

Київський національний торговельно-економічний університет

Кафедра фінансів

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

**«ІНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ
УКРАЇНИ»**

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

Резепової
Марії Сергіївни

Науковий керівник
д.е.н., професор

Слободянюк
Ольга Василівна

Гарант освітньої програми
д.е.н., професор

Макогон
Валентина Дмитрівна

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

Чугунов
Ігор Якович

Київ 2019

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ	
1.1. Сутність бюджетної системи як складової соціально-економічного регулювання	6
1.2. Виникнення та розвиток теорії інституціоналізму	12
РОЗДІЛ 2. БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ	
2.1. Інституційний підхід до організації бюджетної системи	18
2.2. Аналіз інституційних засад розвитку бюджетної системи в розрізі рівнів бюджетування	26
РОЗДІЛ 3. ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ	
3.1. Пріоритети бюджетної політики України	37
3.2. Шляхи оптимізації взаємодії елементів бюджетного механізму	41
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	51
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	55
ДОДАТКИ	64

ВСТУП

Актуальність теми. Бюджетна система є вагомою складовою механізму державного регулювання економіки, від ступеня оптимальності співвідношень між елементами бюджетної системи залежить рівень збалансованості бюджетного регулювання й ефективність його впливу на динаміку соціально-економічного розвитку країни. Бюджетна система є адаптивним механізмом у системі регулювання економіки, спрямованим на забезпечення адекватності регулятивних заходів внутрішнім і зовнішнім змінам економічного середовища з метою економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць. Обсяг і структура дохідної і видаткової частин бюджету справляє досить значний вплив як на окремі галузі, так і на економіку в цілому.

З метою підвищення якісного рівня функціонування системи бюджетного регулювання доцільним є використання архітекτονіки як особливої науки, що досліджує загальні принципи побудови цілісних систем, у тому числі інституційних.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розкриття змісту суспільних фінансів на основі методології інституціоналізму знайшло відображення у працях таких зарубіжних вчених, як: Ш. Бланкарт, Д. Норт, У. Нордхауз, П. Самуельсон, Дж. Стігліц та ін.

Окремі аспекти інституціоналізації фінансово-економічних відносин у постсоціалістичних країнах висвітлено у публікаціях Т. Гайдай, А. Гриценка, Л. Лисяк, Р. Нурєєва, І. Чугунова, А. Чухна. Зокрема, А. Гриценко і І. Чугунов досить глибоко досліджують інституційні засади розвитку грошово-кредитного та бюджетного регулювання і є основоположниками такої наукової течії у вітчизняній фінансовій науці, як інституційна архітектоніка.

Питання інституціоналізації бюджетних відносин в Україні не втрачає своєї актуальності. У зв'язку з цим існує необхідність у поглибленому дослідженні проблематики формування системи інституційного забезпечення бюджетного процесу в Україні, своєрідним "каркасом" якої може стати саме інституційна архітектоніка. На основі систематизації і аналізу наукових праць

вітчизняних фахівців та власних міркувань, можна дійти висновку, що інституційна архітектура бюджетного процесу складається із сукупності інститутів та інституцій, які відображають стійкі, адекватні існуючому суспільному ладу, зв'язки між його підсистемами (стадіями).

Метою роботи є розкриття інституційних засад розвитку бюджетної системи.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- розкрити сутність бюджетної системи як складової соціально-економічного регулювання;
- розкрити процес виникнення та розвиток теорії інституціоналізму;
- узагальнити досвід розвитку бюджетних систем у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою;
- визначити особливості інституційного підходу до організації бюджетної системи;
- здійснити аналіз інституційних засад розвитку бюджетної системи в розрізі рівнів бюджетування;
- визначити пріоритети бюджетної політики України;
- визначити шляхи оптимізації взаємодії елементів бюджетного механізму.

Об'єктом дослідження є бюджетна система України.

Предметом дослідження є теоретичні та практичні питання інституційних засад розвитку бюджетної системи.

Матеріали та методи. У роботі використано такі загальнонаукові методи, як діалектичний метод наукового пізнання, системний та інституційний підхід до вивчення інституційних засад бюджетної системи, які дозволили забезпечити концептуальну єдність дослідження.

Інформаційну базу дослідження становили нормативно-правове забезпечення щодо функціонування бюджетної системи, статистичні матеріали Державної служби статистики України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Рахункової палати України,

фінансових органів місцевого самоврядування, відповідні монографії, наукові статті вітчизняних та зарубіжних вчених.

Практичне значення одержаних результатів. Основні положення та результати випускної кваліфікаційної роботи розкрито у статті опублікованій у збірнику наукових праць студентів Київського національного торговельно-економічного університету.

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

У вступі обґрунтовано актуальність обраної теми, визначено об'єкт, предмет, мету, завдання та методи дослідження, зазначено теоретичне та практичне значення випускного кваліфікаційного проекту.

У першому розділі досліджено теоретичні основи становлення та розвитку бюджетної системи. Розкрито сутність бюджетної системи як складової соціально-економічного регулювання. Досліджено процес виникнення та розвиток теорії інституціоналізму. Узагальнено досвід розвитку бюджетних систем у країнах з розвинутою та трансформаційною економікою.

У другому розділі визначено особливості інституційного підходу до організації бюджетної системи. Досліджено структуру бюджетної системи України, розглянуто її складові. Проаналізовано основні завдання на різних рівнях бюджетування.

У третьому розділі визначені шляхи запровадження дієвого бюджетного механізму. Розкрито пріоритети розвитку бюджетної системи, запропоновано шляхи оптимізації взаємодії елементів бюджетного механізму.

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

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ

1.1. Сутність бюджетної системи як складової соціально-економічного регулювання

Термін "архітектоніка" складається зі слів грецького походження: archi – головний і tektos – будувати, споруджувати, що в дослівному перекладі означає "головний устрій" або "основна будова". Найчастіше це поняття використовується в архітектурі для вираження головного принципу побудови основної системи зв'язків між окремими частинами композиції художнього цілого.

В літературі "архітектоніка" відображає основний принцип побудови літературного твору як єдиного цілого, інтегральний взаємозв'язок основних його складових частин, композицію; в геології – загальну картину геологічної будови, особливостей залягання чи місце розташування гірських порід тієї, чи іншої місцевості.

Професор І. Чугунов вперше зазначає, що з метою підвищення якісного рівня функціонування системи бюджетного регулювання доцільним є використання архітектоніки як особливої науки, що досліджує загальні принципи побудови цілісних систем, у тому числі інституційних.

За підходами, розробленими професором А. Гриценком, інституційна архітектоніка є структурою інститутів, яку складають правила, норми, стереотипи, традиції, установи та інші соціальні утворення в їх співвідношеннях з суттю і загальним естетичним планом побудови цілісної соціальної системи. У цьому визначенні відображені об'єктивні, внутрішньо властиві системі відносини, значення суб'єктів у перетворюючій діяльності та необхідність її побудови згідно з внутрішніми закономірностями системи.

Використовуючи інституційний підхід до дослідження бюджетної системи та бюджетного регулювання, І. Чугунов зазначає, що інституційна

архітектоніка бюджетної політики в системі державного регулювання включає систему правил, норм, законів, органів законодавчої й виконавчої влади, установ та їх оптимальне поєднання і співвідношення, за допомогою яких формуються та реалізуються стратегічні й тактичні цілі, спрямовані на забезпечення ефективного функціонування системи бюджетного регулювання та соціально-економічного розвитку країни.

Досліджуючи проблематику інституційної архітектоніки бюджетної системи, науковець визначає її як найбільш оптимальні бюджетні співвідношення, зокрема, частка дохідної та видаткової частин бюджету, дефіциту (профіциту) бюджету, обсягу державного боргу у ВВП, структури доходів, видатків бюджету, державного боргу, джерел фінансування дефіциту бюджету, рівень бюджетної централізації, коефіцієнти міжбюджетного регулювання, так і основні положення бюджетного процесу, що містяться в ряді нормативно-законодавчих актів.

Стан бюджетної рівноваги не означає тільки рівновагу в арифметичному розумінні, і у випадку бюджетного надлишку (перевищення дохідної частини бюджету над видатковою) бюджет знаходиться у стані рівноваги. Таким чином, бюджетна рівновага порушується тільки тоді, коли видатки перевищують доходи, тобто має місце бюджетний дефіцит. Формування збалансованого державного бюджету залишається однією з ключових проблем функціонування бюджетного процесу в Україні. Закон усереднювання є більш конкретною формою дії закону рівноваги та дає просторову і кількісну характеристику взаємодії однорідних елементів цілісної системи, які знаходяться в постійному русі. Якщо рівновага сама по собі не містить просторових характеристик і фіксує лише рівність значень, то усереднювання за своєю суттю є просторовим і кількісним поняттям.

Інституційна архітектоніка бюджетного процесу так само вибудовується за середньозваженими параметрами розвитку, які визначаються необхідними (середніми) значеннями суспільного розвитку. Прикладами індикаторів, які відображають результат усереднювання в оцінці реалізації бюджетного процесу

в Україні, можуть бути: рівень ВВП на душу населення; середньорічний рівень інфляції в країні; середньозважений строк до погашення державного боргу; індекс виробництва промислової продукції тощо. Закон структуризації – третій закон інституційної архітекτονіки бюджетного процесу. В цілому він характеризує взаємозв'язок елементів, які мають внутрішні фактори розвитку і здатні об'єднуватися в певні цілісні утворення в межах більш широкої цілісності. Дія закону структуризації на практиці означає впорядкування бюджетних інституцій, їх взаємозв'язку з метою досягнення найкращих параметрів розвитку бюджетного процесу. Структуризація бюджетного процесу України відбувається в межах відповідного інституційно-організаційного та інституційно-правового забезпечення бюджетного процесу. На основі викладеного доцільно представити модель інституційної архітекτονіки бюджетного процесу в Україні (рисунок), визначення якої передбачає виявлення загального плану побудови інституційного забезпечення бюджетного процесу як системи, що розвивається, і опорними елементами якої виступають інститути та інституції. Система інституційного забезпечення бюджетного процесу (ІЗБП) повинна складатися з сукупності взаємозалежних підсистем: інституційного забезпечення складання проекту бюджету, його прийняття та виконання, а також контролю за виконанням бюджету. Оскільки всі вони взаємозалежні, неправильне функціонування однієї підсистеми може вплинути на функціонування системи в цілому. Так, ланцюговою реакцією завищення прогнозу макроекономічних показників, що закладаються у державний бюджет при складанні, стане затримка із виплатою або невиплата платежів при виконанні бюджету. Формування системи ІЗБП передбачає наявність таких структурних елементів, як суб'єкт, об'єкт та зв'язки між ними. Об'єктами в цій системі виступають інститути, а суб'єктами – інституції, які становлять організаційну основу реалізації бюджетного процесу. Об'єкти та суб'єкти структуровані ієрархічно і відповідно поділяються на базисні і похідні, структурні та інфраструктурні.

Так, про відкритість системи інституційного забезпечення бюджетного процесу свідчить таке: взаємодія системи із зовнішнім середовищем (наприклад, з фінансовою системою при уточненні бюджетних показників відповідно до зміни макроекономічних показників); використання механізмів інформаційної та інтелектуальної комунікації між структурними та інфраструктурними інституціями; взаємодія та координація дій учасників бюджетного процесу; адаптивність, яка виявляється через здатність системи пристосовуватися до різних умов зовнішнього середовища.

Наслідком адаптивності системи ІЗБП є її нелінійність, яка характеризується зміною властивостей під дією потоків (інформаційних, фінансових), які проходять через систему. Ентропійність системи ІЗБП має прояв в її неупорядкованості і виявляється через прагнення структурних та інфраструктурних інституцій до максимізації корисності і мінімізації втрат при реалізації бюджетного процесу. Синергетичний ефект спостерігатиметься у системі, якщо всі її елементи орієнтовані на досягнення однієї загальної мети. Якщо ж вони будуть мати окремі цілі, не пов'язані із загальною, позитивний синергетичний ефект не виникне [19].

Такі зв'язки при спільних діях структурних та інфраструктурних інституцій забезпечують збільшення загального ефекту від реалізації бюджетного процесу до величини, більшої ніж сума ефектів цих же елементів, діючих незалежно. Базисні інститути в системі ІЗБП відображають сформовані в державі суспільно-економічні, політичні відносини, норми, стандарти розвитку, регламенти, які неминуче призводять до системних змін у структурі бюджетних відносин в Україні. Інерція застарілих бюджетних інститутів та укорінення неринкових форм бюджетних відносин деформують більшість принципів функціонування ефективного бюджетного процесу. Крім цього, окремі базисні суспільні інститути, передусім, громадянського суспільства, державотворення, довіри в суспільстві отримали новий розвиток після набуття незалежності України, а тому й досі знаходяться в стадії становлення і розвитку. У зв'язку з цим досить часто результати бюджетного процесу не

повною мірою відображають дотримання відповідних соціально-економічних стандартів, задекларованих у нашій державі. Важливою проблемою, яка гальмує процес інституціоналізації бюджетних відносин у напрямку їх систематизації, слід вважати вплив інституту лобізму і політичної боротьби в Україні, які, безперечно, є базисними, але в умовах відсутності політичної стабільності не є сформованими. Так, лобізм у первісному розумінні цього слова в Україні лише зароджується. Він передбачає цивілізоване відстоювання інтересів громади, а не групи людей чи окремого впливового індивіда.

