетів, скороченням обсягів дебіторської та кредиторської заборгованості бюджету.

- з 2001 р. - це час впровадження кардинально нових принципів реформування та розвитку вітчизняної бюджетної системи. Принципи

бюджетного процесу формуються при проведенні економічних реформ, запровадження новітніх видів і важелів державного регулювання соціальних та економічних процесів, формування міждержавних відносин на більш прогресивному і прозорому рівнях, що спрямовані на мотивування зміцнення ідентичності територій та всієї економіки. В даний період побудова бюджетної системи відповідає чинним положенням та правовим нормам Бюджетного кодексу України та виходячи з вимог та стандартів бюджетного законодавства в країнах ЄС [29].

Загалом у процесі створення бюджетної системи, було прийнято перші важливі документи, внесено зміни до чинних документів для забезпечення можливості сталого розвитку України. У числі перших змін, внесених до Конституції України, були зміни щодо процедури підготовки, подання, затвердження Державного бюджету України, звітування про його виконання; питання розробки, затвердження планів соціально-економічного розвитку країни та здійснення контролю за їх виконанням [11].

За роки становлення України як самостійної держави в цілому було сформоване законодавче підґрунтя для забезпечення достатньо дієвого, сталого функціонування бюджетної системи країни, проведення послідовної бюджетної політики у сфері формування видатків. Реформування та вдосконалення бюджетної системи на даний час мають бути направлені в основному на фінансову стабілізацію за рахунок удосконалення податкової системи, підвищення керованості процесом регулювання міжбюджетних відноси, зовнішніх і внутрішніх боргових зобов'язань держави, удосконалення процесу формування видатків залежно від потреб соціально-економічного розвитку, встановлення дієвого контролю за ефективним використанням бюджетних коштів, що має забезпечити стійке економічне зростання.

Таким чином, існування бюджетної системи зумовлена наявністю держави, а також тим, що завжди існує потреба в перерозподілі ВВП між галузями діяльності, регіонами країни через нерівномірний розвиток між

окремими верствами населення з метою підтримки його найбільш вразливих категорій.

1.2. Формування та розвиток бюджетної системи в країнах з розвинутою та трансформаційною економікою

В умовах фінансової глобалізації вітчизняної економіки особливу увагу необхідно звернути на міжнародний досвід реформування бюджетної системи і шляхи його впровадження в Україні. Особливої уваги заслуговують проведення реформ у бюджетній системі таких країн: Польща, Грузія, Сполучені Штати Америки, Австралія, В'єтнам, Сінгапур.

На сьогоднішній день в розвинутих країнах існує дві форми державного устрою, які можна поділити на: унітарну та федеративну. Бюджетні системи унітарних держав (Франція, Італія, Японія) складаються із державного та місцевих бюджетів, а бюджетні системи федеративних держав (США, Канада, ФРН) — із федерального бюджету, бюджету членів федерації та місцевих бюджетів.

В економічно розвинених країнах однією з головних завдань є організація бюджетних відносин у середині бюджетної системи, яка відбувається між бюджетами центрального рівня і органами місцевого самоврядування. Після правління комуністичної партії, економіка Польщі була не готова до інтеграції в світовий ринок. Темпи інфляції постійно зростали, більшість державних підприємств були збитковими, заробітна плата була низькою. В той час у Польщі був величезний бюджетний дефіцит, який заповнювався емісією грошей і це спричиняло гіперінфляцію. Тоді було цілком зрозуміло, що уряду необхідно швидко обмежувати витрати. Було вирішено створити комісію, в яку входили провідні економісти Європи та Америки: Лешек Бальцерович, Джордж Сорос, Джеффри Сакс та інші. Тоді

комісія підготувала план реформ, який повинен був швидко перетворити застарілу систему управління Польщі на процвітаючу. Було ухвалено пакет, в який входило 7 головних пунктів:

1. Закон про фінансову економію в державних компаніях, що дозволило державним підприємствам оголошувати себе банкрутом.
2. Заборонялось національному банку фінансувати дефіцит державного бюджету і заборонили робити випуск нової валюти.
3. Скасували пільгове кредитування державних компаній.
4. Запровадження однакових правил оподаткування для всіх компаній та скасування податкових пільг.
5. Прийняли сприятливі закони для іноземних інвесторів, що дозволило їм інвестувати в економіку Польщі і забирати свій прибуток за кордон.
6. Закон про іноземні валюти, покращив внутрішню конвертованість золотого і скасував державну монополію на міжнародну торгівлю.
7. Запровадження єдиних ставок мита для всіх компаній.

Після прийняття таких рішень, міжнародні організації, виділили стабілізаційні кредити для модернізації польських експортно-орієнтованих підприємств. Політика уряду була спрямована на запровадження жорстких бюджетних обмежень. Це означало те, що державні підприємства можуть витратити тільки те, що заробили, на розраховуючи на одержання держави. Через декілька років вдалося призупинити інфляцію і увійти в стадію економічного зростання. Такі процеси отримали назву «Шокова терапія».

У деяких Європейських країн такі, як Польща, Естонія і Чехія — цей досвід був проведений успішно. Таким чином, можна зазначити, що «шокова терапія» ґрунтується на швидкому, широкому проведенні системних економічних реформ.

У США не існує горизонтального бюджетного вирівнювання між штатами які добре розвиненні і які потребують допомоги. Штати, у яких

найбільш розвинений податковий потенціал, отримують найбільші трансферти з федерального центру. У багатьох штатах у даний час виникають проблеми значного бюджетного дефіциту і шукаються різні способи збільшення надходжень у бюджет. Тому в штатах США все частіше увага звертається на екологічні податки, з метою збільшення доходів до бюджету. Ці податки часто використовують для створення подвійної вигоди: зменшення податкового навантаження на основні групи податків і збільшення бюджетних надходжень. Хоча науковці зазначають, що держава не повинна брати за основу ці податки, щоб зможти профінансувати державні програми, а лише поточні [2]. У США бюджетний процес - складне і багатofакторне явище. Існує велика кількість суб'єктів, які беруть участь у бюджетному процесі, а також аналізують наслідки прийняття бюджету. До них входять представники виконавчої і законодавчої влади, аналітичні органи, неприбутковий некомерційний сектор та інші учасники. Бюджетний процес у США складається з трьох основних етапів, кожен з яких взаємно пов'язаний з іншим: вироблення президентського варіанта проекту бюджету, робота конгресу над бюджетом та виконання бюджету.

Бюджетний процес у Сполучених Штатах Америки розпочинається з розроблення президентського варіанта проекту державного бюджету, що містить рекомендації щодо визначення пріоритетів федерального уряду. У цьому документі викладені бюджетні пропозиції на наступний фінансовий рік, а також можуть бути пропозиції щодо зміни обсягів асигнувань на поточний рік. Для забезпечення ефективного витрачання фінансових ресурсів на середньостроковий період у президентському варіанті проекту бюджету є розрахунки на чотири роки, що йдуть після бюджетного.

Розроблення президентського проекту бюджету починається навесні кожного року, щонайменше за дев'ять місяців перед тим, як цей варіант має бути поданий на розгляд конгресу, і щонайменше за 18 місяців до початку фінансового року. Президент визначає головні напрями бюджетної та

фінансової політики. Керуючись цими настановами і наміром допомогти у формуванні вимог про надання коштів та бюджетних повноважень, адміністративно-бюджетне управління працює з федеральними агентствами (тобто міністерствами і відомствами) над визначенням напрямів їхньої діяльності, установленням планових рівнів і обсягів фінансування на поточний бюджетний рік та чотири наступні роки. При розробленні проекту бюджету беруться до уваги й економічні прогнози, підготовлені спільно радою економічних консультантів, адміністративно-бюджетним управлінням та міністерством фінансів.

Восени агентства подають на розгляд адміністративно-бюджетного управління свої запити про надання коштів із бюджету.

Президент подає свій варіант бюджету на розгляд конгресу на початку календарного року, за вісім-дев'ять місяців до дати, з якої починається наступний фінансовий рік (1 жовтня). Розглянувши бюджетні пропозиції президента, конгрес може погодитися з ними, змінити чи навіть деякі з них відхилити (наприклад, він має можливість скасувати податки, ввести нові, відмовитися від використання певних джерел надходжень або запровадити додаткові, а також запропонувати інші зміни, що можуть вплинути на обсяг надходжень). Конгрес спочатку розглядає загальні показники бюджету, а потім окремі його статті. Протягом шести тижнів після подання президентського варіанта бюджету кожен із постійних комітетів конгресу повинен доповісти бюджетним комітетам палати представників і сенату про свої розрахунки, пов'язані з бюджетом.

Після цього бюджетні комітети складають спільну бюджетну резолюцію. У резолюції зазначаються загальні суми надходжень, видатків, а також обсяги бюджетних повноважень - як загалом для бюджету, так і для окремих його статей. У межах кожної статті бюджетна резолюція розподіляє бюджетні повноваження і видатки між окремими комітетами, що мають розглядати державні програми, пов'язані з певною статтею бюджету.

Резолюція про бюджет має бути ухвалена до 15 квітня кожного року. Однак вона не є законом, а тому не потребує затвердження президентом. Проте це не означає, що конгрес не враховує думки адміністрації: адже наступні законодавчі акти, що розробляються на основі бюджетної резолюції і відображають фінансові пріоритети конгресу, затверджує саме президент. Важливий принцип американського бюджетного процесу полягає в тому, що конгрес безпосередньо не надає чинності державному бюджету. За допомогою щорічного ухвалення законів про асигнування (їх 13) він лише наділяє державні заклади правом витрачання коштів. Після ухвалення комітетом і палатою представників законопроект передають до сенату, де відбувається такий самий розгляд. Якщо між палатами конгресу виникають розбіжності, для їх усунення створюється погоджувальний комітет, до складу якого входять члени обох палат. Вироблений погоджувальним комітетом варіант законопроекту надсилається до обох палат для затвердження. Після ухвалення його спочатку палатою представників, а потім і сенатом він вважається остаточним і подається на підпис президентові, який має або підписати законопроект - тоді він стає законом, або накласти на нього вето. Якщо робота над одним або кількома законопроектами про асигнування не завершена до початку нового фінансового року, конгрес ухвалює об'єднану резолюцію про продовження повноважень, що приймається палатами, затверджується президентом і має силу закону. Цей документ надає відповідним агентствам (міністерствам, відомствам) повноваження для продовження фінансування до встановленого терміну або до його поновлення у звичайний спосіб. Крім того, конгрес надає агентствам право витрачання коштів, ухвалюючи постійні закони, тобто такі, яких не треба щороку вводити в дію. Щороку видатки, здійснювані внаслідок використання постійних бюджетних повноважень (разом із видатками, пов'язаними з виконанням зобов'язань на підставі бюджетних повноважень минулих років), становлять більшу частину загального обсягу. Таким чином, більшість видатків, що здійснюються

протягом року, не регламентується ухваленими на цей рік законами про асигнування. Майже всі надходження від оподаткування і більшість інших видів урядових надходжень також забезпечуються постійними законами. Законопроекти з питань оподаткування розробляються і вперше вносяться на розгляд у палату представників. Для їх детального аналізу в обох палатах існують комітети з фінансових питань.

Протягом фінансового року зміни й доповнення за видатковими статтями можуть здійснюватися у такий спосіб. Перенесення коштів з однієї програми на іншу (підпрограму, статтю) в межах одного агентства (у разі, коли така зміна не перевищує 10 % від асигнувань, виділених на виконання програми) здійснюється цим агентством самостійно. У результаті зміни обсягів видатків на понад 10 % відповідні агентства звертаються за дозволом комітету з асигнувань конгресу. Додаткове збільшення загальних видатків по агентству (на пропозицію президента) здійснюється тільки на підставі спеціального закону. Зменшення видатків у цілому по агентству (за якоюнебудь програмою) здійснюється за рішенням конгресу або через накладання президентом вето на яку-небудь статтю бюджету. Названі вище положення щодо змін і доповнень стосуються тільки дискреційних видатків, тобто видатків, що здійснюються на підставі щорічних 13 законів про виділення асигнувань.

Важливо зазначити, що обов'язкові видатки є постійними і виконуються без обмежень відповідно до зобов'язань держави з виплат, установлених федеральними законами (виплати з пенсійного забезпечення, соціального страхування тощо). Робота комітету з асигнувань і бюджетного комітету має бути завершена до початку нового фінансового року (до 1 жовтня)¹.

Оперативний контроль за виконанням федерального бюджету США здійснюється тільки в межах виконавчої влади. У 1990 р. було прийняте положення про обов'язкову відкриту звітність федеральних агентств (міністерств і відомств), згідно з яким агентства публікують у відкритій пресі

й передають до електронних засобів масової інформації звіт за минулий період (місяць, рік) про здійснені видатки у розрізі відомчої розбивки. Перевірку правильності здійснених видатків, а також повноти надходжень доходів і обсягу випущених боргових зобов'язань здійснює служба управління бюджетом. Контроль, що здійснюється законодавчою владою, реалізується через головне рахункове управління, яке робить перевірку за запитами депутатів, сенаторів, комітетів палат чи палат у цілому. Пріоритетом у контрольній діяльності є оцінка ефективності використання виділених коштів на урядові програми і вибіркового нагляду за діяльністю підрозділів.

Одним із важливих елементів забезпечення ефективності діяльності органів виконавчої влади США у сфері державних фінансів є широке застосування конкурсних процедур, а там, де неможливий чи недоцільний конкурс, - використання процедури жеребкування. Детально розписані процедури дії чиновників, система застав і страхування в усіх сферах, де держава залучає приватний сектор, відпрацьовані процедури розрахунку ризиків і внесення до проектів бюджетів очікуваних видатків з урахуванням ризиків, жорсткі фінансові, адміністративні й кримінальні санкції за порушення разом з налагодженим механізмом державної служби і чинним публічним політичним механізмом дали змогу поступово відмовитися від тотального зовнішнього контролю за діяльністю виконавчої влади.

Реформа управління бюджетом в Австралії ставила завдання підвищення конкурентоспроможності країни із врахуванням того факту, що в період між 1950 і 1990 рр. країна опустилася з п'ятого на 15-те місце серед найбільш багатих розвинутих країн. Зміна ролі і функціонування інституційних організацій бюджетної архітектури країни розглядалася в якості ключового елемента знайденого рішення для підвищення конкурентоспроможності Австралії. Втілені значні зміни в міжбюджетні відносини поставили розподіл засобів між бюджетами різних рівнів на більш стабільну і передбачувану основу. Аналізуючи досвід Австралії, можна зазначити, що бюджетні кошти є

високо централізовані. І для розподілу бюджетних коштів по регіону використовується система централізованих відрахувань. Визначаються ці відрахування по розподільчій формулі, яка ставить за мету задовольнити бюджетні потреби нижчих рівнів. Удосконалення бюджетної системи Австралії передбачало послаблення існуючого жорсткого режиму річних бюджетних асигнувань.

Реформа бюджетної системи Канади була спрямована на досягнення принципу процесуальної справедливості при введенні практики бізнесуправління в державному секторі. А втілення таких принципів, як обережність, ефективність, економність і чесність при роботі з державними ресурсами, створили в Канаді загальну інституціональну культуру, яка в значній мірі спрямована на заміри і оцінку результатів виконання державних програм.

Реформування бюджетної системи Сінгапура полягало в головному завданні — «розумне управління», тобто відмова від соціальних витрат, які потребують капітальних вкладень, відмова від фінансування державних підприємств, електроенергії і т.д.. Також розвиток економіки супроводжувався профіцитом бюджету, крім 2015 року.

Однією з головних ознак розвитку бюджетної політики є прозорість і повнота бюджету і бюджетних ризиків, які здійснюються та контролюється всіма сторонами. Вся інформація про податкові надходження є відкритою для суспільства. Також уряд розробив довгострокову стратегію стабільності бюджетної системи. Виконання державної програми перевіряється кожний рік, щоб не було жодних відхилень. З урахуванням того фактору, що Сінгапур є однією з найбільш глобалізаційних економік світу, парламент розробив концепцію гнучкості бюджету в умовах фінансової глобалізації. Реформування бюджетної системи і державне регулювання дало змогу Сінгапуру вийти на передові позиції на міжнародному рівні. Сінгапур займає

перші позиції по свободі введення і якість роботи державної служби, також вона входить у трійку найбільш конкурентоспроможних країн.

Світовий досвід формування та реалізації основних пріоритетів бюджетної системи у розвинених країнах відповідно до основних пріоритетів бюджетної політики свідчить, що реформування у сфері бюджетних відносин повинно проводитися з урахуванням соціально-економічного розвитку країни, її регіонів та галузей. На цьому етапі розвитку спостерігається тенденція до відповідних перетворень системи управління бюджетними видатками шляхом запровадження та підвищення рівня бюджетного планування в середньостроковій перспективі; чітко визначений розвиток державного управління у сфері державних послуг, орієнтованих на кінцеві результати; проводиться удосконалення систем планування та моніторингу соціально-економічної ефективності видатків бюджету за допомогою якісних та кількісних показників; дотримання принципу відповідальності органів державної влади.

РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ РОЗВИТКУ ТА СТАНОВЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ ЯК СКЛАДОВОЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

2.1. Аналіз формування доходів Державного бюджету України

Механізм формування доходів бюджету є складною системою, що складається із органів управління та процесу мобілізації коштів. При цьому, органи управління, які об'єднують органи виконавчої та законодавчої влади, органи оперативного управління та органи не фінансового профілю, які безпосередньо чи опосередковано приймають участь в управлінні доходами бюджету, разом із платниками податкових і неподаткових платежів становлять

суб'єктів цієї системи, а об'єктами є безпосередньо сама система доходів, а також діяльність зазначених суб'єктів загалом.

Складність дослідження цієї проблематики полягає в тому, що в більшості наукових праць питання управління доходами бюджету зводиться до управління податковими надходженнями, які є лише складовою системи доходів бюджету, хоча і значною, а сам аналіз ефективності управління – до аналізу виконання планових показників. Мало дослідженим є саме поняття «управління доходами бюджету», що не дозволяє розвивати методологічну основу аналізу досліджуваного процесу з управлінської точки зору.

Проте, у своїх працях Сибірянська Ю. В. дає таке визначення поняттю «управління доходами бюджету» – це сукупність форм і методів організації системи доходів бюджету і формування бюджетних ресурсів з метою забезпечення своєчасності і повноти надходжень до бюджету. Складовими такого виду управління на думку науковця є [16]:

- 1) прогнозування та планування доходів;
- 2) адміністрування доходів бюджету, яке охоплює організацію самостійної сплати податків і неподаткових платежів та управління податковим боргом;
- 3) контроль за виконанням доходів бюджету [19].

Спираючись на таку структуру досліджуваного процесу, можна стверджувати, що управління доходами бюджету є вузькою галуззю управління загалом, саме тому дослідження його повинно відбуватися на засадах менеджменту.

Виділяють такі функції управління доходами бюджету, що виділяються відповідно до етапів управління доходами бюджету та розкривають зміст такого виду управління саме з позицій менеджменту:

- 1) функція планування (прогнозування);
- 2) функція організації та координації;
- 3) функція мотивації;

4) функція контролю [19].

Під час функції планування розробляються конкретні плани управління доходами, виконання чи не виконання яких повинно виявляти слабкі сторони управління, та сприяти пошуку невикористаних резервів. При цьому планування повинно здійснюватися на основі ефективних методів прогнозування, тобто на основі тих методів, що враховують постійну мінливість зовнішнього середовища. Безпосередня реалізація наповнення бюджету відбувається завдяки організації та координації діяльності суб'єктів управлінського процесу, але ефективності при наповненні бюджету можливо досягти лише при належному рівні мотивації та контролю.

Тому розглянемо основні показники Державного бюджету у системі доходів за 2015 - 2020 рр. в табл. 2. 1.

Таблиця 2. 1

Доходи Державного бюджету України у 2015 - 2020 рр., млрд. грн.

Статті доходів	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Податок та збір на доходи фізичних осіб	45,1	59,8	75,0	91,7	110,0	117,3
Податок на прибуток підприємств	34,8	54,3	66,9	95,7	107,1	108,7
Податок на додану вартість (збір)	246,9	329,9	314,0	374,2	378,7	269,6
Відшкодування ПДВ	-68,4	-94,9	-120,1	-131,7	-151,9	-143,1
Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів	38,8	55,1	66,3	71,1	69,9	80,4
Акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів	24,3	35,0	42,0	47,7	53,5	57,8
Рентна плата за користування надрами	37,0	39,7	43,9	39,8	41,3	47,1
Ввізне мито	39,9	20,0	23,9	23,3	29,9	30,2

Кошти, що перераховуються Національним банком України відповідно до Закону України «Про Національний банк України»	61,8	38,2	44,4	44,6	64,9	42,7
Власні надходження бюджетних установ	26,4	34,1	35,5	46,7	46,2	69,0
Разом доходів	534,7	616,3	793,3	928,1	998,3	1076

Джерело: складено автором на основі [15-19]

Так, у 2017 р. спостерігаємо зростання доходів державного бюджету у порівнянні з аналогічним періодом 2016 р.. У 2017 р. у порівнянні з іншими досліджуваними роками спостерігаємо один з найвищих темпів приросту доходів загального фонду державного бюджету (28,7%) на противагу іншим рокам (2018 - 17%, 2019 - 7,6%). У 2020 р. сформувалася негативна динаміка формування доходів державного бюджету.