Відповідно до класичних канонів влада під тиском вагомих аргументів сама має схилитися до ухвалення рішень, які їй пропонують чесні ("білі") лобісти. Сучасні реалії вітчизняного суспільно-політичного середовища у сфері лобіювання інтересів усе частіше трактуються вітчизняним законодавством як "корупційні діяння". На основі базисних вибудовуються похідні інститути бюджетного процесу: оподаткування, державного кредитування та управління державним боргом, міжбюджетних відносин, бюджетного планування, бюджетного контролю, бюджетної збалансованості тощо. Важливим завданням у процесі розвитку похідних бюджетних інститутів є встановлення ступеня їх адекватності сучасним тенденціям. Слід розуміти, що в системі ІЗБП функціонують інститути, які можуть як підвищувати, так і знижувати рівень ефективності функціонування цієї системи. Тому тут важливим є досягнення інституційної рівноваги. Характеризуючи модель інституційної архітектури бюджетного процесу в Україні, необхідно відзначити, що вона повинна вибудовуватись в динамічному середовищі взаємопов'язаних структурних та інфраструктурних інституцій – суб'єктів реалізації бюджетних відносин. Такий поділ є досить умовним, оскільки в Україні на законодавчому та організаційно-методичному рівні не існує чіткого розмежування бюджетних інституцій. Структурні інституції регулювання бюджетного процесу мають бути представлені тими учасниками, які в законодавчому порядку створюються і наділяються правами регулятивного впливу виключно в бюджетній сфері. Тобто без існування інституту бюджету в державі діяльність таких інституцій

втрачає сенс. Інфраструктурні інституції бюджетного процесу в Україні мають виконувати окремі, законодавчо врегульовані функції на різних стадіях реалізації бюджетного процесу. До їх складу необхідно включити недержавні аудиторські компанії. Адже активне залучення таких інституцій до організації бюджетного процесу дасть змогу посилити незалежність бюджетного контролю, впровадити нові напрямки контрольно-аналітичної та методичної діяльності, забезпечити модернізацію, підвищити якість контрольних заходів, ефективність організації контрольної роботи та професійний розвиток кадрових ресурсів.

Формування системи інституційного забезпечення бюджетного процесу передбачає, що базисні і похідні інститути, а також структурні та інфраструктурні інституції діють у межах інституційно-правового поля, здійснюючи свій вплив через адаптивні інструменти. Необхідною умовою формування системи ІЗБП є наявність цілісної, стабільної і зрозумілої інституційно-правової бази. У такому контексті важливо вдосконалити інституційно-правове забезпечення бюджетного процесу в частині щодо ув'язки бюджету зі стратегією соціально-економічного розвитку держави. Практична реалізація цього можлива через ухвалення Закону України "Про державне стратегічне планування", в якому мають бути встановлені стратегічні цілі соціально- економічного розвитку країни, що знаходили б відображення у середньострокових цілях і пріоритетах, а в кінцевому підсумку відображались у перспективному фінансовому плані, який повинен трансформуватись в основний фінансовий план країни – державний бюджет. Цим нормативно-правовим актом повинно бути визначено єдині методологічні, методичні, правові, економічні та організаційні засади формування державного стратегічного планування, загальний порядок розроблення, схвалення, виконання, моніторингу, оцінки, контролю документів державного стратегічного планування, а також повноваження його учасників.

Отже, на сучасному етапі розвитку державних фінансів необхідним є переосмислення сутності бюджетної системи у процесі регулювання економіки,

підвищення теоретико-методологічного рівня бюджетної політики та, враховуючи вітчизняний і зарубіжний досвід, розробки на основі виявлених особливостей бюджетного процесу нової парадигми системи бюджетного регулювання, з одного боку, як інструменту впливу, а з другого боку, як об'єкта регулювання економічного розвитку.

Зазначене надасть змогу поглибити розуміння сутності бюджету як економічної категорії та бюджетної системи як важливого регулятора економічних процесів, а також приймати ефективні рішення з питань розвитку фінансово-бюджетних відносин.

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

Розробка і реалізація бюджетної політики має спиратися на науково обґрунтовані положення та результати проведених досліджень з питань фінансово-бюджетних відносин, що, безперечно, посилить збалансованість державних фінансів та створить необхідні умови для підвищення рівня керованості економічних процесів країни. Застосування положень інституційної архітектури надасть можливість визначити рівень функціонування та збалансованості бюджетної системи як вагової складової державного регулювання економіки та підвищити якість процесу бюджетного регулювання в Україні.

1.2. Виникнення та розвиток теорії інституціоналізму

Економічна парадигма командно-адміністративної системи внесла суттєві корективи у підходи до розробки доходної частини бюджету, частка податкових надходжень не перевищувала половини обсягу її структури. Тотальне превалювання державної форми власності позначились на заміні

сукупності прямих податків, що сплачуються суб'єктами господарювання на платежі державних підприємств. Доречно зазначити, що наприкінці дев'ятнадцятого століття перехід до державної монополії виробництва алкогольної продукції та трансформації акцизного оподаткування значно знизив частку податкових надходжень у доходах бюджету українських губерній. Рудименти на кшталт державної монополії спиртової галузі за сучасних умов економічного розвитку призводять виключно до посилення тіньової складової ринку алкогольної продукції, що позначається на втраті доходів державного бюджету.

Домінантна роль непрямого оподаткування як у період імперської (понад 80 % у загальній структурі податкових надходжень) та радянської (понад 70 %) доби обумовлена недостатнім розвитком інституту приватної власності, невисоким рівнем доходів населення, перевагами адміністрування непрямих податків у порівнянні з прямими та структурними особливостями вітчизняної економіки. Тенденція до поступового зниження питомої ваги непрямих податків спостерігається за умов незалежності, однак швидкої субституції структури оподаткування не відбувається, роль специфічних акцизів у формуванні бюджетних доходів в порівнянні з розвинутими країнами є вищою.

Відсутність суспільного компромісу в питаннях встановлення прогресивної шкали оподаткування доходів населення накладає інституційне обмеження стосовно використання даного інструменту податкового регулювання за сучасних умов. У радянський період прогресивна шкала оподаткування застосовувалась на початковому етапі формування податкової системи з метою цілковитого витіснення приватної форми власності, а в імперський період рішення щодо оподаткування доходів було заблоковано виходячи із неготовності еліт збільшувати податкове навантаження на заможні верстви населення. В період незалежності спостерігається непослідовність податкової політики в контексті запровадження та скасування прогресивної шкали оподаткування податком на доходи фізичних осіб, що не сприяє загальній ефективності оподаткування.

Відсутність досвіду справляння сукупності податків, які функціонують у розвинутих країнах світу, зокрема майнових, податку на додану вартість тощо. Адміністрування податку на нерухоме майно здійснювалось в українських губерніях, проте в радянський період даний податок був скасований. Майнове оподаткування є достатньо важливим джерелом формування бюджетних доходів територіальних громад, відсутність належного інституційного забезпечення та досвіду його справляння звужує загальну податкову базу та позбавляє органи місцевого самоврядування фінансового ресурсу для реалізації функціональних повноважень. База оподаткування в якості площі нерухомості не відповідає нинішнім реаліям, адже ще у дев'ятнадцятому столітті базою оподаткування об'єктів нерухомості виступала вартість нерухомості за оцінкою уповноважених місцевою владою інституцій.

Еволюційний розвиток оподаткування здійснювався за умов бюджетної централізації протягом імперіалістичного та радянського періоду історії. Багаторічний емпіричний досвід цієї неформальної інституційної практики мав відчутний вплив на розробку основних засад бюджетно-податкової політики України. Значна диференціація економічного розвитку та податкової бази в регіональному розрізі, викликана особливостями галузевої структури економіки і географічного розміщення засобів виробництва обмежує можливості проведення фіскальної децентралізації.

Оптимізація системи управління державними фінансами зумовила необхідність інституційної модернізації податкової і митної служби, їх реорганізацію в єдиний орган виконавчої влади задля підвищення ефективності виконання іманентних функцій та повноважень. Конфігурація системи фіскальних органів не потребує перегляду, а фокус державної податкової політики має бути сконцентрованим на питаннях підвищення інституційної спроможності державної фіскальної служби.

Теорія інституціоналізму виникла на початку XX ст. в США. Найвизначнішими представниками даної теорії були Т. Веблен, Дж. Коммонс, У. Мітчелл. Інституціоналізм передбачив більш широке використання описово-

статистичного та історико-генетичного методу, як базову категорію інституту - сукупність правових норм, звичаїв тощо. Важливо відмітити, що інституціоналізм у своєму розвитку пройшов три етапи: перший етап (20-30-ті рр. XX ст.), який характеризується визначенням основних понять інституціоналізму, відстоювання ідеї соціального контролю та необхідності втручання держави в економічні процеси; другий етап (до 60-70-тих рр. XX ст.), який характеризується дослідженням демографічних проблем, протиріч соціально-економічного розвитку капіталізму; третій етап (60-70-ті рр. XX ст.), який характеризується дослідженням ролі економічних процесів у забезпеченні розвитку суспільства. Разом з тим в інституціоналізмі виділяють три напрями: соціально-психологічний, соціально-правовий та інституційно-статистичний.

У. Мітчелл досліджував економічні процеси з метою визначення ефективних методів ослаблення фінансово-економічних кризових явищ. У його теорії циклічність не розглядалась, а криза була замінена рецесією - плавним зниженням темпів економічного зростання. На основі екстраполяції динамічних рядів економічних показників У. Мітчел розробив прогноз господарської кон'юнктури. В короткостроковій перспективі рівень достовірності даного прогнозу був досить високий проте в довгостроковій перспективі не значний[5]. Разом з тим, не зважаючи на різні напрями інституціоналізму їм притаманні спільні ознаки: критика капіталізму з морально-психологічних позицій; незадоволеність значним рівнем абстракцій; прагнення до інтеграції економічної теорії з іншими суспільними науками; розробка рекомендацій щодо реформування капіталістичної економіки з позицій соціального контролю і її державного регулювання. Поширення інституціоналізму в інших країнах було зумовлено еволюцією економічної теорії в США. Ідеї інституціоналізму розвивалися в роботах Дж Кларка, А. Берлі, Д. Бернхема, Ж. Фурастьє, У. Ростоу, Г. Кольма, А. Лоува тощо. Разом з тим, сучасний інституціоналізм (неоінституціоналізм), має певні відмінності від раннього. Його положення висвітлюються в працях таких економістів, як Дж. Гелбрейт, Р. Хейлбронер, О. Тоффлер, Я. Тінберген тощо.

Ідеї синтезу соціологічного та економічного аналізу лежать в основі концепцій неоінституціоналістів, згідно з положеннями яких спосіб мислення, звичаї і звички виступають як першопричина соціально-економічного розвитку суспільства, організації фінансових відносин. Формуючи своє розуміння суспільної структури, чинників суспільного розвитку, неоінституціоналісти основну увагу приділяють розкриттю механізмів що зумовлюють зміни в економічних відносинах, обґрунтуванню їх динаміки та визначенню важелів ефективного впливу на економічний розвиток країн. Еволюційний характер даних концепцій проявляється при розгляді соціально- економічних процесів, господарського механізму, форм організації економічних відносин та передбачає розробку сценаріїв та прогнозів розвитку суспільства в короткостроковій і довгостроковій перспективі.

Серед теорій неоінституціоналізму щодо забезпечення розвитку інституційного середовища формування бюджетної політики вагомий інтерес представляє теорія суспільного вибору Дж. Б'юкенена, яка ґрунтується на трьох основних передумовах: індивідуалізм: люди діють у політичній сфері, переслідуючи свої особисті інтереси і немає межі між бізнесом і політикою. Відповідно важливим завданням є дослідження способів і методів, за допомогою яких державні фінансові установи використовуються в особистих інтересах; концепція «економічної людини», її раціональної поведінки, співвідношення граничних вигод та витрат; трактування політики як процесу обміну, зокрема фінансових ресурсів на суспільні блага. Разом з тим зазначається про недостатній рівень раціональності даного обміну, невідповідність між обсягом фінансових ресурсів та отримуваними благами різними індивідами. Прихильники теорії суспільного вибору визначають, що не можна покладатися на результати голосування, оскільки вони в значному ступені залежать від конкретного регламенту прийняття рішень. Таким чином, парадокс голосування - це протиріччя, що виникає внаслідок того, що голосування на основі принципу більшості не забезпечує виявлення переваг суспільства щодо отримання економічних благ. В межах «політичного обміну»

виділяють два рівня суспільного вибору: розробка правил і процедур політичної гри, зокрема, правил, що регламентують методи та інструменти формування бюджету, організації системи оподаткування; практична діяльність органів державної влади на основі прийнятих правил. Разом з тим, концепція суспільного вибору передбачає реформування існуючої системи перерозподілу фінансових ресурсів. Першочерговим завданням визначено не обґрунтування пріоритетів фінансової політики та її складових, а шляхи обмеження державного регулювання. Дж. Б'юкен доводить, що для збалансування економічних та політичних рішень, вагоме значення відіграють договірні та конституційні основи, фундаментальні правила політичної системи.

При цьому, існує два концептуально різних рівні суспільного вибору: початковий конституційний та постконституційний. Дослідження першого рівня передбачає розробку економічної теорії конституції, другий здійснює розробку економічної теорії політичних установ. Різниця між двома рівнями вибору може бути виявлена як аналогія вибору від якої залежить фіскальна справедливість. Відповідно стримуючим фактором у максимізації доходів урядом є фіскальна децентралізація.

РОЗДІЛ 2 БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ

2.1. Інституційний підхід до організації бюджетної системи

Важливе місце в моделі інституційної архітектури бюджетного процесу посідають адаптивні інструменти реалізації бюджетного процесу, які є сукупністю заходів, що координують бюджетний процес. Зокрема, серед таких інструментів: стратегічне бюджетне планування, транспарентність бюджетного процесу, стабільність інституційного забезпечення, фінансове стимулювання і санкції, внутрішній контроль інституцій, електронний портал бюджетної системи "Електронний бюджет", бюджетна децентралізація, бюджетний моніторинг та програмно- цільовий метод (ПЦМ).