Доходи державного бюджету з ПДФО у 2019 р. становили 110,0 млрд. грн., що на 20% більше за 2018 р.. Доходів з ППП було отримано 107,1 млрд. грн., що на 11,9% більше від торішнього рівня за аналогічний період. За даними Міністерства фінансів [25], держбюджету 2019 р. недовиконаний за доходами на 1% нижче планового показника. Основними причинами недовиконання бюджету стали: надпланове зміцнення гривні, зниження ціни на природний газ, скорочення обсягів його імпорту і видобутку, а також повільні темпи зростання імпорту товарів та нижчі обсяги виробництва тютюнових виробів.

До Державного бюджету України у 2020 році надійшло 1076 млрд. грн., що на 77,7 млрд грн, або на 7,8 відсотка більше, ніж у 2019 році.

Доходи державного бюджету становили 105,3 % річного показника, затвердженого Верховною Радою України, зі змінами. Перевиконання річного затвердженого показника становило 54,0 млрд гривень.

Рівень виконання річного розпису з урахуванням змін, внесених розпорядниками коштів державного бюджету, за спеціальним фондом

(переважно через збільшення річних показників за власними надходженнями бюджетних установ) становив 100,8 %.

На виконання дохідної частини державного бюджету у 2020 році впливали такі основні фактори:

— стрімке поширення пандемії гострої респіраторної хвороби COVID19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та обмеження, введені для боротьби з нею;

— зростання середньої заробітної плати на 10,4 відсотка та зменшення середньооблікової кількості штатних працівників на 1,3 відсотка у 2020 році;

— підвищення ефективності адміністрування податків і зборів, удосконалення роботи системи моніторингу відповідності податкових накладних критеріям оцінки ступеня ризиків;

— зменшення у 2020 році залишку невідшкодованих сум ПДВ на 9,1 млрд. грн. до 18,3 млрд. грн. станом на 01 січня 2021 року;

— щорічне 20-відсоткове збільшення специфічної ставки акцизного податку з тютюнових виробів та скорочення виробництва тютюнових виробів на 5 відсотків за 2020 рік;

— зниження на 9,5 % прибутку прибуткових підприємств у січні—вересні 2020 року та одноразове надходження податку на прибуток підприємств від НАК «Нафтогаз України» внаслідок отримання від ВАТ «Газпром» компенсації на виконання рішення Стокгольмського арбітражу;

— надходження від сплати дивідендів акціонерним товариством «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України», в тому числі внаслідок отримання від ВАТ «Газпром» компенсації на виконання рішення Стокгольмського арбітражу;

— падіння обсягів видобутку природного газу та нафти відповідно на 2,2 % та на 2,4 %;

— послаблення проти 2019 року середнього офіційного обмінного курсу гривні до долара США та євро відповідно на 4,3 % та 6,3 %, при цьому фактичний обмінний курс залишався міцнішим, ніж врахований у бюджеті;

- зменшення обсягів імпорту та експорту товарів за даними Національного банку України відповідно на 14,7 % та на 2,0 %.

Доходи загального фонду державного бюджету за 2020 рік порівняно із 2019 роком знизились на 0,3 %, або на 2,2 млрд. грн. до 877,6 млрд гривень.

Рівень виконання річного показника, затвердженого Верховною Радою України, зі змінами, за загальним фондом державного бюджету становив 102,2 відсотка, перевиконання — 18,9 млрд грн, у тому числі за рахунок: перевиконання показників:

— податку на додану вартість у сумі 10,5 млрд. грн.;

— акцизного податку в сумі 6,0 млрд. грн.;

— податку на доходи фізичних осіб у сумі 6,0 млрд. грн.; та недовиконання показників:

— податку на прибуток підприємств у сумі 2,4 млрд. грн.;

— частини чистого прибутку (доходу) господарських організацій та дивідендів, нарахованих на акції, в сумі 1,5 млрд. грн.

На основі аналізу доходів державного бюджету спостерігається тенденція до збільшення доходів, що, в свою чергу, повинно мати позитивний вплив на економіку, але особливу увагу слід приділити збалансованості бюджету, про що свідчить важливий дисбаланс доходів і витрат. У свою чергу, узагальнюючим і основним джерелом у структурі доходів державного бюджету є валовий внутрішній продукт, який відображає результат розподілу величини ВВП з учасниками процесу відтворення та подальшого розподілу вартості, зосередженої в руках держави. ВВП дуже важливий для формування дохідної частини бюджету та загального економічного розвитку.

2.2. Особливості планування та виконання видатків Державного бюджету як інструменту забезпечення соціально-економічного зростання країни

Формування видатків бюджету відіграє важливу роль у досягненні поставлених завдань соціально-економічного розвитку країни, виконанні державою її суспільних функцій. Здатність видатків бюджету як важливого інструменту макроекономічної політики впливу на економічні процеси в державі забезпечується передусім фінансуванням своєчасної структурної та техніко-технологічної перебудови економіки, впровадження прогресивних інноваційних, конкурентоспроможних технологій, освоєння досягнень від пріоритетних наукових досліджень. Фінансування соціальної інфраструктури позитивно впливає на збереження та прискорення розвитку людського капіталу, підвищення якості соціального захисту малозабезпечених верств населення, освітянських, медичних послуг.

Принципи та механізми, на яких ґрунтується система планування видатків бюджету, виступають в якості інструменту державного регулювання економіки. Створення необхідних умов функціонування дієвої системи формування видатків бюджету відбувається під впливом структурних суспільних змін і залежить від інституційної спроможності економіки. На рівень якості планування бюджетних видатків впливають ефективність управлінських рішень учасників бюджетного процесу, ступінь їх спрямування на досягнення стратегічних цілей розвитку країни, врахування результатів аналізу поточного соціально-економічного стану, напрацьованого досвіду та оцінки відповідних прогностичних показників.

Використання видатків бюджету як інструменту регулювання соціально-економічного розвитку країни має певні особливості в період трансформаційних змін в економіці, її структурної перебудови, які полягають у забезпеченні макроекономічної рівноваги, створенні сприятливого фінансово-економічного середовища для розвитку ринкових відносин, підтримки стратегічних галузей економіки, спрямованих на внутрішнє споживання. Бюджетне регулювання у сфері видатків, як макроекономічний

регулятор відтворювальних процесів, є одним із важливих складових фінансової політики держави, спрямованим на реалізацію стратегічних пріоритетів розвитку країни.

Важливим напрямом регулюючої ролі видатків бюджету є вплив на якісний рівень суспільних послуг та соціального забезпечення населення в країні. Формування бюджетної політики у сфері видатків здійснюється з урахуванням обґрунтованих напрямів соціально-економічного розвитку країни, спрямовується на забезпечення сприятливого макроекономічного середовища, стабілізацію та прозорість системи державних фінансів, достатніх темпів економічного зростання, підвищення конкурентоспроможності економіки [**Error! Reference source not found.**].

Позитивний вплив бюджетних видатків як інструменту бюджетної політики на темпи економічного зростання та соціального розвитку в цілому у державі та регіонах досягається як за рахунок необхідних обсягів бюджетних коштів, так і з дотриманням виваженої/оптимальної структури бюджетних видатків. У структурі видатків бюджету відображаються: пріоритетність бюджетної політики у межах акумульованих бюджетних коштів, можливості держави та органів місцевого самоврядування щодо фінансування тих чи інших груп видатків, використовуючи кошти державного та місцевих бюджетів. Крім того, структура видатків бюджету свідчить про рівень соціально-економічного розвитку держави, певною мірою її економічний та фінансовий потенціал, рівень фінансових можливостей задовольняти суспільні потреби належної якості.

Для кожної сучасної країни, ключовим пріоритетом бюджетних видатків завжди будуть видатки спрямовані на соціальний захист незахищених верств населення, розвиток соціальної інфраструктури та інвестиції в людський капітал. Саме за цими ознаками формується характеристика видатків «соціального бюджету», який певною мірою відповідає соціальній політиці держави. Політика держави в сфері соціальних видатків бюджету передбачає:

розробку і впровадження заходів направлених на зниження рівня бідності в країні; захист малозабезпечених громадян; підвищення соціальних стандартів; формування підґрунтя для переводу пільг громадян в адресно-грошову форму; забезпечення зростання пенсій, заробітних плат вчителів, медичних працівників; належне фінансування бюджетних установ, організацій, відповідно до встановлених в країні нормативів. Структура видатків Державного бюджету України в розрізі бюджетної класифікації за період 2011–2020 років в розрізі функціональної класифікації наведена у таблиці 2.1.

Найвища частка видатків державного бюджету у ВВП належить видаткам на соціальний захист і соціальне забезпечення, середнє значення даного показника в періоді 2011–2020 років складає 5,56%, відповідно частка видатків на загальнодержавні функції становить 4,14%, громадський порядок, безпеку та судову владу – 2,99%, економічну діяльність – 2,44%, оборону – 2,06%, освіту – 1,63%, охорону здоров'я – 0,94%, духовний і фізичний розвиток – 0,29%, охорону навколишнього природного середовища – 0,20%, житлово-комунальне господарство – 0,01%.

Таблиця 2.1

Співвідношення видатків Державного бюджету України до ВВП

у 2011–2020 роках, %

Показники	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Загальнодержавні функції	3,08	3,13	3,42	4,14	5,18	4,99	4,78	4,58	4,23	3,90
Оборона	1,02	1,03	1,01	1,72	2,61	2,49	2,49	2,72	2,68	2,87
Громадський порядок, безпека та судова влада	2,49	2,60	2,67	2,81	2,75	3,00	2,94	3,28	3,58	3,76
Економічна діяльність	3,44	3,52	2,82	2,17	1,87	1,32	1,58	1,78	1,82	4,03
Охорона навколишнього природного середовища	0,23	0,29	0,31	0,16	0,20	0,20	0,16	0,15	0,16	0,16
Житловокомунальне господарство	0,02	0,03	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00

Охорона здоров'я	0,79	0,81	0,88	0,67	0,58	0,52	0,56	0,63	0,97	2,98
Духовний та фізичний розвиток	0,29	0,39	0,35	0,31	0,33	0,21	0,26	0,28	0,25	0,23
Освіта	2,10	2,15	2,11	1,81	1,52	1,46	1,38	1,24	1,30	1,26
Соціальний захист та соціальне забезпечення	4,89	5,36	6,04	5,07	5,21	6,37	4,84	4,60	5,49	7,69

Джерело: розраховано автором на основі даних Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України

В бюджеті, часто передбачаються асигнування на компенсацію втрат населенню від росту цін в умовах їх лібералізації. Наприклад, у 2017 році вдвічі збільшилися видатки Державного бюджету України на субвенцію місцевим бюджетам для надання пільг і житлових субсидій на оплату житлово-комунальних послуг, насамперед за рахунок збільшення кількості домогосподарств, які внаслідок низької платоспроможності отримали субсидії.