Першим адаптивним інструментом визначено стратегічне бюджетне планування, яке повинно охоплювати 10–15-річний період. У прикладному аспекті бюджетна стратегія має бути затверджена на законодавчому рівні і являти собою нормативно-правовий акт. Розробка проекту Бюджетної стратегії в рамках бюджетного процесу має здійснюватися Міністерством фінансів України на основі проекту довгострокового прогнозу соціально-економічного розвитку України, розробленого Міністерством економічного розвитку і торгівлі. Схвалений урядом проект Бюджетної стратегії повинен подаватись на розгляд Верховній Раді України одночасно з проектом закону про державний бюджет на черговий фінансовий рік і плановий період. Бюджетна стратегія має включати інформацію щодо: цілей, завдань, принципів, а також основних напрямів бюджетної політики; макроекономічного прогнозу на довгостроковий період і його впливу на показники Державного бюджету України, в тому числі порівняння "оптимістичного" та "песимістичного" варіантів (сценаріїв) довгострокового прогнозу та обґрунтування вибору одного з них як базового; аналізу основних ризиків (соціальних, демографічних, економічних) в умовах реалізації різних варіантів ("оптимістичного" та "песимістичного") довгострокового прогнозу; аналізу доходів, видатків, дефіциту (профіциту),

обсягу державного боргу джерел фінансування дефіциту бюджету, а також інших показників Державного бюджету України; прогнозу доходів і видатків Державного бюджету України, обсягів і тенденцій зміни міжбюджетних трансфертів; аналізу основних показників місцевих бюджетів (доходів, видатків, дефіциту (профіциту), обсягу місцевого боргу, джерел фінансування дефіциту та ін.), а також принципи прогнозування зазначених показників на довгострокову перспективу; аналізу основних показників бюджетів державних позабюджетних фондів (Пенсійний фонд України), а також принципи прогнозування зазначених показників на довгострокову перспективу. Впровадження стратегічного бюджетного планування потребує відповідного інформаційного забезпечення, основою якого повинна стати єдина інтегрована інформаційна система управління державними фінансами "Електронний бюджет".

Створення такої інформаційної системи дозволить, по-перше, вирішити питання інформаційної взаємодії бюджетних інституцій, по-друге, здійснювати ефективне управління бюджетними коштами в масштабах всієї країни, по-третє, забезпечити прозорість бюджетного процесу. Наступним адаптивним інструментом системи інституційного забезпечення бюджетного процесу є транспарентність. У сучасних умовах вимоги до забезпечення транспарентності бюджетного процесу повинні відповідати положенням Кодексу належної практики щодо забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері Міжнародного валютного фонду. Наразі в Україні при реалізації бюджетного процесу інструмент транспарентності використовується не повною мірою. Зокрема бюджетна інформація не відповідає таким критеріям, як достовірність і зрозумілість. Так, інформація про надходження до бюджетної системи України доходів, що адмініструються Міністерством доходів і зборів, надається як оглядова статистичної інформації, без формування детального звіту та без надання документів, що підтверджують дані цифрові показники.

До адаптивних інструментів також слід віднести подальший розвиток ПЦМ у бюджетному процесі. Вбачається доцільним розроблення методичних

рекомендацій щодо оцінки ефективності та результативності бюджетних програм. Адже відсутність єдиної методики оцінки ефективності програм робить процес оцінювання формальним, що призводить до застосування таких значень, яких можна досягти шляхом імітації їх у звітах – як, наприклад, кількість відвідувань бібліотек або кількість виданих штрафних санкцій тощо. Також у паспортах бюджетних програм, крім відображення мети, завдань, напрямів діяльності, відповідальних виконавців та результативних показників, необхідно чітко зазначати вигоди, що отримає суспільство після досягнення задекларованих у програмі цілей.

Розвиток ПЦМ можливий за умови підвищення вимог до кваліфікації працівників, які беруть участь у складанні бюджету. Для виконання завдань підготовки та перепідготовки співробітників, що працюють безпосередньо у цій сфері, доцільно використати досвід зарубіжних країн (наприклад, Франції), де працівники міністерств і відомств проходять відповідні курси навчання. Також необхідною умовою підвищення кваліфікації є проведення майстер-класів, круглих столів та інших комунікативних заходів за участю зарубіжних експертів. Програмно-цільове бюджетування передбачає використання таких інструментів, як фінансове стимулювання і санкції.

Поєднання інструментів юридичної відповідальності (цивільної, дисциплінарної, адміністративної або кримінальної) й механізмів заохочення стимулюватиме активність учасників бюджетного процесу. Прикладом заохочень розпорядників бюджетних коштів може стати перерозподіл частини зекономлених фінансових ресурсів тому одержувачу бюджетних коштів, який доклав зусиль до поліпшення їх використання. Створення системи стимулів учасників бюджетного процесу дозволить забезпечити підвищення ефективності бюджетних видатків. Щодо санкцій, то такий інструментарій в Україні розроблений і регламентується положеннями Бюджетного кодексу України. Важливим є зміщення акцентів з грошової компоненти на можливість "заборони на професію", що передбачає внесення змін і доповнень до законодавства, яке врегульовує питання проходження державної служби.

Наступним адаптивним інструментом реалізації бюджетного процесу є внутрішній контроль інституцій.

Система внутрішнього контролю повинна складатися із спеціально створених у кожній інституції підрозділів внутрішнього контролю, функціями яких мають бути: аудит відповідності діяльності державного органу законодавству, внутрішнім правилам і планам цієї інституції; оцінка економічності, ефективності та результативності використання ресурсів; оцінка відповідності результатів поставленим цілям і завданням, а також превентивна функція. Діяльність таких підрозділів в обов'язковому порядку повинна підлягати контролю з боку вищого органу фінансового контролю.

У рамках моделі інституційної архітектури бюджетного процесу важливе місце належить такому адаптивному інструменту, як бюджетна децентралізація, що передбачає плюралізм, відповідальність за власні дії, відхід від бюрократизації структурних та інфраструктурних інституцій, підвищення участі суспільства в прийнятті рішень щодо формування та використання бюджетних коштів тощо. Однак у цьому контексті потрібно згадати і про можливі ризики, адже децентралізація бюджетного процесу (зокрема, через вилучення в обласних державних адміністрацій повноважень щодо розробки бюджетів областей, а також впровадження системи "бюджетного федералізму") у вітчизняних умовах може призвести до розбалансування всієї системи бюджетоутворення в Україні, оскільки залишається висока ймовірність закладання в місцеві бюджети заздалегідь нереальних витрат.

Останнім адаптивним інструментом у моделі інституційної архітектури бюджетного процесу є бюджетний моніторинг, який в умовах використання ПЦМ становить найбільш дієву форму контролю. Мається на увазі не лише задекларований у ст. 20 Бюджетного кодексу України "моніторинг за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів" [24], а й систематичне спостереження та аналіз на кожній стадії бюджетного процесу, що дозволить не лише визначати проблеми, але й виявляти причини їх виникнення. До процесу спостережень, збору, обробки, систематизації та аналізу бюджетної інформації,

крім контролюючих інституцій, мають бути залучені громадські організації, благодійні фонди та органи самоорганізації населення. Бюджетний моніторинг повинен охоплювати: якість бюджетного планування (збір та аналіз даних про складання бюджетних планів та фінансове забезпечення бюджетних зобов'язань інституцій), виконання бюджету (збір та аналіз даних про видатки та показники виконання бюджетних програм), досягнення стратегічних цілей (збір та аналіз даних про досягнення стратегічних цілей) і результативність бюджетного контролю (збір та аналіз даних про кількість та результативність контрольних заходів, здійснених бюджетними інституціями).

Для реалізації зазначеного доцільно створити електронну базу, яка б відображала результати такого моніторингу, і забезпечити доступ до неї громадськості (наприклад, розробити портал "Моніторинг бюджету" в рамках єдиної інтегрованої інформаційної системи управління державними фінансами "Електронний бюджет").

Представлена модель інституційної архітектури бюджетного процесу є основою для формування системи його інституційного забезпечення. Вона функціонує на засадах синергетичного розвитку і складається з базисних і похідних бюджетних інститутів, що визначають рух бюджетних ресурсів за певними напрямками та структурних і інфраструктурних інституцій, які забезпечують організаційно- управлінську координацію взаємодії суб'єктів бюджетних відносин з відповідним інституційно-правовим забезпеченням та адаптивними інструментами реалізації.

Провідне значення в системі інституційного забезпечення бюджетного процесу має синергетичний зв'язок, який при спільних діях, визначених у моделі архітектури бюджетних інститутів та інституцій, сприятиме підвищенню ефективності бюджетного процесу в Україні. У прикладному аспекті значення інституційної архітектури полягає у встановленні динамічної рівноваги розвитку підсистем інституційного забезпечення бюджетного процесу та ефективного і результативного управління бюджетними коштами.

До формальних інститутів належать: система права, фінансово-організаційні структури (Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна казначейська служба України, Рахункова палата України, Державна фіскальна служба України, Національний банк України тощо), інститути інституційної реалізації бюджетної стійкості. Неформальні включають: цінності, стандарти функціонування фінансово-бюджетного середовища, стереотипи фінансово-бюджетного менеджменту. При цьому виділяють регулятивні, нормативні та когнітивні інституційні елементи розвитку бюджетного простору.

Важливо відмітити, що розвиток фінансово-бюджетних інститутів, що визначають особливості інституційного середовища формування та реалізації бюджетної політики здійснюється в процесі взаємоузгодженості та взаємодовненості один одного. Інституціоналізм розглядає дане явище як процес формування неформальних правил, які регулюють фінансову взаємодію між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суспільством. Вагома роль при цьому надається політичним інститутам: суміжності інтересів приватних і державних структур. При цьому до ефективних фінансових інститутів прихильники даної теорії відносять тільки ті, які сприяють зниженню трансакційних витрат.

Основним важелем при прийнятті інституціональних рішень виступає легітимність органів влади наділених відповідними повноваженнями. Відповідно інститут влади визначає бюджетну стратегію. В Україні за останні роки відбулися трансформаційні зміни щодо розвитку інституційних засад системи державних фінансів. Досвід розвитку якої в Україні як в самостійній державі свідчить про підвищення ефективності фінансово-бюджетних інститутів, але одночасно про необхідність забезпечення стабільності інституційного середовища, взаємоузгодженості розвитку його складових, зменшення впливу неформальних інститутів на бюджетну політику. Зокрема, на думку В. Меркель та А. Круасан в суспільстві де переважає неформальний інституціоналізм завжди відмічається значний рівень деформації фінансових

інститутів. Розбіжності між розумінням формальних та неформальних підходів не дають можливості для забезпечення стабільності в країні.

Інституційний процес підвищення ефективності бюджетної політики визначає динамічні фундаментальні та циклічні зміни в бюджетних відносинах зумовлені впливом комплексу формальних та неформальних інститутів та механізмів їх державного регулювання, у тому числі інструментів забезпечення стійкості та збалансованості бюджетної системи. Разом з тим, відповідно до теорії В. Парето рівень ефективності використання бюджетних коштів буде вищий, якщо ніхто не зможе зробити краще без того, щоб не погіршити чогось іншого, причому всі дії розглядаються в умовах жорстких інституційних обмеженнях. Із зазначеною проблемою ефективності перерозподілу фінансових ресурсів пов'язаний принцип «другого кращого», запропонований Р. Ліпси та К. Ланкастером. Відповідно до теорії другого кращого якщо одне з умов оптимуму по В. Парето не може бути виконано, ситуація другого кращого оптимуму досягається тільки через відхилення від всіх інших умов оптимуму. У результаті оптимальною політикою є «поетапна політика другого кращого» відповідно до якої, держава поступово визначає й вводить оптимальні відхилення від Парето-ефективності в тих секторах економіки, де вона можлива, у випадку, коли досягнення рівня Парето-ефективності неможливо хоча б у одному із секторів.

Разом з тим, інституційне середовище формування та реалізації бюджетної політики передбачає існування тривалих, стабільних зв'язків між фінансово-бюджетними інститутами, які виникли еволюційно сформувавши бюджетний простір та являє собою систему, розвиток якої взаємозумовлений економічними відносинами між фінансово-бюджетними інституціями та суспільством з метою забезпечення соціально- економічного розвитку країни.

Враховуючи економічні перетворення в Україні бюджетна політика повинна ґрунтуватись на інституційному принципі патерналізму, який полягає у тому, що здійснення інституційних перетворень є прерогативою органів

державної влади, проте обов'язковим є врахування особливостей неформальних інститутів.

Реалізація даного підходу передбачає формування інституційної структури для реалізації бюджетних рішень, розвиток законодавчої бази у даній сфері, створення умов для забезпечення дієвості бюджетної політики. Важливим завданням є створення ефективної інституційної основи формування та реалізації бюджетної політики, розвитку бюджетної системи агрегованої зі змінами в економіці, що надасть можливість для збереження фінансової стабільності та підвищення конкурентоспроможності вітчизняної економіки. З метою забезпечення стійкості та збалансованості бюджетної системи важливим є підтримання на безпечному рівні державного боргу та забезпечення умов для мінімізації ризику його збільшення; обґрунтованість бюджетного прогнозування, застосування регулятивних інструментів спрямованих на досягнення стратегічних цілей бюджетної політики; формування видаткової частини бюджету виходячи з бюджетних зобов'язань з урахуванням необхідності її оптимізації, ефективного та раціонального використання бюджетних коштів; забезпечення гнучкості структурних обсягів бюджетних видатків; створення механізмів і стимулів підвищення результативності бюджетних видатків для досягнення поставлених результатів; регулярність оцінки ризиків бюджетної системи з подальшим орієнтиром використання результатів оцінки в бюджетному прогнозуванні та плануванні.

Дані заходи можна реалізувати шляхом застосування сучасних фінансових інструментів з врахуванням зарубіжного досвіду з точки зору їх імплементації в вітчизняну практику, що буде сприяти досягненню суспільно значущих результатів та стійкості бюджетної системи.