В Україні діяльність держави у соціальній сфері має надзвичайно важливе значення для суспільства. Ідея функціонування держави заради інтересів народу є основою виконання державою соціальних функцій (охорона здоров'я, комфортні умови життя населення, гарантії соціального захисту, забезпечення потреб нужденних) і цей чинник виникає не одразу, а поступово, по мірі розвитку суспільства. Необхідність підвищення життєвого рівня населення усвідомлюється суспільством в процесі власного розвитку, зростання нерівності та масштабів бідності.

В основі виникнення соціально орієнтованої економіки лежить два принципи: цілісність політики формування інституційних і монетарних умов щодо приватної ініціативи і створення конкурентного середовища для примноження, а не розподілу і регулювання окремих секторів економіки.

Більшість дослідників переконана, що економічна сутність видатків бюджету проявляється у різних видах видатків, кожен з яких має якісну та кількісну характеристику. Причому кількісна характеристика відображає

величину, а якісна - економічну природу явища і дозволяє встановити призначення бюджетних видатків.

Видатки бюджету забезпечують реформування галузей економіки з метою їх модернізації, осучаснення, тим самим видатки бюджету сприяють підвищенню якості надання соціальних послуг, спрямовуються на інвестування, наприклад, об'єктів соціальної інфраструктури, інших об'єктів стратегічного значення.

Під час підготовки державного бюджету та формування прогнозних показників бюджету виникають питання щодо перегляду основних напрямків бюджетної політики в контексті реалізації пріоритетів економічних реформ, зокрема модернізації інфраструктури та ресурсів базових секторів. Важливо забезпечити узгодженість витрат у певній галузі із соціально- економічними прогнозами розвитку країни в середньостроковій перспективі та органами державної влади на коротко- та середньострокову перспективу [33].

Основні показники реалізації Державного бюджету у 2015 - 2020 рр. в динаміці представлені в табл. 2. 1.

Таблиця 2. 1

Видатки Державного бюджету України за функціональною класифікацією у 2015 - 2020 рр., млрд.грн.

Статті видатків	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Всього видатків, у тому числі:	576,9	684,9	839,2	985,8	1075,1	1228,1
Загальнодержавні функції (без урахування видатків на обслуговування державного боргу)	18,6	22,3	32,0	47,5	48,9	163,8
Обслуговування боргу	84,5	95,8	110,5	115,3	119,2	119,7
Оборона	52,0	59,4	74,3	97,0	106,6	120,4
Громадський порядок, безпека та судова влада	54,6	71,7	87,8	116,9	142,4	157,7
Економічна діяльність	37,1	31,4	47,0	63,6	72,4	168,9
Охорона навколишнього природного середовища	4,1	4,8	4,7	5,2	6,3	6,6
Житлово-комунальне господарство	0,02	0,01	0,02	0,02	0,11	0,09
Охорона здоров'я	11,5	12,5	16,7	22,6	38,6	124,9

Духовний та фізичний розвиток	6,6	5,0	7,9	10,1	10,0	9,8
Освіта	30,2	34,8	41,1	44,3	51,7	52,8
Соціальний захист та соціальне забезпечення	103,7	152,0	144,5	163,9	218,6	322,7
Міжбюджетні трансферти	174,0	195,4	272,6	299,4	260,3	160,2

Джерело: розраховано автором на основі даних Державної казначейської служби

України та Державної служби статистики України

На основі даних, що характеризують виконання державного бюджету України на період 2015 - 2020 рр. за абсолютними та відносними показниками, зазначимо, що протягом аналізованого періоду очікувані показники державного бюджету України не були виконані. Це пов'язано, зокрема, з кризовою ситуацією в країні. Зазначимо, що нездатність фінансувати потреби держави тісно пов'язана з надходженням бюджету.

Відповідність плановим показникам видаткової частини державного бюджету України у 2016 р. пояснюється тим, що його доходи нижчі за заплановані. Це пов'язано із несвоєчасним прийняттям нормативно - правових актів, необхідних для реалізації закону про державний бюджет, неправильною організацією видатків окремими учасниками бюджетного процесу та неефективним перерозподілом бюджетних асигнувань наприкінці року. У 2017 р. було достроково затверджено процедури використання коштів державного бюджету, розподіл бюджетних асигнувань між адміністративно - територіальними одиницями за районами (об'єкти, види діяльності) та тривала підготовка документів, необхідних для Державних закупівель також не сприяли запланованим видаткам. Отже, непродумана організація видатків учасниками бюджетного процесу перешкоджала використанню передбачуваних обсягів коштів, передбачених для виконання більшості бюджетних програм.

У 2020 році фінансування видатків державного бюджету здійснювалося відповідно до затверджених законом про бюджет показників. Незважаючи на

складні макроекономічні умови, завдяки виваженій та послідовній бюджетній політиці Уряду вдалося за підсумками 2020 року закумулявати достатній обсяг ресурсу задля забезпечення фінансування всіх необхідних захищених статей видатків, видатків на національну безпеку і оборону, видатків на обслуговування державного боргу, видатків з Фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2, спрямованих на підтримку населення та на подолання наслідків пандемії, а також низки інших видатків, які сприяли розвитку економіки та добробуту громадян.

Видатки Державного бюджету України за 2020 рік проведено в обсязі 1288,1 млрд. грн., що відповідає 98,1 відсотка річного показника, затвердженого Верховною Радою України зі змінами. Рівень виконання річного розпису з урахуванням змін, внесених розпорядниками коштів державного бюджету за спеціальним фондом, становив 95 відсотків.

У 2020 році порівняно із 2019 роком видатки державного бюджету зросли на 212,9 млрд. грн., або на 19,8 відсотка. Недовиконання річного затвердженого показника обумовлено економією видатків на обслуговування боргу через ефективне управління державним боргом, фінансуванням видатків відповідно до фактично зареєстрованих зобов'язань.

У 2020 році на оборону держави спрямовано загальний ресурс у сумі 120,4 млрд. грн., що на 14 млрд. грн. більше порівняно з 2019 роком.

Видатки державного бюджету на обслуговування державного боргу (за функціональною класифікацією видатків) у 2020 році становили 119,7 млрд. грн, що на 0,5 млрд. грн, або на 0,4 відсотка більше ніж у 2019 році. Економія видатків на обслуговування боргу в сумі 16,1 млрд. грн пояснюється в основному відхиленням фактичного курсу іноземних валют до гривні від прогнозних, що закладались у проекті державного бюджету на 2020 рік.

Результати аналізу видаткової частини Державного бюджету України також показують, що протягом 2015 - 2020 рр. спостерігається тенденція до

збільшення його обсягу, проте спостерігається постійна динаміка недотримання цілей. Найгірші показники витрат спостерігаються у 2018 р., найкращі у 2016 р.

РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

3.1. Напрями підвищення ефективності бюджетної політики соціально-економічного розвитку країни

Зміни в вітчизняній економіці, які впливають на добробут та якість життя населення, кон'юнктуру ринку, ефективність бізнесу, обумовлюють потребу пошуку нових механізмів реагування на сучасні виклики. Ключову роль в цих процесах відіграє бюджетна політика, адже вона здатна стимулювати розвиток нових галузей, різних інфраструктурних та інноваційних проектів, бути інструментом перерозподілу доходів, і найважливіше – забезпечувати сталий соціально-економічний розвиток як країни загалом, так і регіонів зокрема. Еволюція теоретичних поглядів на роль та значення бюджетної політики у забезпеченні соціально-економічного розвитку перебуває на стику фінансової науки та регіональної економіки. Консолідуючою ідеєю є необхідність підвищення ефективності реалізації бюджетної політики в частині управління доходами та видатками з метою оптимізації пропозиції суспільних благ і знаходження балансу при розподілі бюджетних ресурсів між різними гілками влади.

Бюджетна політика поєднана нерозривно з розвитком держави. Тому важливою передумовою для розробки оптимальної моделі бюджетної політики та ефективного механізму її реалізації є необхідність врахування зовнішніх і внутрішніх чинників. До зовнішніх чинників треба віднести залежність держави від економічних взаємовідносин з іншими державами щодо поставок палива, сировини, матеріалів, обміну технологіями, експортних можливостей самої держави, її інтеграції зі світовими системами тощо. До

внутрішніх чинників, які суттєво впливають на бюджетну політику, можна віднести:

економічні – пов'язані з макроекономічними процесами, що відбуваються в сфері суспільного виробництва;

соціальні – пов'язані з особливостями відтворення робочої сили та населення країни в цілому, це перш за все: кошти на освіту, охорону здоров'я, соціально-культурні заходи, соціальний захист населення, обсяг і рівень заробітної плати тощо; політичні – пов'язані із забезпеченням обороноздатності держави і підтримкою внутрішнього правопорядку, укріплення законодавчої та виконавчої влади.

Проблема взаємозв'язку між зовнішніми та внутрішніми чинниками, які впливають на бюджетну політику, полягає в тому, наскільки вони сприяють зростанню ВВП, нарощуванню та ефективному використанню фінансових ресурсів, формують ідеологію бюджетної політики. Одним з головних недоліків процесу формування бюджету є те, що економічні прогнози Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції і проекти витрат галузевих міністерств, відомств та органів місцевого самоврядування складаються практично не залежно один від одного. Як відомо, за основу формування державного бюджету приймається розрахунок річного обсягу валового внутрішнього продукту. Від того, який його обсяг визначено на наступний рік, залежить і розмір бюджетного фонду України. Основними питаннями, що потребують розв'язання і пов'язані з бюджетним процесом, є:

– максимально точне визначення обсягу ВВП, враховуючи інші макроекономічні показники: інфляцію, виробництво товарів, споживання, нагромадження;

– впровадження науково обґрунтованих розрахунків прибуткової частини бюджету, оскільки останнім часом постійно завищувалася дохідна частина бюджету за рахунок необґрунтованих прогнозних обсягів

промислового виробництва, коштів від процесу приватизації, платежів від ренти, що фактично не досягалися.

Уряди багатьох країн оприлюднюють показники для того, щоб стимулювати обговорення бюджетної політики в суспільстві та досягти злагоди щодо її цілей і засобів їх досягнення. Контрольні бюджетні показники є відображенням як поглядів уряду на вплив держави на економіку, так і його пріоритетів щодо обсягів оподаткування, позик і видатків.