Інституційне середовище формування та реалізації бюджетної політики є комплексом взаємопов'язаних та взаємодіючих формальних і неформальних інститутів, інституціональних правил, угод та стандартів, механізмів фінансового контролю за їх дотриманням, що впливає на стійкість і результати макроекономічного розвитку країни. У розвитку інституційного середовища

бюджетних відносин вагому роль відіграє держава, визначаючи стратегічні цілі та використовуючи сучасні фінансово-бюджетні інструменти для їх реалізації.

Інституційна організація процесу формування бюджетної політики впливає на стійкість системи державних фінансів і в цілому результати соціально-економічного розвитку країни. Фінансово-бюджетні інститути визначають інституційний процес розвитку бюджетної системи, який передбачає створення тривалих стабільних зв'язків між інститутами, які формуються еволюційно. Трансформація фінансово- бюджетних інститутів є важливим етапом в процесі розвитку системи державних фінансів, в результаті чого система переходить на новий, більш якісний рівень розвитку, що підтверджує необхідність підвищення ефективності інституційної основи бюджетної політики, яка враховуватиме циклічність та динамічність соціально-економічних процесів.

2.2. Аналіз інституційних засад розвитку бюджетної системи в розрізі рівнів бюджетування

Виважений державний підхід у сфері планування видатків бюджету є одним із найважливіших кроків та передумов ефективної соціально-економічної політики, що за своїм призначенням суттєво впливає на визначення курсу економічного розвитку країни, має враховувати та відображати інтереси держави, реального сектору економіки, населення, забезпечуючи тим самим реалізацію своїх функцій. Рішення у сфері видатків бюджету приймаються з метою реалізації економічної, науково-технічної та соціальної політики держави, забезпечуючи задоволення суспільних потреб у фінансуванні пріоритетних напрямів розвитку, зокрема стратегічних галузей економіки, технічному оновленні виробництва державного сектору, соціальної сфери: освіти, культури, охорони здоров'я та навколишнього середовища, створення нових робочих місць. Водночас питання пріоритетної спрямованості державної політики у сфері планування видатків надзвичайно різноманітні і

багатопланові, що потребує наукового обґрунтування вибору суспільних пріоритетів та механізмів їх втілення. Особливої уваги заслуговує формування видаткової частини бюджету відповідно до визначених пріоритетів розвитку економіки, необхідності підвищення ефективності управління такими ресурсами, досягнення результативності від здійснених бюджетних видатків на всіх стадіях бюджетного процесу. Бюджетні видатки, забезпечуючи надання суспільних благ, сприяють встановленню справедливості у суспільстві. Розподіл суспільних благ розглядається як частина завдань видатків державного бюджету, які направляються на здійснення цілей справедливості та законності, що досягається шляхом перерозподілу, трансферних виплат. Позитивним чином вплине на удосконалення бюджетного планування вивчення та аналіз інституційних засад розвитку системи формування видатків бюджету у період становлення України, як самостійної держави.

У процесі становлення України як самостійної держави постала необхідність переоцінки ролі та місця бюджетної політики, вибору стратегії розвитку державних фінансів, визначення пріоритетів формування видаткової складової бюджету, розподілу і використання коштів з метою забезпечення ефективного виконання державою своїх функцій, сталого розвитку суспільства. До одних із першочергових завдань було віднесено побудову нормативно-правової бази, яка б сприяла удосконаленню бюджетної системи, визначенню напрямів соціально-економічного розвитку, формуванню необхідного фінансового підґрунтя, у тому числі шляхом наповнення дохідної частини бюджету, пошуку оптимальних пропорцій при плануванні видатків бюджету.

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.

Конституцією було закріплено розподіл прав, обов'язків та відповідальності між органами законодавчої та виконавчої влади стосовно низки обов'язкових заходів, їх етапів, пов'язаних із забезпеченням сталого соціально-економічного розвитку держави та суспільства, формуванням фінансово-бюджетних відносин, функціонування бюджетної системи країни, зокрема це стосується складання, виконання державного бюджету України та звітування про його виконання; розробка державних програм соціально-економічного розвитку та подання щорічних доповідей, здійснення відповідного державного регулювання; здійснення загальнодержавних та міждержавних економічних програм, створення умов для забезпечення державного суверенітету і економічної самостійності України. У прийнятому в червні 1992 р. Законі України «Про Державний бюджет України на 1992 рік» було знаковими зміна визначення «республіканський бюджет» на «державний бюджет».

У червні 1995 р. прийнятою новою редакцією Закону України «Про бюджетну систему України» закладено законодавчі підвалини розвитку фінансово-бюджетних відносин, що сприяло реформуванню бюджетної системи країни, розвитку бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку. Законом дано визначення бюджету, як плану утворення і використання фінансових ресурсів для забезпечення функцій, що здійснюються органами влади України різного рівня; унормовано визначення бюджетної системи, бюджетного устрою та його принципів, бюджетного процесу, бюджетної класифікації, правил складання і виконання бюджетів; закріплено основи бюджетного процесу, дано визначення видаткам та доходам бюджетів. Встановлено поняття цільового призначення коштів, як заборона їх витрачання на цілі, не передбачені Законом про Державний бюджет на відповідний рік. Майже у незмінній редакції Закон України «Про бюджетну систему України» проіснував до червня 2001 р., або до прийняття Бюджетного кодексу України.

Із перших років становлення бюджетної системи країни значної уваги потребували питання дотримання фінансової дисципліни, контролю за

операціями з коштами бюджету, враховуючи значну нестабільність фінансової системи новоутвореної держави, що було спричинено зокрема загальним падінням обсягів виробництв різних сфер економіки та погіршенням результатів фінансово-господарських діяльності підприємств державного сектору, проблемам із дохідними частинами бюджетів різного рівня, розповсюдженням бартерних форм розрахунків, як наслідок накопиченням заборгованості держави по виплаті заробітної плати, пенсій, інших соціальних виплат, зростанням інфляції, падінням рівня життя населення.

Поглиблювали проблеми функціонування фінансової системи країни застаріла банківська система касового виконання бюджетів, яка дісталась у спадок від попереднього державного устрою СРСР: Державний банк здійснював касове виконання державного та місцевих бюджетів, включаючи зарахування надходжень, ведення обліку доходів та видатків бюджетів різних рівнів, складання звітів про касове виконання бюджетів, інші, пов'язані з касовим виконанням бюджету, операції. З початку становлення незалежної України управління державними коштами почали здійснювати безліч комерційних банків. Недосконалість такої системи особливо проявилась у ринкових умовах та з урахуванням періоду економічної кризи, була одним із чинників зокрема інфляційних процесів у країні. Державний бюджет недовтримував належні йому кошти через приховування прибутків від оподаткування, відсутності коштів на рахунках підприємств, організацій, порушення комерційними банками нормативів відрахувань від загальнодержавних податків, зборів, обов'язкових платежів між державним і місцевими бюджетами, безпідставного затримання перерахування банками доходів бюджету.

Функціонуюча система обліку доходів не дозволяла своєчасно отримувати інформацію про їх обсяг, що, в свою чергу, негативно позначалося на точності короткострокових прогнозів про податки та платежі, визначенні фактичних лімітів бюджетних видатків, своєчасності фінансування. Було не врегульовано питання виконання видаткової частини Державного бюджету України - функції контролю за виконанням видаткової частини та управління

наявними коштами не входили до компетенції як Національного банку України, так і комерційних банків. Значною проблемою було розпорошення коштів бюджетів різних рівнів, позабюджетних коштів, коштів міністерств, бюджетних установ за безліччю поточних рахунків, відкритих у Національному банку України та комерційних банках, що унеможливлювало своєчасно фінансувати виконання державних функцій, здійснювати попередній та поточний контроль за станом використання коштів. За наявності дефіциту у бюджетних коштах на поточних рахунках міністерств, бюджетних установ щоденно обліковувались значні їх залишки.

Недосконалість нормативно-правового поля касового виконання бюджетів не давали можливість упорядкувати дохідну та видаткову складові бюджетів, що негативно впливало на інфляційні процеси, не дозволяло в умовах побудови новоутвореної держави фінансувати життєво необхідні галузі економіки, та, разом з тим, приводило до збагачення комерційних банків [2].

З метою забезпечення ефективного управління доходами і видатками державного бюджету, введення касового порядку його виконання, посилення контролю за надходженнями, цільовим і економним використанням коштів 18.06.1993 року за № 219/93 прийнято Указ Президента «Про порядок виконання Державного бюджету», яким унормовано питання проведення розрахункових операцій органами влади різного рівня, їх підпорядкованими підприємствами. У Національному банку «Україна» було відкрито рахунок «Кошти Державного бюджету України» для концентрації коштів бюджету, здійснення фінансування видатків у межах наявних фінансових ресурсів у Державному бюджеті України. У банківській системі, в яку входили і комерційні банки, організовано облік доходів Державного бюджету України, встановлено порядок і систему контролю проходження і виконання платіжних доручень по доходах та видатках державного бюджету.

Проте залишались невирішеними низка важливих питань: ведення обліку касового виконання державного бюджету, контролю за його виконанням, загального та оперативного управління бюджетними коштами, можливості

спрямування їх на різні першочергові потреби соціально-економічного розвитку, - ці функції не входили до функцій Національного банку України, комерційних банків. Це питання було питанням якості та результативності функціонування всієї фінансової системи держави і могло бути вирішено шляхом централізації управління ресурсами держави з визначенням відповідальних державних органів.

Вагомим кроком у побудові бюджетної системи держави стало створення при Міністерстві фінансів України Державного казначейства України (ДКУ) (відповідно до Указу Президента України від 27.04.1995 № 335/95 «Про Державне казначейство України»). Основною метою його створення було забезпечення ефективності в управлінні коштами державного бюджету, підвищення оперативності та дотримання лімітів у фінансуванні видатків. До основних завдань ДКУ віднесено організацію виконання Державного бюджету України та здійснення відповідного контролю; фінансування видатків державного бюджету; ведення обліку касового виконання державного бюджету, складання звітності, управління державним внутрішнім та зовнішнім боргом тощо. Створення постійно функціонуючої системи казначейського обслуговування коштів бюджету як дієвого інструмента управління фінансовими ресурсами держави здійснювалось поетапно, супроводжувалося перерозподілом функцій між банківською і бюджетною системами, впорядкувало надходження та використання коштів бюджету, надало можливість концентрувати їх на найважливіших напрямках соціального та економічного розвитку суспільства.

Значними чином впливають на рівень та умови виконання державою своїх функцій, на забезпечення в країні фінансової стабільності, досягнення конкретних еволюційних зрушень, визначення основних напрямів бюджетної політики, що спираються на національні пріоритети економічної і соціальної стратегії розвитку, зовнішньоекономічної діяльності, засади грошово-кредитної політики. Позитивним зрушенням на шляху соціально-економічного розвитку

країни стало прийняття у липні 1995 року першої бюджетної резолюції з визначенням головних напрямів бюджетної політики на 1996 рік.

Для окреслення основних вимог, яким має відповідати проект Закону про Державний бюджет України на відповідний бюджетний рік, упорядкування його підготовки та оформлення, у травні 1996 року за № 170/96-ВР прийнято відповідну постанову Верховної Ради України.

Конституцією України, прийнятою у червні 1996 року визначено основні принципи побудови бюджетної системи України - на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами, бюджет має бути збалансованим; передбачено оприлюднення регулярних звітів про доходи і видатки Державного бюджету України; закріплено засади здійснення парламентського контролю за використанням коштів державного бюджету через Рахункову палату України.

Для посилення фінансового контролю, цільового та ефективного використання коштів бюджетними установами та організаціями постановою Кабінету Міністрів України від 21.02.1997 № 180 затверджено Положення про порядок складання єдиного кошторису доходів і видатків бюджетної установ, де єдиний кошторис визначено основним документом, регламентуючим загальний обсяг, цільове надходження та поквартальний розподіл коштів установи; затверджено форми кошторису, лімітної довідки про основні показники фінансово-господарської діяльності, штатного розпису установи.

З метою створення єдиної інформаційної системи зведення державних доходів та видатків на всіх рівнях влади, забезпечення загальнодержавної та міжнародної порівнянності, використання єдиних підходів до аналізу звітних даних виконання бюджетів та кошторисів розпорядників бюджетних коштів, починаючи з 1997 року Міністерством фінансів України впроваджується структура бюджетної класифікації. Введена бюджетна класифікація була приближена до міжнародних стандартів, однак за низкою критеріїв їм не відповідала. Міжнародними стандартами передбачалось десять розділів функціональної класифікації, проте функціональна структура видатків бюджетів

України складалась із двадцяти п'яти розділів, зокрема державне управління, судова влада, міжнародна діяльність, фундаментальні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу, національна оборона тощо. Бюджетна класифікація за останні роки зазнавала неодноразових змін, на даний час діє бюджетна класифікація, затверджена наказом Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11, яка у більшій мірі гармонізована до вимог міжнародного законодавства.

З 1997 року проводилась робота по впровадженню казначейського виконання видаткової частини державного бюджету: постановами Кабінету Міністрів України від 14.01.1997 № 13, від 09.05.1997 № 437 «Про впровадження казначейської системи виконання державного бюджету» запроваджено поетапне касове виконання державного бюджету за видатками через територіальні органи Державного казначейства, та з метою посилення контролю за витрачанням коштів на утримання апарату органів виконавчої влади запроваджено казначейське виконання кошторисів. Із липня 1997 року органами держказначейства прийнято на обслуговування всі заходи, що фінансуються з державного бюджету.

Вперше відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2000 рік» позабюджетні кошти установ та організацій включаються до спеціального фонду як складова частина державного бюджету, що посилило ефективність контролю за витрачанням позабюджетних коштів установ і організацій, які фінансуються за рахунок коштів державного бюджету [3].

Запровадження нової ідеології відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, розпочато із прийняттям у червні 2001 р. Бюджетного кодексу України. Бюджетний кодекс України мав прогресивну спрямованість, унормовував низку положень та визначень, що дозволило посилити прозорість бюджетної системи, стати більш логічною та обґрунтованою у процесі використання коштів бюджетів різного рівня, створити дієві та рівні умови для всіх учасників бюджетного процесу,

підвищити ефективність використання коштів бюджету та результативність виконання бюджетних програм, надати певної фінансової самостійності органам місцевого самоврядування, визначити систему контролю. З часу набрання чинності Бюджетного кодексу України до його положень також неодноразово вносились зміни, які стосувалися регулювання питань у бюджетній сфері. Перед бюджетом постали нові завдання, викликані розвитком економічних та суспільних відносин, підвищенням вимог до якості надання державою суспільних послуг. З огляду на необхідність продовження бюджетного реформування у липні 2010 р. було ухвалено нову редакція Бюджетного Кодексу України, що надає можливість підвищувати стійкість бюджетної системи, результативність економічних перетворень, посилювати якість бюджетного планування і прогнозування, ефективність використання коштів бюджету.

Позитивним чином впливає на темпи економічного зростання оптимізація структури бюджетних видатків, яка визначає напрями спрямування державних коштів. Структура, перелік та склад видатків не є сталими, а мають необхідність до постійного коригування залежно від змін пріоритетів бюджетної політики, конкретних фінансових можливостей бюджету, економічного стану країни. Одним із методів, який давно успішно апробований у багатьох країнах світу, сприяє із визначенням пріоритетів здійснення державних видатків у межах існуючих фіскальних обмежень та забезпечує узгодження бюджетних видатків із пріоритетами державної політики, є програмно-цільовий метод. Зважаючи на те, що зазначений метод складання бюджету був новим для України, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 № 538-р схвалено Концепцію застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, якою визначено мету, основні принципи, елементи програмно-цільового методу та етапи реалізації Концепції.

Разом з тим, нині спостерігається уповільнення темпів розвитку програмно-цільового методу, зокрема в частині удосконалення програмної класифікації видатків. Деякі головні розпорядники бюджетних коштів при розробці бюджетних програм не завжди враховують власні функції, завдання,

плани діяльності, що містять заходи з реалізації проектів, положення прогностичних та програмних документів економічного та соціального розвитку, державних цільових програм з визначенням очікуваних результатів.

На даний час є необхідним посилення системності та послідовності у реалізації державної політики у сфері планування видатків бюджету; пошук оптимальної структури та змісту бюджетних програм, їх відповідність показникам розвитку окремих галузей економіки на коротко- та середньостроковий періоди та напрямам соціально-економічного розвитку країни; удосконалення стратегічного планування діяльності головних розпорядників бюджетних коштів; планування бюджетної програми відповідно до завдань і функцій органів виконавчої влади; досягнення відповідних результатів за умови використання мінімального обсягу бюджетних коштів; досягнення поставленої мети у процесі виконання бюджетної програми; спрямування бюджетних коштів лише на цілі та завдання, визначені планом діяльності головного розпорядника бюджетних коштів.

Проведений аналіз становлення бюджетної системи, порядку формування видатків бюджету у перші десятиріччя незалежності України засвідчив, що значним чином на процеси побудови бюджетного нормативно-правового поля, визначення принципів та пріоритетів планування видаткової складової бюджету, впливали та були невідривно пов'язані загальні державотворчі процеси країни, зміна її фінансової системи та форм власності, перехід економіки на ринкові засади господарювання, процеси приватизації державного майна, необхідність переорієнтації у виборах пріоритетів соціально-економічного розвитку країни залежно від конкретних фінансових умов.

Для процесу становлення, удосконалення, прийняття рішень щодо управління коштами державного бюджету на всіх його етапах, зокрема в частині визначення основних пріоритетів бюджетної політики, формування видатків бюджету, використання коштів та контролю за використанням, характерним були достатня послідовність, поступовість та виваженість, що проте не убезпечило від певних проблем та недоліків. Задля удосконалення дій всіх учасників бюджетного процесу прийняті нормативно-правові документи

щодо управління державними видатками та зокрема видатками бюджету в процесі їх застосування зазнавали неодноразових змін, удосконалювались із врахуванням вимог часу та напрацьованого досвіду, економічного становища держави та потреб суспільства.

У 2012 р. була створена Державна казначейська служба України (ДКСУ) (відповідно до Указу Президента України від 13.04.11 р. № 460 «Про Державну Казначейську службу України»), основними завданнями якої є внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів та реалізація державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів. ДКСУ забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку (ЄКР), відкритого у Національному банку України.

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 відносин, 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.

Бюджетний процес є еволюційним динамічним процесом, якому притаманні адаптація до змінних внутрішньо- та зовнішньоекономічних чинників, соціальних орієнтирів країни. Видатки бюджету на всіх стадіях бюджетного процесу виконують завдання щодо забезпечення реалізації програм довгострокового розвитку суспільства. Позитивним чином впливають на динаміку соціально-економічного розвитку країни запровадження дієвих механізмів та інструментів управління видатками бюджету.

РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

3.1. Пріоритети бюджетної політики України

Теорія фіскальної децентралізації стверджує, що розрив взаємозв'язку між рівнем доходу та рівнем і структурою видатків має негативні наслідки. Недостатнє використання прямого оподаткування на місцевому рівні призводять до розриву такого взаємозв'язку. Дотації та субсидії з державного у місцеві бюджети можуть бути не повністю «інтегровані» в дохід виборців, і процес розподілу доходу надає можливість для розширення суспільних послуг, яке не було б можливим за інших умов. Розглянемо детально рівень бюджетної підтримки регіонів в окремих економіках світу.

Слід зазначити, що значні розбіжності в рівні бюджетної підтримки обумовлені низкою чинників, не останнє місце серед яких посідає відповідальність місцевої влади за витрати (spending responsibilities). Так, у країнах, де місцева влада відповідальна за стандартний набір суспільних послуг разом з освітою та охороною здоров'я, трансфери займають порівняно значний відсоток доходів регіонів. Натомість, для країн, де місцева влада відповідальна за меншу сукупність послуг, важливість трансфертів є меншою.

У країнах, де центральний уряд вимагає від місцевої влади забезпечення мінімального рівня суспільних послуг для населення регіону, цільові дотації є більш вагомим місцевим джерелом доходів. У країнах, де національна влада застосовує політику, спрямовану на фіскальне вирівнювання регіонів, важливим таким джерелом є універсальні трансфери. У таких країнах, як Франція та Японія, трансфери засновані на формулах і надаються в автоматичному режимі.

У більшості країн трансфери надаються на основі формул і дискреційного підходу. У деяких країнах схеми надання трансфертів є складними, у деяких – більш простими й однозначними. У таких країнах, як

Бразилія, Чилі, ПАР, сільські та незаможні міські регіони значною мірою залежать від рівня державної допомоги, тоді як великі міста та столичні регіони мають незначну державну підтримку. У країнах Північної Європи дотації вирівнювання враховують як потреби у витратах, так і податкоспроможність регіонів, тоді як у більшості інших країн вимагається лише податкоспроможність. Вирівнювання у країнах Північної Європи здійснюється перерозподілом коштів від багатих регіонів до бідних, а не від центрального уряду до регіонів, як це робиться в більшості інших країн.

У країнах, де видатки є складовою системи трансфертів, оцінка видатків заснована на реальних витратах, а не на потребах. На думку фахівців ОЕСР, головним і спільним викликом для високорозвинених економік є забезпечення адміністративної та розподільчої (алокативної) ефективності в суспільному секторі. Незважаючи на переваги децентралізації, в останні десятиліття вона впроваджується не надто активно. Як наслідок, у країнах ОЕСР і надалі спостерігається значна неоднорідність взаємовідносин між державними та місцевими органами влади. Однією з причин є труднощі у політиці перерозподілу та наслідки децентралізації у вигляді втрат ефективності бюджетної політики (budget policy efficiency).

Важливість цілей державної політики, включаючи перерозподільну політику, може різнитись у різних країнах за рахунок прийнятої та впровадженої соціально-економічної доктрини, а також за рахунок більш об'єктивних факторів таких як регіональна нерівність та її наслідки у формі екстерналій.

Процес удосконалення розподілу доходу, спрямований, крім іншого, на усунення фіскальних дисбалансів, потребує уніфікації фіскальних рішень, зокрема, в рамках бюджетного простору. Проте варто відзначити, що навіть у високорозвинених країнах значний рівень такої уніфікації не є можливим, оскільки існують певні об'єктивні умови, зокрема, різні традиції, різний економічний потенціал тощо, які характеризують стан фінансів у цих країнах.

Урахування інституційних аспектів при наданні міжбюджетних трансфертів спрямоване на досягнення певних цілей, які полягають у розробці програми, що, у свою чергу, забезпечує досягнення цілей розподілу доходів або вирівнювання. Програма має бути простою та заснованою на консенсусі різних зацікавлених груп. Встановлення цілей має включати відкритий і прозорий процес консультацій із владою регіонів-реципієнтів з метою скорочення транзакційних витрат усіх зацікавлених сторін. Оскільки зазначені цілі стосуються багатьох зацікавлених сторін, вони мають певні інституційні механізми, які розрізняються за країнами.

Створення оптимальної системи означає максимальне її спрощення, забезпечення прозорості та підзвітності. У результаті цього збільшуються витрати участі та контролю з боку громади, а також й агентські витрати. Навпаки, міжурядові платформи виглядають як прості та зручні альтернативи, які мають на меті «виключити» політичні переговори та скоротити транзакційні витрати для нації в цілому, тоді як більш високі транзакційні витрати пов'язані з діяльністю незалежних комісій із трансфертів. Більш того, їх діяльність не обов'язково стимулює пошук політичного консенсусу стосовно системи вирівнювання в рамках бюджетного простору. За відсутності такої угоди як сам фонд коштів, так і процес їх розподілу між регіонами, визначаються незалежно від системи вирівнювання.

Також незалежною комісією не забезпечується стабільність критеріїв розподілу, оскільки бажання поліпшення може призводити до частих змін методології. У цілому, як показав аналіз, незалежна комісія із трансфертів, які надаються в рамках бюджетного простору, не є кращим вибором порівняно з міжурядовою платформою. Їх корисність як додаткової інституційної платформи також обмежена, зважаючи, перш за все, на високі агентські витрати. Розглянемо більш детально функціонування цих інститутів у країнах світу – досвід Канади та Німеччини з міжурядовими платформами та досвід Австралії та Індії з незалежними агентствами для порівняння цих двох підходів.

Інституційні механізми в зазначених чотирьох країнах пов'язані з різними рівнями витрат участі та контролю з боку громадян, агентських витрат і витрат невизначеності. Міжурядові платформи зазвичай мають більш низькі транзакційні витрати для громадян, головним чином, за рахунок більшої прозорості, простоти та підзвітності для громади та ЗМІ. Агентські витрати є найвищими в рамках програми в Австралії за рахунок більшої автономії та стимулів до надмірного ускладнення і відволікання ресурсів на другорядні завдання з боку персоналу Комісії Співдружності з питань трансфертів. Комісії із трансфертів, створювані на тимчасових засадах в Індії, мають середні агентські витрати, оскільки вони обмежені у термінах функціонування. Витрати на прийняття нормотворчих й управлінських рішень дуже схожі для всіх аналізованих країн.

Міжурядові платформи є менш витратними для держави, яка в рамках бюджетного простору виступає як принципал, що надає трансферти, з точки зору забезпечення дотримання правил агентами. Результати діяльності програм в аналізованих країнах мають оцінюватися з точки зору чіткості компетенцій і повноважень для принципала, тривалості політичного консенсусу, простоти та справедливості програм дотаційного вирівнювання.

Значний ступінь політичного консенсусу існує в Канаді, Німеччині й Австралії, тоді як значно менший – в Індії. При цьому програми в Канаді та Німеччині відрізняються від програм в Індії та Австралії за своєю чіткістю стандартів вирівнювання, прозорістю та простотою впровадження. Стандарти вирівнювання в рамках програм в Австралії та Індії визначаються довільно за наявності певного фонду коштів. До того ж австралійська програма є дуже складною; індійська – менш складна, проте використовує довільно обрані фактори та показники питомої ваги.

У ПАР законодавство визначає значну роль Комісії з фіскальних і фінансових питань, проте на практиці її діяльність незначна і майже не сприяє забезпеченню фіскальної рівності регіонів. Ні національне казначейство, ні провінції не приділяють достатньої уваги рекомендаціям комісії.

Визначено, що у будь-якій системі суспільних фінансів важливу роль відіграють джерела зовнішнього фінансування розвитку регіонів у вигляді трансферів із центрального бюджету. Проблема полягає у структуруванні їх таким чином, щоб не обмежувати фінансову автономію місцевих інститутів і водночас усувати фіскальні дисбаланси, які виникають у рамках бюджетного простору внаслідок особливостей розвитку регіонів і наявної системи розподілу бюджетних і податкових повноважень.

Також слід зазначити, що основні принципи діяльності незалежних комісій як інститутів, покликаних забезпечити прозорість, рівність і підзвітність міждержавної фінансової системи, на практиці складно реалізувати. Практика підтверджує, що такі комісії сприяють ускладненню та збільшенню нерівності систем, що, у свою чергу, призводить до збільшення транзакційних витрат і порушує стабільність і тривалість політичного консенсусу. Основні напрями подальших досліджень будуть пов'язані з вивченням чинних методичних підходів до оцінки ефективності бюджетного простору регіонів, що застосовуються у країнах світу. Одержані результати дозволять удосконалити модель бюджетного простору України як сукупності фінансових та управлінських зв'язків, пов'язаних із рухом (розподілом і перерозподілом) бюджетних коштів між економічними суб'єктами, розташованими на території України.

3.2. Шляхи оптимізації взаємодії елементів бюджетного механізму

Запровадження дієвих бюджетних механізмів у системі інституційного середовища суспільства потребує вирішення питань задекларованих державою соціальних зобов'язань; нерівномірності темпів соціально-економічного розвитку регіонів; недостатнього обсягу дохідної частини місцевих бюджетів; достатньо високого рівню дотаційності місцевих бюджетів.