Повноцінне впровадження в Україні середньострокового бюджетного планування протягом останніх років залишалося одним із найважливіших завдань в сфері формування і реалізації бюджетної політики. У 2020 р. планувалося його впровадження на державному та на місцевому рівнях (підготовка проекту Бюджетної декларації на 2021–2023 рр. та відповідних прогнозів місцевих бюджетів на цей період, як основи для формування державного та місцевих бюджетів). Із поширенням COVID-19, було внесено корективи у формування та проведення бюджетної політики. Разом із тим, відстрочка надає можливість провести додаткову роботу щодо повноцінного впровадження низки бюджетних правил, необхідних для якісного впровадження середньострокового бюджетного планування у 2021 р. У зв'язку з цим доцільно:

- створити ефективну взаємодоповнюючу систему стратегічного планування та середньострокового бюджетного планування задля оптимального формування дохідної та видаткової частин бюджету, із забезпеченням відповідності отриманого результату запланованим стратегічним цілям розвитку держави, шляхом:

- перегляду положень Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. (за результатами аналізу стану її виконання), продовження її дії до 2023 р., а також формування нового Плану заходів щодо її реалізації; – впровадження механізму прийняття державного

бюджету строком на 3 роки (ковзним методом) як чергового кроку у реалізації середньострокового бюджетного планування;

- доопрацювання та сприяння прийняттю проекту Закону України «Про державне стратегічне планування»;

- запровадження заслуховування звітів головних розпорядників бюджетних коштів парламентськими комітетами про досягнення їх стратегічних цілей (разом із Звітом про виконання Державного бюджету України на відповідний рік);

- впровадження кількісної оцінки фіскальних ризиків, підвищення якості такої оцінки як одного з елементів формування бюджетної політики;

- забезпечити якісне визначення потреб у бюджетній підтримці та підвищення ефективності та результативності витрачання бюджетних коштів, раціоналізацію бюджетних видатків шляхом:

- повноцінного впровадження огляду витрат державного бюджету для забезпечення оцінки ефективності бюджетних витрат, публічного обговорення результатів таких оглядів та врахування під час формування галузевих стратегій; розгляду Урядом результатів оглядів за 2019 р. та заплановані у 2020 р.;

- уникнення затримок під час уточнення порядків використання бюджетних коштів та паспортів бюджетних програм;

- підвищення якості державного фінансового контролю та державного внутрішнього фінансового контролю, а також незалежного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), удосконалення їх методологічного забезпечення відповідно до існуючих стандартів та практики ЄС щодо таких видів контролю (аудиту), законодавчого унормування особливостей таких видів контролю та аудиту шляхом внесення змін до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» (закон був прийнятий ще у 1993 р.);

- формування плану стратегічних інвестиційних проектів у публічному секторі, що спрямовуватимуться на забезпечення стратегії розвитку держави і дадуть стимул потенційним інвесторам планувати власну інвестиційну діяльність на середньострокову перспективу;
- утримання при підготовці проектів Державного бюджету України дефіциту Національний інститут стратегічних досліджень державного бюджету на рівні не більше 3 % ВВП (ст.14 Бюджетного кодексу);
- відмови від практики здійснення державних запозичень понад обсяги, визначені ЗУ «Про Державний бюджет України на відповідний рік»;
- переходу від пасивного боргового фінансування дефіциту бюджету до перетворення боргової політики на один з інструментів реалізації стратегічних орієнтирів розвитку економіки, у т.ч. через опрацювання питання щодо законодавчого закріплення в Бюджетному кодексі України так званого «золотого правила», яке пов'язує бюджетний дефіцит з обсягом капітальних видатків бюджету.

Розглядаючи суперечності соціально-економічного розвитку України, вкрай важливо визначити чинники, що характеризують цей процес, а відповідно, й мають негативний чи позитивний вплив. Одним із найсуттєвіших чинників впливу є соціально-економічна політика уряду і її складові: фінансова, бюджетна, грошово-кредитна політика. Реалізація будьякої політики зумовлює необхідність обґрунтування стратегічних і тактичних цілей, в іншому разі політика має ситуативний, а як результат — суперечливий характер. Конкретизація цілей, визначення пріоритетів дає змогу сконцентрувати адміністративний і економічний потенціали на їхню реалізацію. У цьому контексті особливої ролі набуває визначення стратегії як ідеологічної основи реалізації стратегічних цілей політики уряду. Механізм реалізації бюджетної політики — це комплекс методів адміністративно-правового й економічного характеру, спрямований на реалізацію стратегічних і тактичних цілей, які за своїм змістом забезпечують

у кінцевому результаті реалізацію бюджетної стратегії. Конкретним проявом реалізації бюджетної стратегії є планово обґрунтована динаміка показників бюджету в довгостроковому періоді, щонайменше на 3–5 років і більше, що в кінцевому результаті дає можливість досягти визначених стратегічною метою показників бюджету держави. Стратегічні цілі бюджетної політики реалізує бюджетна стратегія. Аналіз реалізації бюджетної стратегії в країнах із розвинутою ринковою економікою свідчить про її позитивний вплив на процеси соціально-економічного зростання, стабілізацію, структурну перебудову, інноваційне оновлення виробництва. Але реалізація бюджетної стратегії можлива тільки за наявності певних умов, а саме: відповідної правової бази; політичної волі керівництва країни; наявності необхідного науково-методичного забезпечення цих процесів. Отже, процес формування бюджетно-податкової політики передбачає передусім визначення цілей і завдань, необхідних для досягнення поставленої мети [9].

Досягнення головної мети бюджетної політики передбачає збільшення реальних доходів громадян, поліпшення якості товарів і послуг, що надаються населенню, створення належних умов для здобуття освіти, охорони здоров'я, підвищення культури, захисту конституційних прав, охорони навколишнього природного середовища та ін. Для розв'язання таких завдань потрібно забезпечити поступальний розвиток підприємницької діяльності, прискорення економічного зростання, досягнення повної зайнятості, стримування інфляції, активізацію інвестиційної діяльності тощо. Зрозуміло, що бюджетна політика не спроможна розв'язати всі перелічені проблеми. Тому основними напрямками бюджетної політики держави на сучасному етапі є: створення соціально-орієнтованої ринкової економіки; стабілізація економічного середовища як передумови розвитку бізнесу; досягнення довготривалого економічного зростання; підвищення життєвого рівня населення.

Таким чином, бюджетна політика має бути підпорядкована реалізації загальнодержавної стратегії розвитку економіки, забезпечення стабільності

державних фінансів в середньо- та довгостроковій перспективі на основі застосування принципів послідовності та передбачуваності, посилення фіскальної та бюджетної дисципліни, підвищення ефективності планування і здійснення бюджетних видатків.

У сучасних умовах розвитку економіки доцільним є визначення відповідних інституційних засад бюджетної політики, підвищення результативності виконання бюджетних програм, посилення взаємозв'язку бюджетного планування та основних пріоритетів соціально-економічного розвитку країни, удосконалення системи управління державними фінансами з урахуванням необхідності забезпечення належного рівня соціальних стандартів, внутрішнього споживання, стимулювання економічної діяльності країни. Формування та здійснення бюджетної стратегії як складової державного регулювання суспільного розвитку має ґрунтуватися на підходах спрямованих на досягнення фінансово-економічної збалансованості, дієвості економічних перетворень. Процес фінансово-економічних трансформацій свідчить, що дієвість бюджетної політики, визначається бюджетними інститутами, які здійснюють визначені функції, взаємодіючи між собою в процесі прийняття бюджетних рішень; встановленими принципами, механізмами бюджетного процесу. Провідну роль у розвитку соціально-економічної структури суспільства відіграє система бюджетного прогнозування та планування, яка забезпечує узгодженість за термінами, формами та обсягами фінансових ресурсів державного та місцевих бюджетів.

3.2. Бюджетне прогнозування та планування як інструмент соціально-економічної політики держави

Для реалізації соціально-економічної політики країни необхідним є підвищення якісного рівня функціонування бюджетної системи, у тому числі запровадження середньострокового бюджетного планування у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів, бюджетних програм, удосконалення методологічних засад програмно-цільового методу планування бюджету, застосування дієвих підходів управління державними фінансами. Бюджетна політика визначає і регулює темпи зростання доходів та видатків бюджету, їх структуру та обсяги, як загалом, так і за окремими напрямками. [36].

Бюджетне планування є процесом визначення джерел створення і напрямів використання бюджетних ресурсів в економіці держави з метою забезпечення її стабільного соціально-економічного розвитку. Бюджетне планування використовується як вагомий економічний метод державного регулювання соціально-економічного розвитку суспільства. Основною метою системи бюджетного планування є розробка і проведення збалансованої фінансово-бюджетної політики, зокрема, у сфері доходів, видатків бюджету, міжбюджетних відносин, дефіциту бюджету, державного боргу, спрямованої на підвищення соціально-економічного розвитку країни [30].

Бюджетне планування дозволяє вирішувати завдання функціонування і розвитку суспільства шляхом підтримки стабільності, забезпечення структурних зрушень економіки, її збалансованості, створенні стабільних умов для зростання якості людською капіталу, підвищення рівня життя і соціальних стандартів як інтенсивних продуктивних чинників розвитку економіки і суспільства. Людський капітал є головним фактором формування

і розвитку інноваційної економіки і економіки знань як наступного вищого етапу розвитку.

Перспективне планування і прогнозування доходів бюджету є важливим та необхідним етапом реалізації бюджетної політики, оскільки передбачає обсяги бюджетних ресурсів у розпорядженні держави, які вона може використовувати у майбутньому відповідно до пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку з метою виконання покладених на неї функцій та завдань.

Більшість розвинених країн світу ефективно використовує макроекономічне планування і прогнозування (далі - МПП) у процесі формування доходів бюджету держави. Разом з тим, вітчизняна практика реалізації прогнозованої та планової функцій макроекономічного управління доходами Державного бюджету України характеризується наявністю значної кількості проблем правового, кадрового, фінансового та методичного забезпечення.

На сьогодні у більшості країн Європи необхідність середньострокового бюджетного планування законодавчо затверджена. У Євросоюзі стандартом вважається модель «наступний за поточним + два наступні роки». Поточний рік є бюджетним, відповідно на цей рік складається бюджет і прогноз. Невід'ємною частиною середньострокового планування є система фіскальних правил та обмежень.

У своїх працях Чугунов І.Я. досить широко розкриває сутність програмно-цільового методу та визначає, як своєчасну та необхідну для країни модель, яка задовольняє всі вимоги реформування державної фінансової системи, особливо в умовах обмежених фінансових ресурсів, необхідності продуктивного розподілу бюджетних коштів та підвищення відповідальності за їх використання [41].

У вітчизняній практиці застосовуються різні підходи та методи МПП доходів бюджету, а також існує певний алгоритм прийняття рішення щодо

застосування тієї чи іншої методики (Додаток А). Таким чином у вітчизняній практиці макроекономічного планування та прогнозування доходів Державного бюджету України використовуються в основному методи екстраполяції, моделювання, експертних оцінок та у разі потреби їх комбіноване поєднання.

Особливу увагу варто звернути на те, що процес прийняття рішення щодо вибору методики прогнозування спирається на якість інформаційного забезпечення, усвідомлення характеру залежності між показниками та причинно-наслідкових зв'язків, врахування динаміки змін у внутрішньому та зовнішньому середовищі (Додаток Б).

Бюджетне планування починається з визначення можливого обсягу доходів, що доцільно розглядати в якості процесу реалізації регуляторного механізму фінансової політики, у межах якої здійснюється сукупність заходів в частині формування, коригування, контролю та моніторингу системи бюджетних показників з урахуванням соціально-економічного розвитку країни та впливу зовнішніх факторів на збалансованість бюджетної системи. Результативність планування доходів бюджету чинить визначальний вплив на обсяги бюджетних видатків.

Існуючі методики прогнозування основних податків, затверджені у 2010 році, що є базою доходів Державного бюджету застаріли і не можуть забезпечити точний прогноз доходів. Використання простих методів екстраполяції та якісного судження могли б доповнити кількісний прогноз, надто за нестабільних економічних обставин та частих змін системи оподаткування. Однак цей підхід є вразливим до маніпуляцій та довільних суб'єктивних суджень.

Вітчизняні науковці виділяють наступні методи бюджетного планування, а саме:

–метод коефіцієнтів або аналітичний (з використанням даного методу застосовуються відповідні коефіцієнти; тобто за основу беруться показники

минулого періоду і здійснюється коригування з урахуванням відповідних коефіцієнтів, які відображають зміни, що передбачаються в плановому періоді; а саме – має місце планування «від досягнутого»);

–нормативний метод (при застосуванні даного методу за основу беруться нормативи, які регламентують види надходжень та видатків бюджету, а також враховується економічний стан установ, підприємств, галузей економіки, фізичних осіб, що дає змогу оцінити потребу галузей в асигнуваннях та створити необхідні умови для їх ефективного використання);

–балансовий метод бюджетного планування (передбачає зіставлення та збалансування потреб у фінансових ресурсах із джерелами їх формування);

–програмно-цільовий метод планування видатків (займає основне місце серед інших методів завдяки підвищенню рівня ефективності розподілу обмежених бюджетних ресурсів, можливості встановлення чітких пріоритетів економічного і соціального розвитку та забезпечення цільового спрямування бюджетних коштів на їх реалізацію);

–метод прямого рахунку (дає можливість здійснення детальних планових розрахунків відповідної складової доходів або витрат бюджету; планування здійснюється за алгоритмом, що розкриває та забезпечує достовірність формування обраного показника);

–метод економіко-математичного моделювання (використання даного методу дає можливість оцінювати взаємозв'язок між бюджетними та соціально-економічними показниками, а також прогнозувати на даній основі динаміку їх розвитку);

–метод екстраполяції (ґрунтується на визначенні бюджетних показників на основі встановлення їх стійкої динаміки та коригування на відносно стабільний розвиток країни);

–метод експертних оцінок (здійснюється за допомогою оцінки майбутніх результатів дій на основі прогнозів фахівців) [31].

До основних принципів, на яких базується державне прогнозування, відносить такі: науковості, постійного аналізу і контролю виконання програм та планів, реальності, об'єктивності, цілісності, дотримання загальних інтересів, рівності, орієнтації прогнозів і програм на краще задоволення потреб суспільства, погодженості суспільних, колективних і особистих інтересів, єдності відтворення, раціонального використання й охорони усіх видів природних ресурсів, самостійності, поєднання прогнозування, перспективного і поточного планування, правильного визначення пріоритетів, оцінки сучасного рівня розвитку економіки, збалансованості програм (планів), гласності [28].

Що ж стосується підготовки фахівців, то кожна інституційна структура самостійно визначається із кадровою політикою. Забезпечення кваліфікованими кадрами – запорука виваженого середньострокового планування та злагодженої роботи усієї системи державного управління. Крім того, важливим є інформаційно-технічне, фінансове та правове забезпечення макроекономічного планування і прогнозування на всіх етапах.

Ще однією умовою реалізації ефективної політики планування доходів є врахування зарубіжного досвіду МПП доходів бюджету, а результатами дослідження генезису МПП доходів бюджету у різних країнах світу нами визначено основні позитивні тенденції, які доцільно врахувати при удосконаленні МПП доходів ДБУ.

Аналізуючи досвід МПП доходів бюджету країн Європейського Союзу, ми виділили наступні особливості [39]:

- інформаційною базою є сформована із статистичної інформації схема основних взаємозв'язків у національному господарстві, що отримала назву системи національних рахунків;
- основний обсяг бюджетних доходів планується за рахунок податкових надходжень. При цьому розвинуті країни у процесі довгострокового

бюджетного прогнозування і планування орієнтуються не на фіскальне забезпечення доходів бюджету, на оптимізацію видатків;

- активно розвивається середньострокове МПП доходів бюджету (Уперше його почали використовувати у 60-х роках ХХ століття у Німеччині, а уже у 90-х роках ХХ століття воно застосовувалося в усіх країнах Європейського Союзу).

Єврокомісія також визначає ключові елементи, які мають бути втілені у системі середньострокового планування [29]:

1. Покриття середньостроковим планом усіх державних видатків або мінімум видатків центральної влади та сектору соціального забезпечення. Строк планування має становити 3-4 роки, враховуючи поточний рік.

2. Обмеження видатків. Практика показує, що найефективнішими є середньострокові плани, які встановлюють ліміти видатків. Вони мають бути обмежені як на загальному рівні, так і на рівні розпорядників коштів нижчого рівня.

3. Адекватне прогнозування доходів. Надходження до бюджетів різних рівнів мають прогнозуватися відповідно до економічної ситуації. Ступінь деталізації прогнозу надходжень повинен відповідати ступеню деталізації видатків.

4. Аналіз відхилень. Усі відхилення від плану мають ретельно вивчатися та пояснюватися. Слід вивчити як причини похибок у прогнозі, так і поведінку учасників бюджетного процесу, що призвела до виникнення відхилень.

5. Складання декількох сценаріїв макроекономічної ситуації. Прогноз макроекономічних показників повинен передбачати декілька сценаріїв, щоб забезпечити можливість застосовувати різні інструменти фіскального регулювання, якщо ситуація розвиватиметься в рамках певного сценарію.

б. Законодавча прив'язка середньострокового планування до бюджету. Чинне законодавство щодо бюджетного процесу повинно містити офіційно затверджений механізм взаємодії із середньостроковими прогнозами, щоб середньострокове планування справляло реальний вплив на бюджетний процес.

7. Ефективний моніторинг та механізми коригування.

Макроекономічна ситуація має ретельно контролюватися. У разі виникнення відхилень від плану слід заздалегідь передбачати програму дій, які становитимуть реакцію на ці відхилення

Також з метою ефективного бюджетного планування та прогнозування вважаємо за необхідне обов'язкове врахування таких умов: інституційних запитів, зарубіжного досвіду і тенденцій генезису вітчизняної практики [15].

Доцільність використання середньострокового планування у бюджетному процесі обґрунтовується його очевидними перевагами, але слід зауважити, що існують і певні недоліки (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Переваги та недоліки середньострокового бюджетного планування

Переваги	Недоліки
----------	----------

<ul style="list-style-type: none"> ✓ базується на чітко встановлених цілях та пріоритетах бюджетної політики; ✓ дає можливість здійснення оцінки відповідності поточної політики та її майбутнього впровадження; ✓ надає бюджетному процесу важливі риси безперервності й наступності; ✓ підвищує рівень взаємодії між різними державними установами, заохочуючи галузеві міністерства до вищого рівня залученості у бюджетний процес; ✓ поліпшує ефективність розподілу державних ресурсів, підвищуючи прозорість і підзвітність у бюджетному процесі й забезпечуючи механізм систематичного перегляду бюджетних зобов'язань і пріоритетів витрачання коштів; ✓ слугує своєрідним механізмом підвищення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів та 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ занадто оптимістичні проектування багаторічного бюджету можуть бути використані як виправдання для необґрунтованих програм витрачання державних коштів; ✓ багаторічне бюджетування може виявитися складним і адміністративно затратним інструментом для країни.
--	--

Продовження табл. 3.1

ефективності й раціональності	
використання ввірених їм ресурсів	

Джерело: складено автором на основі[23]

Подальший розвиток системи планування дохідної частини бюджету, що ґрунтується на принципах програмно-цільового методу, потребує вдосконалення стадій бюджетного процесу щодо підсилення дієвості середньострокового планування бюджету, покращення є інформаційнотехнічне, фінансове та правове забезпечення МПП на всіх етапах.

Розвиток програмно-цільового методу в Україні здійснюється у напрямку запровадження системи управління цілями, що передбачає визначення прямих та кінцевих результатів діяльності міністерств та інших бюджетних установ. Прямі результати це обсяг наданих державних послуг, а кінцеві результати – це досягнення держави у макроекономічному та соціальному середовищі [15].

Посилення якісного рівня перспективного бюджетного прогнозування та планування надасть можливість посилення ролі бюджету як інструменту фінансового регулювання та сприятиме підвищенню рівня керованості бюджетним процесом. Прогнозування доходної частини бюджету є динамічним процесом, який має враховувати інституційні зміни фінансової системи країни та структурні особливості вітчизняної економіки.

Для отримання точніших прогнозів бюджетних параметрів мусить бути покращена якість наявних рядів економічних даних в тому, що стосується їх обсягу, частоти та узгодженості. Для цього Департамент прогнозування доходів й методології бухгалтерського обліку Міністерства фінансів мусить мати належним чином розроблену та узгоджену базу даних для всіх часових рядів, потрібних для аналізу та прогнозування надходжень до державного бюджету [35].

Часові ряди основних визначальних факторів доходів до ДБУ повинні бути доступні з різною частотою - щомісячно, щоквартально та щорічно.

Існує велика кількість методів прогнозування, що використовуються в різних країнах залежно від доступності даних, можливостей прогнозу і потрібної точності. Згідно з «Керівництвом щодо забезпечення прозорості у бюджетно-податковій сфері» («IMF Manual on Fiscal Transparency») [40], основні підходи до прогнозування бюджетних надходжень є наступними: підхід ефективної ставки податку, прогнозування, що базується на певній моделі (підході еластичності, макроекономічній моделі на основі ВВП, моделі загальної рівноваги, або на основі загальної тенденції, такої як АРІКС

(авторегресійне інтегроване ковзне середнє), VAR (векторна авторегресія), ВМКП (векторних моделей з коригуванням помилки), експоненційне згладжування Хольта-Вінтерса) та мікроімітаційні моделі.

Проте навіть поєднання різних методик у середньостроковому плануванні не може гарантувати ствердження цих прогнозів. Ураховуючи шоковий вплив пандемії на світову економіку та торгівлю, її наслідки для економіки України, у березні 2020 року Урядом скориговано прогноз основних макроекономічних показників на 2020 рік, на основі якого внесено зміни до закону про Державний бюджет України на 2020 рік.

Така подія, як пандемія пов'язана з COVID-19 сколихнула Україну та певні зміни у формування подальших прогнозів щодо доходів Державного бюджету України.

Важливо створити ефективну систему стратегічного прогнозування та середньострокового бюджетного планування з метою використання переваг методу щодо можливості оптимального розподілу бюджетних витрат та оцінки на етапі планування відповідності запланованим стратегічним цілям розвитку.