Бюджетне регулювання є вагомою економічною категорією, яка має фінансову, управлінську, інституційну основу. Як фінансова категорія

бюджетне регулювання — це сукупність грошових відносин з приводу перерозподілу національного доходу і частини національного багатства з метою задоволення економічних інтересів суспільства. Як управлінська категорія бюджетне регулювання відображає взаємозв'язки між суб'єктами бюджетного регулювання при виконанні функцій управління з метою підвищення результативності і ефективності бюджетних видатків. Інституційна категорія бюджетне регулювання є сукупністю інститутів, що еволюціонують в часі, зберігаючи свою суть і модифікуючи форми прояву. Внутрішній взаємозв'язок функціональних і управлінських складових фінансового механізму бюджетного регулювання є важливою умовою його дієвості.

Функціональна структура бюджетного регулювання представлена механізмами бюджетного регулювання доходів, видатків, міжбюджетних відносин. Структурними елементами функціональної структури механізму бюджетного регулювання є фінансові методи і фінансові важелі, нормативно-правове та інформаційне забезпечення.

Управлінську структуру механізму бюджетного регулювання, пов'язану з формуванням і використанням бюджетних ресурсів, можна розглядати в розрізі елементів управління фінансами: бюджетне планування і прогнозування; фінансовий контроль. Призначення бюджетної політики є продуктом еволюції ролі та значення функцій держави в суспільно-економічному розвитку. Бюджетне регулювання є вагомою складовою бюджетної політики, залежним від показників макроекономіки, та має адаптувати відповідні механізми, інструменти і важелі з метою ефективного впливу на соціально-економічні процеси.

В умовах трансформації економіки бюджетна політика має реалізувати адаптаційно-регуляторний потенціал для виходу на траєкторію економічного зростання. Інституційний підхід передбачає розгляд бюджетного регулювання як динамічної системи, що постійно вдосконалюється та адаптується до основних завдань соціально-економічного розвитку. У процесі бюджетного

планування і прогнозування визначаються обсяги фінансових ресурсів, напрями їх використання та перерозподілу через бюджетну систему.

Управління в процесі бюджетного регулювання є комплексом заходів, що розробляються на основі аналізу фінансової ситуації, яка складається, у бюджетній сфері і спрямованих на реалізацію прийнятої бюджетної політики. Фінансовий контроль у бюджетній сфері спрямований на перевірку формування бюджетних доходів, цільового, ефективного і результативного використання видатків бюджету. Бюджетне регулювання соціально-економічного розвитку суспільства є сукупністю фінансових методів, фінансових важелів, щодо формування та використання бюджетних коштів, регулювання міжбюджетних відносин спрямованих на досягнення фінансово-економічної збалансованості, результативності економічних перетворень та забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства.

При визначенні напрямів розвитку бюджетної системи вагомим є розробка механізму формування доходів бюджету, управління фінансами у бюджетній сфері, використання фінансово-бюджетних інструментів регулювання економічних і соціальних процесів. Підходи до визначення пріоритетних напрямів бюджетної політики повинні розроблятися із врахуванням циклічності розвитку економіки, стійкості бюджетної системи, що сприятиме забезпеченню досягнення показників соціально-економічного розвитку країни.

Держава має виходити з необхідності забезпечення фінансової та соціальної стабільності. Передбачуваність бюджетної політики є ключовим фактором загальної макроекономічної стійкості. З метою комплексного вирішення завдань, що стоять перед державою у бюджетній сфері важливим є розуміння сутності бюджетної політики та змісту її механізму реалізації.

Вагомим є здійснення поглибленого аналізу тенденцій розвитку бюджетного процесу та його впливу на економічний розвиток держави. Одним з найважливіших напрямів розвитку бюджетної політики в сучасних умовах є формування сприятливого макроекономічного середовища, здійснення послідовних та ефективних заходів у податково-бюджетній сфері, забезпечення

стабільності державних фінансів, достатньо високих темпів економічного зростання на основі проведення модернізації економіки держави та підвищення її конкурентоспроможності.

Бюджетна політика в умовах економічних перетворень має спрямовуватись на відновлення та стабілізацію, проведення структурних змін в бюджетній сфері та реальному секторі економіки, забезпечення макроекономічної стабільності, стійкості бюджетної системи. Інститут бюджетного регулювання має ґрунтуватися на сукупності форм, засобів, механізмів формування та реалізації завдань бюджетної політики, які визначають умови взаємовідносин учасників бюджетного процесу. Бюджетна політика держави як динамічна система, що розвивається у залежності від соціально-економічних потреб суспільства має задіяти з урахуванням зарубіжного досвіду відповідні регуляторні механізми.

Функціональне призначення бюджетної політики є продуктом еволюції ролі та значення держави в суспільно-економічному розвитку, у залежності від показників економіки мають коригуватися цілі і завдання бюджетної політики, механізми, інструменти і важелі для їх досягнення з метою ефективного впливу на соціально-економічні процеси. В умовах рецесії бюджетна політика має реалізовувати адаптаційно-регуляторний потенціал з метою виходу на поступове економічне зростання. При цьому бюджетна політика як вагомий інструмент системи державного регулювання економіки має спиратися на довгострокову програму економічного і соціального розвитку країни.

Основною метою бюджетної політики є забезпечення довгострокової збалансованості бюджетної системи, яка передбачає формування стабільної податкової бази на основі створення сприятливих умов для розвитку економіки, своєчасного та достатнього рівня фінансування основних напрямів розвитку соціально-економічної сфери, формування ефективного механізму міжбюджетного регулювання.

Виходячи із світового досвіду бюджетна рівновага досягається при збалансованому, бюджеті, який має впливати на темпи економічного зростання, рівень добробуту населення. Рівень дієвості бюджетної політики впливає як одночасно, так і з лагами у часі на темпи економічного розвитку, а також на інтегрований показник запасу стійкості бюджетної системи, який визначається сукупністю вагомих бюджетних показників, що характеризують стан бюджетної системи.

Важливим є запровадження відповідної методології розрахунку на певному інтервалі часу показника запасу стійкості бюджетної системи, який повинен враховувати, передусім, показники питомої ваги дебіторської та кредиторської заборгованості зведеного, державного та місцевих бюджетів до загальної суми видаткової частини відповідного бюджету, аналогічний показник заборгованості по соціальних виплатах, податкове навантаження на економіку, рівень виконання дохідної та видаткової частин бюджету, рівень фінансування дефіциту бюджету, питому вагу державного боргу у валовому внутрішньому продукті.

Формування обсягу та структури доходів і видатків бюджету є важливою складовою бюджетного регулювання для забезпечення розвитку суспільства. Бюджетні видатки на забезпечення виконання державою своїх функцій мають відповідати якості надання державних послуг суспільству. Оптимізація видатків на державне управління є одним із важливих завдань підвищення результативності використання бюджетних коштів.

Бюджетна політика, яка реалізується через систему бюджетних механізмів, повинна забезпечувати ефективний вплив на соціально-економічні процеси. Розвиток суспільства зумовлює необхідність відповідних інституційних змін у взаємовідносинах між учасниками бюджетного процесу та підвищення ефективності бюджетної політики у системі державного регулювання економіки. Бюджетна політика є вагомим важелем впливу на процеси соціально-економічного розвитку країни.

Виступаючи складовою основних напрямів економічної політики, що визначаються державою, бюджетна політика спрямована на оптимізацію формування бюджетних доходів і використання державних фінансових ресурсів, управління показниками дефіциту бюджету та державного боргу, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, підвищення ефективності державних інвестицій в економіку, забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу.

Згідно із управлінським підходом бюджетна політика розглядається як теоретично-обґрунтована система заходів планування, регулювання і контролю бюджетної системи з питань фінансових відносин зі сторони відповідних державних інституцій у процесі створення та використання централізованих грошових фондів країни. Бюджетна політика формується передбачає визначення цілей і завдань у галузі фінансів, розробку механізму формування доходів бюджету, управління фінансами у бюджетній сфері, використання фінансово-бюджетних інструментів регулювання економічних і соціальних процесів.

Як один з основних інструментів реалізації економічної політики країни, бюджетна політика значною мірою визначає місце та роль держави у регулюванні економічних процесів та забезпеченні макроекономічного зростання. Дії держави по визначенню ключових завдань та кількісних показників формування дохідної та видаткової складових бюджету, управління дефіцитом бюджету та державним боргом формують сутність бюджетної політики.

Бюджетна політика розглядається як процес формування та витрачання державою фінансових ресурсів з метою виконання відповідних функцій. Однією з найважливіших функцій держави є забезпечення стійкості, динамічності і збалансованості економічного зростання із врахуванням основних пріоритетів сталого розвитку. В умовах економічної рецесії доцільним є збільшення регулюючої функції держави. У кожному суспільстві

формується відповідна система державного регулювання, яка базується на певних складових, зокрема загальних підходах до розвитку економічного механізму, історичних традиціях управління, домінуючій теорії економічної політики і практики її застосування, соціокультурних цінностях, підходах до ролі держави в досягненні суспільного добробуту.

Вибір тієї чи іншої моделі регулювання економікою обґрунтовується рівнем соціально-економічного розвитку країни, враховуючи циклічність економічних процесів. У періоди економічних криз та на перехідних етапах економічних реформ спостерігається посилення державного регулювання. При досягненні конкурентоспроможності та стабільності економічної системи починається поступовий перехід до ліберальної моделі розвитку. Для періодів функціонування регулюючої моделі розвитку притаманні вищий рівень стабільності і більш високі темпи економічного зростання.

Бюджетне регулювання розглядається як макроекономічний регулятор відтворювальних процесів, спрямований на реалізацію стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку держави. Завдяки використанню сукупності бюджетних інструментів впливу на процес формування та виконання бюджету, регулювання видатками бюджету дозволяє досягати необхідних макроекономічних пропорцій та показників економічного зростання, сприяти розвитку економіки і соціальним перетворенням. Завдяки виваженій та обґрунтованій бюджетній політиці держава може відігравати активну роль у регулюванні економічних процесів, забезпеченні соціального захисту громадян.

Важливим є необхідність розуміння ефективності бюджетної політики в розрізі напрямів її дії із встановленням відповідних критеріїв оцінки, зокрема це показники виконання планових показників доходів бюджету та видаткових зобов'язань, співвідношення зростання доходів та видатків бюджету, розміри та динаміка змін дефіциту бюджету та державного боргу країни, росту валового внутрішнього продукту, рівень внутрішнього споживання та рівень безробіття, збільшення фонду оплати праці працівників. Застосування макроекономічних показників у якості критеріїв ефективності є виправданим виходячи із

взаємовпливу бюджетної політики та загального стану економіки. Держава формує необхідні для свого функціонування ресурси, що становлять значну частину валового внутрішнього продукту.

Одним з вагомих видів ресурсів держави є фінансові, тому державні фінанси та, зокрема, бюджет країни є основним компонентом національної економіки. Питання формування дохідної частини бюджету усіх рівнів є достатньо важливим у процесі розробки і реалізації фінансово-бюджетної політики. Доходи бюджету складають не лише фінансову основу для виконання покладених на державу функцій, вони виступають засобом перерозподілу фінансових ресурсів у суспільстві на користь тих чи інших груп населення, галузей та територій і тому є одним із найважливіших елементів системи фінансового і, в цілому державного регулювання соціально-економічного розвитку. Доходи бюджету необхідно розглядати передусім як фактор, що впливає на сукупне споживання через вплив на рівень дохідності соціальних груп і видів економічної діяльності.

Доходи бюджету певним чином визначають напрями використання накопичень, що утворюються у процесі економічної діяльності, регулюють попит, структуру обсягів виробленої продукції та кінцевого споживання. З метою активізації впливу бюджетної політики на соціально-економічний розвиток суспільства потрібно вживати заходи, спрямовані на підвищення рівня збалансованості й прозорості бюджету, ефективності витрачання бюджетних коштів, удосконалення міжбюджетних відносин, забезпечення якісного виконання бюджетів усіх рівнів, здійснення дієвого фінансового контролю.

У дохідній частині бюджетна політика визначає динаміку зростання доходів, пропорцію між різними їх видами тощо. Податкова політика є важливою частиною бюджетної політики, оскільки саме податки є основною складовою доходів бюджету, прямо та опосередковано здійснюють вплив на суспільний розвиток. Складові частини бюджету тісно взаємопов'язані: чим менше коштів у вигляді податків, обов'язкових платежів тощо вилучаються державою із реального сектору економіки, тим активніше стимулюється у

суспільстві підприємницька діяльність, розвиток виробничої сфери. Разом з тим, зменшення перерозподілу фінансових ресурсів через державний бюджет не повинно негативним чином впливати на інші функції бюджету, зокрема таку вагому, як соціальна.

У соціумі будь-якої країни до податкової системи пред'являється низка загальноприйнятих вимог, зокрема справедливість оподаткування як безумовність обкладення податками незалежно від рівня доходів, сплата членами суспільства зі схожим рівнем доходів однакових розмірів податків, прогресивна шкала оподаткування. Ефективність функціонування податкової системи вимагає при формуванні планової суми доходів бюджету досягнення якомога меншого негативного впливу на економіку країни; прийнятні рівень видатків на адміністрування податкової системи та ступінь дотримання у суспільстві відповідного законодавства по сплаті податків. Податкова система має бути прозорою, що передбачає простоту механізмів сплати податків, дотримання необхідних зобов'язань платниками[8]. Бюджетні видатки є важливим напрямом дій державної політики у сфері бюджету на забезпечення розвитку економічних та соціальних процесів. Через видатки бюджету здійснюється вплив на формування величини фондів споживання та нагромадження, на необхідні зміни структури галузей економіки та відповідно виробництва, на рівень підтримки та розвиток соціальних стандартів. Бюджетна політика визначає і регулює темпи зростання видатків, їх структуру та обсяги, як загалом, так і по окремих напрямом, бюджетним програмам. Вагомим є визначення пріоритетів, а також ступінь забезпечення фінансування програм суспільного розвитку.