Повна реалізація середньострокового бюджетного планування в Україні в останні роки залишається одним із найважливіших завдань у галузі формування та реалізації бюджетної політики. У 2020 році його планувалося реалізувати на державному та місцевому рівнях (підготовка проекту бюджетної декларації на 2021-2023 роки та відповідних прогнозів місцевого бюджету на цей період, як основи формування державного та місцевих бюджетів). З розповсюдженням COVID-19 були внесені корективи у формування та реалізацію бюджетної політики. У той же час перенесення надає можливість провести додаткову роботу щодо повного впровадження низки бюджетних правил, необхідних для якісного виконання середньострокового бюджетного планування в 2021 році.

У цьому сенсі доцільно [23]:

1. Кабінет Міністрів України:

- створити ефективну додаткову систему стратегічного планування та бюджетного планування в середньостроковій перспективі для оптимального формування дохідної та видаткової частин бюджету, забезпечуючи відповідність отриманого результату запланованим стратегічним цілям держави, шляхом:

- перегляд положень Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки (за результатами аналізу стану її впровадження), продовження її дії до 2023 року, а також підготовка нового Плану Дія з його реалізації;

- запровадження механізму прийняття державного бюджету строком на 3 роки (розсувний метод) як наступний крок у реалізації середньострокового бюджетного планування;

- доопрацювання та сприяння прийняттю законопроекту України "Про державне стратегічне планування";

- запровадження слухання парламентськими комісіями звітів головних розпорядників бюджетних коштів про досягнення їх стратегічних цілей (разом із Звітом про виконання державного бюджету України за відповідний рік);

- запровадження кількісної оцінки фіскальних ризиків, підвищення якості цієї оцінки як одного з елементів формулювання бюджетної політики;

- забезпечити якісне визначення потреб у бюджетній підтримці та підвищити ефективність та результативність витрачання бюджетних коштів, раціоналізація видатків бюджету шляхом:

- повне здійснення огляду державного бюджету для забезпечення оцінки ефективності бюджетних видатків, громадського обговорення результатів таких оглядів та врахування під час формування галузевих стратегій; розгляд урядом результатів іспитів за 2019 рік та очікуваних до 2020 року;

- уникати затримок із уточненням процедур використання бюджетних коштів та паспортів бюджетних програм;
- покращити якість державного фінансового контролю та державного внутрішнього фінансового контролю, а також незалежного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), вдосконалити його методологічне забезпечення відповідно до існуючих стандартів та практики ЄС щодо таких видів контролю (аудиту), законодавче регулювання таких видів контролю та аудиту шляхом внесення змін до Закону України "Про основні принципи контролю державних фінансів в Україні" (закон затверджений у 1993 р.);
- створення плану стратегічних інвестиційних проектів у державному секторі, який буде спрямований на забезпечення стратегії розвитку держави та стимулюватиме потенційних інвесторів до планування власної інвестиційної діяльності на середньострокову перспективу.

3. Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України: сприяти підтримці балансу державних фінансів, у тому числі шляхом:

- підтримка дефіциту державного бюджету на рівні не вище 3% ВВП під час підготовки проекту державного бюджету України (ст. 14 Бюджетного кодексу);
- відмова від практики державних позик, що перевищує суми, зазначені у додатку 2 Закону про Державний бюджет України на відповідний рік;
- перехід від пасивного боргового фінансування дефіциту бюджету до трансформації боргової політики в один із інструментів реалізації стратегічних орієнтирів економічного розвитку, в тому числі шляхом розробки питання про освячення законодавства в Бюджетному кодексі України так званого «золотого правила», яке пов'язує дефіцит бюджету з величиною капітальних витрат бюджету.

Підходи, запроваджені в останні роки в законодавстві України щодо застосування підходу цілей програми та середньострокового бюджетного планування на практиці, обмежені низкою суб'єктивних та об'єктивних факторів, зокрема відсутністю суворого дотримання законодавчі вимоги та часті зміни певних пріоритетів розвитку. Як показує практика, вимоги щодо підготовки певних стратегічних та бюджетних документів, їх своєчасність та якість виконуються не завжди.

Формування бюджетної політики на середньострокову перспективу визначається наявністю та доцільністю ряду документів, серед яких: стратегічні документи (програми дій уряду, коаліційні угоди тощо), звіт про бюджет, законопроект Державний бюджет України на рік, Звіт про Державний бюджет України, звітує головні розпорядники бюджетних коштів. Крім того, дотримання процедур та термінів впровадження / впровадження зазначених документів також є вирішальним.

Таким чином, здійснення середньострокового бюджетного планування доходів та видатків дає змогу учасникам бюджетного процесу узгоджувати свої стратегічні плани діяльності, координуючи їх залежно від наявних бюджетних ресурсів у рамках підготовки проекту бюджету на відповідний рік та на наступні періоди, що сприяє переходу до формування довгострокової бюджетної політики.

ВИСНОВКИ І ПРОПОЗИЦІЇ

1. Успішне функціонування економіки країни тісно пов'язане з ефективним забезпеченням формування та цільового використання коштів її бюджету.

Саме від дієвої та налагодженої бюджетної системи залежать результативність бюджетної політики країни, забезпечення економічної та фінансової стабільності як державних інститутів, так і всього населення. За роки становлення України як самостійної держави в цілому було сформоване законодавче підґрунтя для забезпечення достатньо дієвого, сталого функціонування бюджетної системи країни, проведення послідовної бюджетної політики у сфері формування, розподілу та використання бюджетних ресурсів.

2. Світовий досвід формування та реалізації основних пріоритетів бюджетної системи відповідно до основних пріоритетів бюджетної політики свідчить, що реформування у сфері бюджетних відносин повинно проводитися з урахуванням соціально-економічного розвитку країни, її регіонів та галузей. На цьому етапі розвитку спостерігається тенденція до відповідних перетворень системи управління бюджетними видатками шляхом запровадження та підвищення рівня бюджетного планування в середньостроковій перспективі; чітко визначений розвиток державного управління у сфері державних послуг, орієнтованих на кінцеві результати; проводиться удосконалення систем планування та моніторингу соціально-економічної ефективності видатків бюджету за допомогою якісних та кількісних показників; дотримання принципу відповідальності органів державної влади.

3. На основі аналізу доходів державного бюджету спостерігається тенденція до збільшення доходів, що, в свою чергу, повинно мати позитивний вплив на економіку, але особливу увагу слід приділити збалансованості бюджету, про що свідчить важливий дисбаланс доходів і витрат. У свою чергу, узагальнюючим і основним джерелом у структурі доходів державного бюджету є валовий внутрішній продукт, який відображає результат розподілу величини ВВП з учасниками процесу відтворення та подальшого розподілу

вартості, зосередженої в руках держави. ВВП дуже важливий для формування дохідної частини бюджету та загального економічного розвитку.

4. Формування видатків бюджету відіграє важливу роль у досягненні поставлених завдань соціально-економічного розвитку країни, виконанні державою її суспільних функцій. Здатність видатків бюджету як важливого інструменту макроекономічної політики впливу на економічні процеси в державі забезпечується передусім фінансуванням своєчасної структурної та техніко-технологічної перебудови економіки, впровадження прогресивних інноваційних, конкурентоспроможних технологій, освоєння досягнень від пріоритетних наукових досліджень. Фінансування соціальної інфраструктури позитивно впливає на збереження та прискорення розвитку людського капіталу, підвищення якості соціального захисту малозабезпечених верств населення, освітянських, медичних послуг.

5. Для кожної сучасної країни, ключовим пріоритетом бюджетних видатків завжди будуть видатки спрямовані на соціальний захист незахищених верств населення, розвиток соціальної інфраструктури та інвестиції в людський капітал. Саме за цими ознаками формується характеристика видатків «соціального бюджету», який певною мірою відповідає соціальній політиці держави. Політика держави в сфері соціальних видатків бюджету передбачає: розробку і впровадження заходів направлених на зниження рівня бідності в країні; захист малозабезпечених громадян; підвищення соціальних стандартів; формування підґрунтя для перевodu пільг громадян в адресно-грошову форму; забезпечення зростання пенсій, заробітних плат вчителів, медичних працівників; належне фінансування бюджетних установ, організацій, відповідно до встановлених в країні нормативів. Найвища частка видатків державного бюджету у ВВП належить видаткам на соціальний захист і соціальне забезпечення, середнє значення даного показника в періоді 2011–2020 років складає 5,56%, відповідно частка видатків на загальнодержавні функції становить 4,14%, громадський порядок, безпеку та судову владу –

2,99%, економічну діяльність – 2,44%, оборону – 2,06%, освіту – 1,63%, охорону здоров'я – 0,94%, духовний і фізичний розвиток – 0,29%, охорону навколишнього природного середовища – 0,20%, житлово-комунальне господарство – 0,01%.

б. У сучасних умовах розвитку економіки доцільним є визначення відповідних інституційних засад бюджетної політики, підвищення результативності виконання бюджетних програм, посилення взаємозв'язку бюджетного планування та основних пріоритетів соціально-економічного розвитку країни, удосконалення системи управління державними фінансами з урахуванням необхідності забезпечення належного рівня соціальних стандартів, внутрішнього споживання, стимулювання економічної діяльності країни. Формування та здійснення бюджетної стратегії як складової державного регулювання суспільного розвитку має ґрунтуватися на підходах спрямованих на досягнення фінансово-економічної збалансованості, дієвості економічних перетворень. Процес фінансово-економічних трансформацій свідчить, що дієвість бюджетної політики, визначається бюджетними інститутами, які здійснюють визначені функції, взаємодіючи між собою в процесі прийняття бюджетних рішень; встановленими принципами, механізмами бюджетного процесу. Провідну роль у розвитку соціально-економічної структури суспільства відіграє система бюджетного прогнозування та планування, яка забезпечує узгодженість за термінами, формами та обсягами фінансових ресурсів державного та місцевих бюджетів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрущенко Г.С. Становлення та розвиток бюджетного законодавства України; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ : Людмила, 2020. 203 с. 2.
- Баранник Л. Б. Бюджетная безопасность в Украине в контексте социальной стабильности. Наукові записки Національного університету "Острозька академія". Серія : Економіка. 2017. Вип. 4. С. 112-119.
3. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 року із змінами та доповн. № 2456 – VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
4. Бюджетна система: тенденції розвитку / [А. В. Корнилюк та ін. ; за заг. ред. В. М. Мазярчука]. Київ : Лопатіна О. О., 2019. 382 с.
5. Бюджетно-податкова політика у системі регулювання економіки: монографія / [І. Я. Чугунов, Т.В. Канєва, М.Д. Пасічний] ; за заг. ред. І. Я. Чугунова. Київ : Глобус-Пресс, 2018. 350 с.
6. Ванькович Д.В. Теоретико-методологічні засади та механізм реалізації фінансової політики в Україні: монографія. Львів: Міські інформаційні системи, 2014. 348 с.
7. Голинська О. В. Механізми державного управління бюджетами через інструменти програмно-цільового методу: монографія. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. Ін.-т держ. упр. Одеса: ВМВ, 2013. 272 с.
8. Гриценко А.А. Архітектура економічної безпеки: монографія. Київ: НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогноз.» НАН України, 2017. 224 с.
9. Довіра в інституційній архітектоніці економічного простіру-часу: монографія. Т.1. Довіра в суспільно-економічній системі / В.М.Геєць, А.А.Гриценко, І.Я.Чугунов, Т.А.Кричевська та ін.; за ред. А.А.Гриценка, ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України". К., 2020. 550 с.

10. Довіра в інституційній архітектоніці економічного простіру-часу: монографія. Т.2. Довіра в грошово-кредитній і фінансовій системі / В.М.Геєць, А.А.Гриценко, І.Я.Чугунов, Т.А.Кричевська та ін.; за ред. А.А.Гриценка, ДУ "Інститут економіки та прогнозування НАН України". К., 2020. 935 с.
11. Запатріна І.В. Формування фінансової політики держави: євроінтеграційний вимір. Вісник КНТЕУ. 2012. № 2. С. 59–73.
12. Канєва Т.В. Бюджет як інструмент соціально-економічного розвитку країни. Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 7. С. 45-51.
13. Качула С.В. Середньострокові пріоритети бюджетної політики соціального розвитку суспільства. Науковий погляд: економіка та управління. 2019. №1 (63). С. 193–200.
14. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег; пер. с англ. М.: Либроком, 2017. 352 с.
15. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96–ВР: <http://zakon.rada.gov.ua>
16. Коровій В.В. Бюджет у системі соціально-економічного розвитку країни. Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 24. С. 54-60.
17. Кулинич М. Бюджетування та контролінг в управлінні результативністю: монографія; Східноєвроп. нац. ун-т ім. Лесі Українки. Луцьк : Вежа-Друк, 2019. 111 с.
18. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально–економічного розвитку України: монографія. Київ: ДННУ АФУ, 2009. 600 с.
19. Лисяк Л.В., Качула С.В. Бюджетна політика у сфері видатків в координатах соціального розвитку. Світ фінансів. 2020. № 4 (65). С.39-55.
20. Лободіна З. М. Бюджетний механізм: концептуальні засади та перспективи модернізації : монографія. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. 411 с.

21. Лук'яненко І., Сидорович М. Бюджетно-податкова політика України: нові виклики: монографія. Київ: НаУКМА, 2014. 229 с.
22. Макогон В. Д. Бюджетна стратегія держави : монографія. К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. 364 с.
23. Макогон В.Д. Бюджетні видатки у системі соціально-економічного розвитку країни. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2016. №3(86). С.114–124.
24. Макогон В. Д. Стратегічні пріоритети бюджетної політики в умовах інституційних перетворень. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 7. С. 38–45.
25. Пасічний М.Д. Методологічні засади формування фінансової політики країни. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2018. № 3. С. 116–130.
26. Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України від 21.12.2016 р. № 1801-VIII: <http://zakon.rada.gov.ua>
27. Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України від 07.12.2017 р. № 2246-VIII: <http://zakon.rada.gov.ua>
28. Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України від 23.11.2018 р. № 2629-VIII: <http://zakon.rada.gov.ua>
29. Про Державний бюджет України на 2020 рік: Закон України від 14.11.2019 р. № 294-IX: <http://zakon.rada.gov.ua>
30. Проект Постанови Верховної Ради України про основні напрями бюджетної політики на 2016 рік: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc>
31. Проект Постанови Верховної Ради України про основні напрями бюджетної політики на 2017 рік: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc>
32. Проект Постанови Верховної Ради України про основні напрями бюджетної політики на 2018-2020 роки:<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2c>
33. Проект Постанови Верховної Ради України про основні напрями бюджетної політики на 2019-2021 роки:<http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2>
- 34.

Радіонов Ю.Д. Формування видатків бюджету: монографія. Київ:Київ. нац. торг.- екон. ун-т, 2019. 616 с.

35. Розвиток державних фінансів України в умовах глобалізації: монографія / за ред. І. О.Луніної; Київ : Ін-т економіки та прогнозування НАН України, 2014. 296 с.

36. Савчук Н. В. Бюджетні пріоритети України у контексті суспільного вибору: монографія. Держ. вищ. навч. закл. "Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана". Київ: КНЕУ, 2014. 325 с.

37. Самошкіна О. А. Формування видатків бюджету у системі суспільного розвитку. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 21. С. 79-84.

38. Танзи Вито. Правительство и рынки: меняющаяся экономическая роль государства / пер. с англ. Изд-во Института Гайдара, 2018. 584 с.

39. Чугунов І., Макогон В. Бюджетна стратегія в умовах економічних перетворень. Вісник КНТЕУ. 2018. № 5. С. 5–18.

40. Чугунов І.Я., Макогон В. Д. Бюджетна політика в умовах економічних перетворень. Економічний часопис-XXI: науковий журнал. №158(3-4(2)). 2016. С. 66–69.

41. Чугунов І.Я., Пасічний М. Д. Фінансова політика України в умовах глобалізації економіки. Вісник КНТЕУ. 2016. № 5. С. 5–18.

42. Чугунов І., Насібова О. Еволюція фінансового забезпечення соціального захисту населення. Вісник Київського Національного торговельно-економічного університету. 2020. № 4. С. 106-120.

43. Чугунов І., Самошкіна О. Видатки бюджету в системі соціально-економічного розвитку. Вісник КНТЕУ. 2019. № 2. С. 103-121.

44. Чугунов І.Я. Бюджетна стратегія суспільного розвитку. К.:Київ.нац.торг.-екон.ун-т, 2021. 532 с.

45. Чугунов І.Я., Насібова О.В. Фінансові імперативи розвитку соціального захисту населення. Вісник КНТЕУ. 2021. № 2. С.114–130.

46. Budget Policy of Social Development: monograph / general editorship Doctor of Economics, Professor Honored Worker of Science and Technology of Ukraine I. Ya. Chugunov. Tallinn: Scientific Route, 2018. 362 p.
47. Chugunov I., Makohon V., Markuts Y. Budgetary policy of the emerging countries in conditions of institutional transformations. Problems and Perspectives in Management. 2019. Volume 17, Issue №4, pp. 252-261.
48. Chugunov I., Makohon V., Markuts Y. Features of EU and Ukraine debt policy. Investment Management and Financial Innovations. 2019. Volume 16, Issue №4, pp. 254-261.
49. The official website of OECD. Retrieved from <http://www.oecd.org>
50. The official website of IMF. Retrieved from <https://www.imf.org/external/index.htm>
51. The official website of World Bank. Retrieved from <https://www.worldbank.org/>
52. The official website of European Commission. Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/index_en
53. The official website of Eurostat. Retrieved from <https://ec.europa.eu/eurostat>
54. The White house: офіційний сайт. Office of management and budget. URL: <https://www.whitehouse.gov/omb/historical-tables/>

ДОДАТКИ



Рис.3.1. Методи МПП доходів державного бюджету, які застосовуються у вітчизняній практиці

Джерело: складено автором на основі [31], [33], [34]

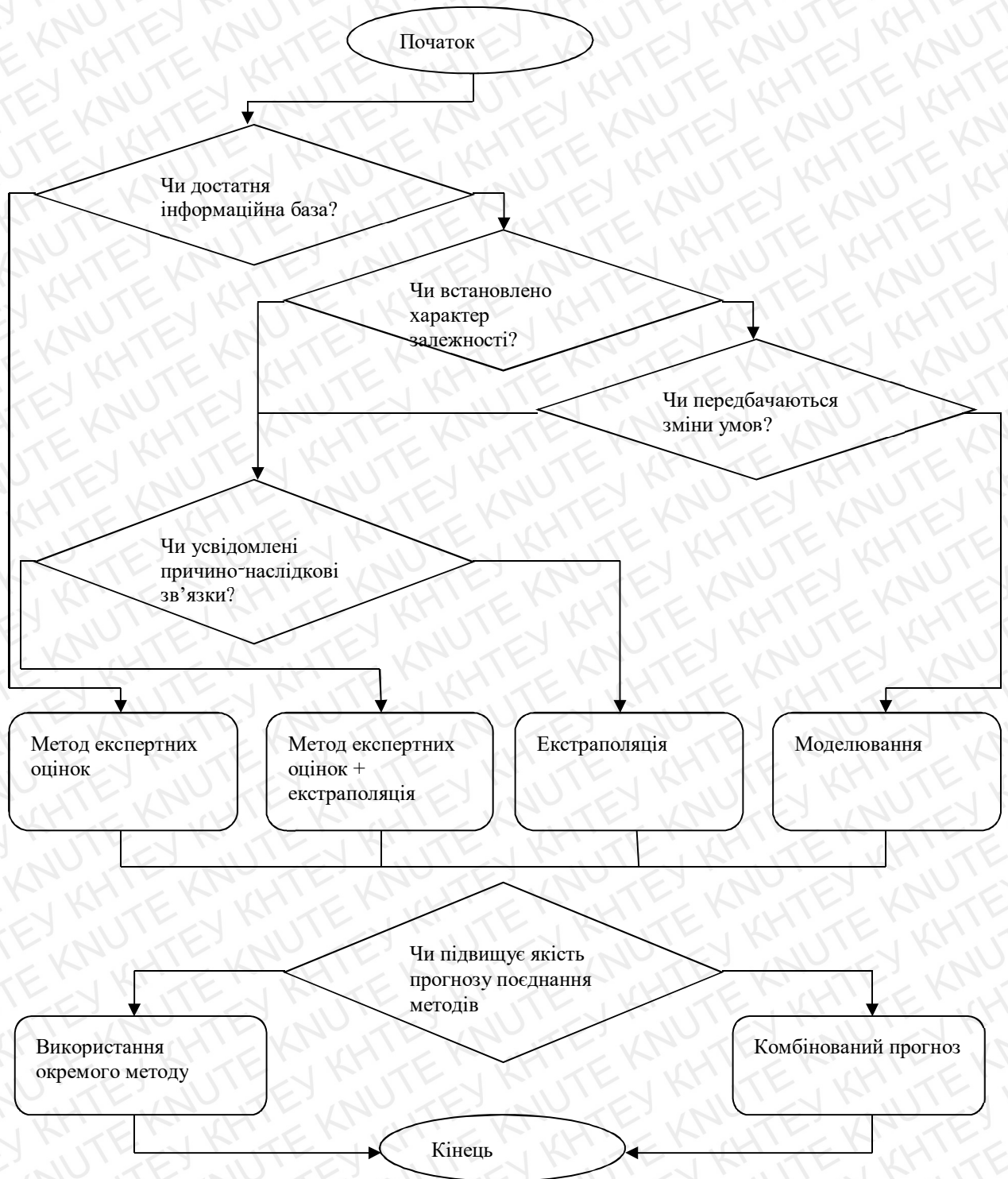


Рис.2.3. Алгоритм прийняття рішення щодо вибору методик МПП

Джерело: складено автором на основі [35]