Бюджетні видатки використовуються для міжгалузевого і територіального перерозподілу фінансових ресурсів з метою раціонального розміщення виробничих структур, сприяння економічному розвитку в регіонах і державі в цілому. Використання видатків бюджету як інструменту державного регулювання економічного розвитку застосовувалось ще із часів світової економічної кризи тридцятих років минулого століття, яка довела, що ринкові

механізми не забезпечують саморегулювання економіки. Зазначений період та після Другої світової війни викликав необхідність відмовитись у багатьох країнах від класичної ліберальної доктрини у фінансовій політиці.

Держава повинна була виконувати функції стабілізатора фінансово-економічної політики, регулювати економічні процеси. У низки розвинутих країн посилився вплив видатків бюджету на економіку, у тому числі через постійне зростання їх обсягів. Соціально-економічна модель, яка реалізується в державі, визначає обсяг та структуру видатків бюджету.

За умови обґрунтованості структури відповідно до функцій держави та макроекономічної ситуації видатки бюджету здатні відгравати активну роль у досягненні завдань суспільного розвитку. Функціональна структура бюджетних видатків суттєво впливає на ефективність бюджету. Зміна складових структури у процесі формування видатків, напрямів та механізмів використання коштів може мати різні наслідки для економічної системи, соціального розвитку, зокрема, скорочення видатків на субсидування окремих сегментів економіки може впливати на ціноутворення, сприяти більш раціональному розподілу ресурсів. Коригування бюджетних видатків на соціальні трансферти, зокрема через впровадження механізмів адресної допомоги може з однієї сторони посилити дієвість та результативність таких видатків, з іншої — в цілому скоротити їх обсяги в системі головного розпорядника бюджетних коштів, надати можливість вивільнені ресурси направити на забезпечення інших нагальних потреб, розширити перелік суспільних послуг, фінансувати видатки розвитку.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

На сучасному етапі розвитку державних фінансів необхідним є переосмислення сутності бюджетної системи у процесі регулювання економіки, підвищення теоретико-методологічного рівня бюджетної політики та, враховуючи вітчизняний і зарубіжний досвід, розробки на основі виявлених особливостей бюджетного процесу нової парадигми системи бюджетного регулювання, з одного боку, як інструменту впливу, а з другого боку, як об'єкта регулювання економічного розвитку.

Зазначене надасть змогу поглибити розуміння сутності бюджету як економічної категорії та бюджетної системи як важливого регулятора економічних процесів, а також приймати ефективні рішення з питань розвитку фінансово-бюджетних відносин.

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

Розробка і реалізація бюджетної політики має спиратися на науково обґрунтовані положення та результати проведених досліджень з питань фінансово-бюджетних відносин, що, безперечно, посилить збалансованість державних фінансів та створить необхідні умови для підвищення рівня керованості економічних процесів країни. Застосування положень інституційної архітекτονіки надасть можливість визначити рівень функціонування та збалансованості бюджетної системи як вагової складової державного регулювання економіки та підвищити якість процесу бюджетного регулювання в Україні.

Інституційна архітектоніка бюджетної політики включає систему правил, норм, законів, органів законодавчої й виконавчої влади, установ та їх оптимальне поєднання і співвідношення, за допомогою яких формуються та реалізуються стратегічні й тактичні цілі, спрямовані на забезпечення

ефективного функціонування системи бюджетного регулювання та соціально-економічного розвитку країни.

Проблематика інституційної архітекτονіки бюджетної системи полягає у пошуку найбільш оптимальних бюджетних співвідношень, зокрема, частка дохідної та видаткової частин бюджету, дефіциту (профіциту) бюджету, обсягу державного боргу у ВВП, структури доходів, видатків бюджету, державного боргу, джерел фінансування дефіциту бюджету, рівень бюджетної централізації, коефіцієнти міжбюджетного регулювання, так і основні положення бюджетного процесу, що містяться в ряді нормативно-законодавчих актів.

Інституційна архітектоніка бюджетного процесу так само вибудовується за середньозваженими параметрами розвитку, які визначаються необхідними (середніми) значеннями суспільного розвитку. Прикладами індикаторів, які відображають результат усереднювання в оцінці реалізації бюджетного процесу в Україні, можуть бути: рівень ВВП на душу населення; середньорічний рівень інфляції в країні; середньозважений строк до погашення державного боргу; індекс виробництва промислової продукції тощо.

Про відкритість системи інституційного забезпечення бюджетного процесу свідчить таке: взаємодія системи із зовнішнім середовищем (наприклад, з фінансовою системою при уточненні бюджетних показників відповідно до зміни макроекономічних показників); використання механізмів інформаційної та інтелектуальної комунікації між структурними та інфраструктурними інституціями; взаємодія та координація дій учасників бюджетного процесу; адаптивність, яка виявляється через здатність системи пристосовуватися до різних умов зовнішнього середовища.

Представлена модель інституційної архітекτονіки бюджетного процесу є основою для формування системи його інституційного забезпечення. Вона функціонує на засадах синергетичного розвитку і складається з базисних і похідних бюджетних інститутів, що визначають рух бюджетних ресурсів за певними напрямками та структурних і інфраструктурних інституцій, які забезпечують організаційно- управлінську координацію взаємодії суб'єктів

бюджетних відносин з відповідним інституційно-правовим забезпеченням та адаптивними інструментами реалізації.

Важливе місце в моделі інституційної архітектури бюджетного процесу посідають адаптивні інструменти реалізації бюджетного процесу, які є сукупністю заходів, що координують бюджетний процес. Зокрема, серед таких інструментів: стратегічне бюджетне планування, транспарентність бюджетного процесу, стабільність інституційного забезпечення, фінансове стимулювання і санкції, внутрішній контроль інституцій, електронний портал бюджетної системи "Електронний бюджет", бюджетна децентралізація, бюджетний моніторинг та програмно- цільовий метод (ПЦМ).

Урахування інституційних аспектів при наданні міжбюджетних трансфертів спрямоване на досягнення певних цілей, які полягають у розробці програми, що, у свою чергу, забезпечує досягнення цілей розподілу доходів або вирівнювання. Програма має бути простою та заснованою на консенсусі різних зацікавлених груп. Встановлення цілей має включати відкритий і прозорий процес консультацій із владою регіонів-реципієнтів з метою скорочення транзакційних витрат усіх зацікавлених сторін. Оскільки зазначені цілі стосуються багатьох зацікавлених сторін, вони мають певні інституційні механізми, які розрізняються за країнами.

Визначено, що у будь-якій системі суспільних фінансів важливу роль відіграють джерела зовнішнього фінансування розвитку регіонів у вигляді трансферів із центрального бюджету. Проблема полягає у структуруванні їх таким чином, щоб не обмежувати фінансову автономію місцевих інститутів і водночас усувати фіскальні дисбаланси, які виникають у рамках бюджетного простору внаслідок особливостей розвитку регіонів і наявної системи розподілу бюджетних і податкових повноважень.

Запровадження дієвих бюджетних механізмів у системі інституційного середовища суспільства потребує вирішення питань задекларованих державою соціальних зобов'язань; нерівномірності темпів соціально-економічного роз-

витку регіонів; недостатнього обсягу дохідної частини місцевих бюджетів; достатньо високого рівню дотаційності місцевих бюджетів.

В умовах трансформації економіки бюджетна політика має реалізувати адаптаційно- регуляторний потенціал для виходу на траєкторію економічного зростання. Інституційний підхід передбачає розгляд бюджетного регулювання як динамічної системи, що постійно вдосконалюється та адаптується до основних завдань соціально-економічного розвитку. У процесі бюджетного планування і прогнозування визначаються обсяги фінансових ресурсів, напрями їх використання та перерозподілу через бюджетну систему.

Управління в процесі бюджетного регулювання є комплексом заходів, що розробляються на основі аналізу фінансової ситуації, яка складається, у бюджетній сфері і спрямованих на реалізацію прийнятої бюджетної політики. Фінансовий контроль у бюджетній сфері спрямований на перевірку формування бюджетних доходів, цільового, ефективного і результативного використання видатків бюджету. Бюджетне регулювання соціально-економічного розвитку суспільства є сукупністю фінансових методів, фінансових важелів, щодо формування та використання бюджетних коштів, регулювання міжбюджетних відносин спрямованих на досягнення фінансово-економічної збалансованості, результативності економічних перетворень та забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Боголіб Т.М., Малишко В.В. Бюджетна система України. К. : Пан Тот, 2013. 570 с.
2. Бояр А. О. Бюджетний процес у Європейському Союзі : монографія / А. О. Бояр; Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, Ф-т міжнар. відносин. Луцьк : Захарчук В.М., 2012. 522 с.
3. Бюджет України : монографія : у 2-х кн. Кн. 1 : Бюджет - головна ланка фінансів держави / А. О. Єпіфанов, І. І. Д'яконова, І. В. Сало. Суми : ДВНЗ "УАБС НБУ", 2010. 201 с.
4. Бюджет України : монографія : у 2-х кн. Кн. 2 : Виконання бюджету / А. О. Єпіфанов, І. І. Д'яконова, І. В. Сало. Суми : ДВНЗ "УАБС НБУ", 2010. 187 с.
5. Бюджетна система / В. В. Бабіченко [та ін.] ; за ред.: В. М. Федосов, С. І. Юрій. К. : Центр учбової літ. ; Тернопіль : Економічна думка, 2012. 871 с.
6. Бюджетна складова реалізації домінантних напрямів суспільного розвитку / за ред. Л.В. Лисяк.- Дніпропетровськ: ДДФА, 2015. 396 с.
7. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Урядовий кур'єр. 17 серпня 2010. № 151.
8. Бюджетно-податкова політика у системі регулювання економіки: монографія / І.Я. Чугунов, Т.В. Канєва, М.Д. Пасічний та ін.; за заг. ред. І.Я. Чугунова. Київ: Глобус-Пресс, 2018. 354 с.
9. Василик О. Д. Бюджетна система України / О. Д. Василик. К. : Центр навчальної літератури, 2004. 544 с.
10. Васютинська Л. А. Бюджетна система України: проблемні питання : монографія / Л. А. Васютинська, М. О. Слатвінська, О. Ю. Дубовик, І. С. Луценко, І. В. Мартинюк; ред.: В. Г. Баранова; Одес. нац. екон. ун-т. Одеса : Атлант, 2013. 251 с.
11. [Горбатюк В.І. Державні фінанси як об'єкт управління // Економіка та держава. Київ, 2012. № 6. С. 111–114.](#)

12. Грабчук О. Фінансове прогнозування невизначеності економічних процесів на макрорівні : моногр. / О. М. Грабчук. Дніпропетровськ: Вид. Біла К. О., 2012. 358 с.
13. Грузіна І. А. Дослідження зарубіжного досвіду побудови бюджетної системи. Бізнес Інформ. 2016. № 11. С. 61-64.
14. Гусаревич Н.В. Формування доходів в умовах економічних перетворень. Економічний вісник університету. 2016. № 30/1. С. 152–158.
15. Державне фінансове регулювання економічних перетворень : монографія / І.Я. Чугунов, А.В. Павелко, Т.В. Канєва та ін.; за заг. ред. А.А. Мазаракі. К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2015. 376 с.
16. Державні фінанси : теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі : пер. з англ. / За ред. Ю. Немеца. К. : Основи, 1998. 542 с.
17. Динаміка податкового навантаження в Україні в контексті реалізації податкової реформи / за ред. А. М. Соколовської. К. : ДННУ “Академія фінансового управління”, 2013. 494 с.
18. Дяченко Я. Я., Колесник Л.М., Цугунян А.М. Пріоритетні напрями державного впливу на формування доходів бюджету. Фінанси України. 2008. С. 9–15.
19. Евтушенко Н. Н., Царук А.Ю. Основные направления бюджетной политики Украины на 2017 год. Молодий вчений. 2017. №2. – С. 247–253.
20. Економіка України в дослідженнях і прогнозах: 20 років діяльності Інституту економіки та прогнозування НАН України : монографія / відп. ред. – В.М. Гєєць. К., 2018. 568 с.
21. Євроінтеграційний розвиток фінансової системи України / За ред. І. Я. Чугунова. К. : Акад. фін. упр., 2009. 471 с.
22. Запатріна І. В. Бюджетний механізм економічного зростання / І. В. Запатріна. К. : Ін-т соц.-екон. страт., 2007. 538 с.
23. Інституційна трансформація фінансово-економічної системи України в умовах глобалізації : монографія / В.Р. Сіденко, М.І. Скрипниченко, В.С. Пономаренко, І.Я. Чугунов та ін. ; за заг. ред. В.Р. Сіденка. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2017. 648 с.

24. Карлін М. І. Державні фінанси розвинутих країн: Навчальний посібник. Львів: Новий Світ. 2000, 2010. 484 с.
25. [Карлін М.І. Фінанси країн Європейського Союзу : навчальний посібник / М.І. Карлін. Київ : Знання, 2011. 639.](#)
26. Кириленко О. Актуальні проблеми реформування бюджетної системи України. Світ фінансів. 2006. Вип. 4 (9). С. 7–16.
27. Коляда Т. А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика [монографія] / Т. А. Коляда. Ірпінь: Університет ДФС України, 2016. 396 с.
28. Крикун Т.І. Пріоритети формування бюджетної політики. Інвестиції: практика та досвід. 2019. № 16. С. 28–32.
29. Крикун Т.І. Розвиток системи планування видатків бюджету в Україні. Економічний вісник університету. 2018. № 38. С. 126–132.
30. Крючкова Н.М. Податкова політика в системі макроекономічного регулювання: Монографія / Н.М. Крючкова. Одеса: Астропринт, 2011. 190 с.
31. Кульчинський М. І., Перун З.В. Формування та виконання бюджетів за програмно-цільовим методом. Фінанси України. 2005. № 2. С. 78–84.
32. Кучер Г.В. Державні фінансові ресурси. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2018. 608 с.
33. Лесік І. М., Войналович А.М. Шляхи розв'язання проблеми дефіциту державного бюджету Молодий вчений. 2016. №12. С. 833–836.
34. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: [моногр.] / Л. В. Лисяк. К.: ДННУ АФУ, 2009. 600 с.
35. Лободіна З. Бюджетна система України: проблеми функціонування та перспективи вдосконалення. Вісник Тернопільського національного економічного університету. Тернопіль : ТНЕУ, 2015. Вип. 3. С. 29-42.
36. Лук'яненко І. Г. Системне моделювання показників бюджетної системи України: принципи та інструменти: [моногр.] / І. Г. Лук'яненко. К. : ВД «Києво-Могилянська академія», 2004. 542 с.

37. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І. О. Луніна. К. : Наук. думка, 2006. 432 с.
38. Луніна І. О. Державні фінанси України у перехідний період / Луніна І. О. Х. : Форт, 2000. 296 с.
39. Луніна І. О. Проблеми й перспективи розвитку системи державних фінансів в Україні. Фінанси України. 2010. № 2. С. 3–12.
40. Лютий І.О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави. Фінанси України. 2008. 7. .43-49.
41. Макогон В. Д. Бюджетна стратегія держави: монографія. Київ: КНТЕУ, 2018. 373 с.
42. Макогон В.Д. Бюджет як інструмент економічного зростання. Економічний вісник Переяслав-Хмельницького державного університету. 2016. Вип.28/1. С. 203–207.
43. Макогон В.Д. Бюджетні видатки у системі соціально-економічного розвитку країни. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2016. № 3. С. 114–124.
44. Місцеві фінанси / за ред. О. Б. Жихор, О. П. Кириленко. - К. : УБС НБУ, 2015. 579 с.
45. Мярковський А. І. Пріоритетні напрями бюджетної політики. Наукові праці НДФІ. 2010. Вип. 1 (50). С. 3–14.
46. Мярковський А. І., Чугунов І. Я. Бюджетна політика як складова соціально-економічного розвитку країни. Вісник КНТЕУ. 2010. № 5. С. 5–15.
47. Національні фінансові системи в умовах глобалізації: [монографія] / за заг. ред. І.О. Лютого. Івано-Франківськ: Галицька Академія, 2008. 308 с.
48. Омелянович Л.О. Бюджетна система/ За ред. Л.О. Омелянович. 2011. 357 с.
49. Опарін В. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): моногр. / В. Опарін. 2-ге вид. К. : КНЕУ, 2006. 240 с.
50. Остріщенко Ю.В. Теоретико-методологічні засади запровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні. Наукові праці НДФІ. 2009. №2. С. 84–91.

51. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
52. Офіційний сайт Державної казначейської служби України. URL: <http://www.treasury.gov.ua/>
53. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
54. Офіційний сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень. URL: www.ibser.org.ua.
55. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: www.minfin.gov.ua.
56. Пасічний М. Д. Механізм управління дефіцитом бюджету в умовах соціально-економічних перетворень. Економіка та держава. 2011. № 9. С. 46–50.
57. Пасічний М. Д. Інституційні засади розвитку фінансового регулювання економіки. Економічний вісник університету. 2015. Вип. 27(1). С. 137-144.
58. Пасічний М.Д. Фінансова політика держави: монографія/ М.Д.Пасічний. Київ: Київ.нац.торг-еконо.ун-т, 2019. 440 с.
59. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України / Пасічник Ю. В. К. : Знання-Прес, 2006. 607 с.
60. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні : монографія. / Ю. В. Пасічник. Донецьк : ТОВ “Юго-Восток, Лтд”, 2005. 642 с.
61. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: / Ю. В. Пасічник. К.: Знання-Прес, 2002. 495с.
62. Податкова політика держави: теорія формування та практика реалізації: монографія / [Тарангул Л. Л. та ін.]. Ірпінь : ВЦ НУ ДПС України, 2013. 405 с.
63. Податкова політика: стратегія соціального розвитку: монографія / [Калінеску Т. В. та ін. ; за наук. ред. Т. В. Калінеску] ; Східноукр. нац. ун-т ім. Володимира Даля. Луганськ : Вид-во СНУ ім. Володимира Даля, 2013. 255 с.
64. Податковий кодекс України. К.: ДП “ІВЦ ДПА України”, 2010. 336 с.

65. Податкові трансформації в ЄС та податкова політика України в контексті євроінтеграції: монографія / А. І. Крисоватий, В. М. Мельник, Т. В. Кошук. Тернопіль : ТНЕУ, 2014. 234 с.
66. Полозенко Д. В. Фінансова політика в умовах трансформаційної економіки України (1992-2008) / Д. В. Полозенко. К.: НДФІ, 2008. 392 с.
67. Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2018–2020 роки» від 31.05.2017 р. № 411. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/411-2017-п>
68. Про Державний бюджет України на 2016 рік: Закон України за станом на 25.12.2015 р. Верховна Рада України від 25.12.2015 № 928-VIII: URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
69. Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України за станом на 21.12.2016 № 1801-VIII. Верховна Рада України від 21.12.2016 № 1801-VIII: URL: <http://zakon.rada.gov.ua>
70. Про Державний бюджет України на 2018 рік: Закон України за станом на 07.12.2017 № 2246-VIII. Верховна Рада України від 07.12.2017 № 2246-VIII: URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>
71. Про Державний бюджет України на 2019 рік: Закон України за станом на 23.11.2018 2629-VIII.: Верховна Рада України від 23.11.2018 № 2629-VIII: URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>
72. Про Основні напрями бюджетної політики на 2017 рік : Постанова Верховної Ради України від 24 червня 2016 року № 478-р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/>
73. Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2016 рік та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2017 і 2019 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2015 р. № 558 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>
74. Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2019-2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 р. № 315-р URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/315-2018-%D1%80/>

75. Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2018-2020 роки: Розпорядження Кабінету міністрів України від 14.06.2017 № 411-р.
76. Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2019-2021 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2018 р. № 315-р URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/315-2018-%D1%80/>
77. Прокофьев С. Е., Макаров А. В. Обеспечение бюджетной прозрачности в зарубежных странах. Финансы. 2010. № 4. С. 62–64.
78. Прус Н.В. Еволюція розвитку бюджетних відносин. Економічний вісник університету. 2016. № 29/2. С. 560–568.
79. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.09.2012 № 633-р «Про схвалення Концепції розвитку системи управління державними фінансами» / URL: <http://zakon0.rada.gov.ua>
80. Селіверстова Л.С. Бюджетна архітектура як інструмент розвитку фінансової системи України. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 10. С. 5–8.
81. Стратегія управління державними фінансами на 2017-2021 роки: 8.02.2017 URL: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/kabmin-ukhvalyv-stratehiuu-upravlinnia-derzhavnymy-finansamy-na--roky?category=bjudzhet>
82. Сучасна бюджетна система : правила та процедури / [За заг. ред. В. В. Зубенка]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження». К., 2017. 184 с.
83. Удосконалення управління державними фінансами та реформування податкової системи України. К. : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2015. 446 с.
84. Федосов В.М. Бюджетна система / за ред. В. М. Федосова, С.І. Юрія. К. : Центр учбов. літератури ; Тернопіль: Екон. думка, 2012. 871 с.
85. Фещенко А.В., Проноза П.В., Кузьминчук Н.В. Бюджетна система України. К.: «Кондор», 2008. С. 74.
86. Фінанси / за ред. І.О.Лютото. Київ : Видавництво Ліра-К, 2017. 728 с.
87. Фінанси / за ред. Л. В. Лисяк; Ун-т мит. справи та фінансів. Дніпро : Акцент, 2017. 298 с.

88. Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку / За ред. І. Я. Чугунова. К. : ДННУ АФУ, 2009. 848 с.
89. Фінансовий потенціал регіону: механізми формування та використання : моногр. / за ред. М. А. Козоріз. Львів: 2012. 307 с.
90. Формування і функціонування бюджетної системи України: [монографія] / за заг. ред. А.А. Мазаракі. К.: Книга, 2003. 344 с.
91. Чинники і тренди економічного зростання в Україні : колективна монографія / за ред. д-ра екон. наук М.І.Скрипниченко ; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». К., 2018. 386 с.
92. Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку / Чугунов І. Я. К. : НІОС, 2003. 488 с.
93. Чугунов І. Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання / І. Я.Чугунов. К. : НДФІ, 2005. 259 с.
94. [Чугунов І. Я., Кучер Г.В. Фінансові ресурси державного сектора економіки. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2019. № 3. С. 40-52.](#)
95. Чугунов І.Я., Брижан К.В. Бюджетна політика в умовах трансформації економіки. Економічний вісник університету. №32-1, 2017, С. 241-251.
96. Чугунов І.Я., Ігнатюк І.М. Формування видатків бюджету у системі соціально-економічного розвитку країни. Економічний вісник Переяслав-Хмельницького державного університету. 2016. Вип.28/1. С. 217–226.
97. Чугунов І.Я., Макогон В.Д. Бюджетна стратегія в умовах економічних перетворень. Вісник КНТЕУ. № 5. С. 5–18.
98. Чугунов І.Я., Пасічний М.Д. Бюджетно-податкова політика економічного розвитку. Науковий вісник Полісся. 2018. № 1 (13). Ч. 1. С. 54-61.
99. Чугунов І.Я., Пасічний М.Д. Фінансова політика Ураїни в умовах глобалізації економіки. Вісник КНТЕУ. 2016. № 5. С. 5–18.
100. Шаповал С.Л. Планування видатків бюджету в системі фінансово-економічного регулювання. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. 2016. № 4. С. 108–116.

101. Шаповал С.Л. Система бюджетного планування в Україні. Вісник КНТЕУ.2016. № 5. С. 112–124.
102. Шаповал С.Л. Формування доходів бюджету в умовах трансформації економіки. Економічний вісник університету. Переяслав-Хмельницький державний університет імені Григорія Сковороди. 2016. № 29/2. С. 591–595.
103. Шевчук І. Л. Бюджетна система / І. Л. Шевчук, В. О. Черепанова, Т. О. Ставерська. - 2-ге вид., перероб. і допов. Харків : Іванченко І.С., 2015. 282 с.
104. Юшко С. В. Бюджетна система / С. В. Юшко; Харків. нац. екон. ун-т ім. С. Кузнеця. Харків : Вид-во ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2013. 347 с.
105. Budget policy of social development.Chugunov I., KanevaT., Makogon V., Pasichnyi M., Nikitishin A., Adamenko I., Krykun T., Kozarezenko L., Sobchuk S. General editorship Chugunov I. Scientific Route.Tallinn, Estonia. 2018. 348 p.

ДОДАТКИ

Додаток А

Структура доходів Державного бюджету України у 2007–2018 роках, %

Роки	Податкові надходження	Неподаткові надходження	Доходи від операцій з капіталом	Офіційні трансферти	Цільові фонди
2007	72,21	26,05	1,12	0,04	0,58
2008	74,95	23,61	0,93	0,04	0,47
2009	73,72	25,10	0,54	0,32	0,32
2010	71,31	27,81	0,23	0,14	0,51
2011	83,83	15,77	0,17	0,15	0,08
2012	79,70	19,79	0,36	0,08	0,07
2013	77,82	21,61	0,09	0,43	0,05
2014	78,93	19,25	0,27	1,50	0,06
2015	77,02	22,56	0,04	0,34	0,04
2016	82,29	16,93	0,04	0,70	0,04
2017	79,22	16,23	0,04	0,75	3,76
2018	81,38	17,74	0,07	0,79	0,02

Додаток Б

Частка доходів Державного бюджету України у валовому внутрішньому продукті за період 2007-2018 років, %

Показники	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Податкові надходження	16,19	17,71	16,30	15,46	20,12	19,56	17,93	17,88	20,68	21,14	21,72	21,18
Неподаткові надходження	5,84	5,58	5,55	6,03	3,78	4,86	4,98	4,36	6,06	4,35	4,45	4,63
Доходи від операцій з капіталом	0,25	0,22	0,12	0,05	0,04	0,09	0,02	0,06	0,01	0,01	0,01	0,02
Цільові фонди	0,13	0,11	0,07	0,11	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	1,03	0,01
Трансферти від зарубіжних країн	0,01	0,01	0,07	0,03	0,04	0,02	0,10	0,34	0,09	0,18	0,21	0,21
ВСЬОГО	22,42	23,63	22,11	21,68	24,00	24,55	23,04	22,65	26,85	25,69	27,42	26,05

Додаток В

Частка видатків Державного бюджету України у валовому внутрішньому продукті за період 2007-2018 років, %

Показники	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Загальнодержавні функції	2,35	2,3	2,72	3,2	3,04	3,12	3,44	4,39	5,21	4,95	4,94	4,58
Оборона	1,31	1,24	1,06	1,05	1,01	1,03	1,02	1,75	2,63	2,49	2,57	2,73
Громадський порядок, безпека та судова влада	2,54	2,62	2,65	2,64	2,46	2,59	2,69	2,85	2,77	3,01	3,04	3,28
Економічна діяльність	4,13	4,08	3,65	3,33	3,4	3,51	2,85	2,49	2,02	1,32	1,63	1,79
Охорона навколишнього природного середовища	0,25	0,24	0,2	0,21	0,23	0,29	0,32	0,17	0,21	0,20	0,16	0,15
Житлово-комунальне господарство	0,1	0,05	0,03	0,08	0,03	0,03	0,03	0,03	0,01	0,53	0,01	0,01
Охорона здоров'я	0,88	0,78	1,00	0,81	0,78	0,81	0,89	0,68	0,58	0,52	0,58	0,64
Духовний та фізичний розвиток	0,28	0,31	0,35	0,48	0,29	0,39	0,35	0,20	0,33	0,21	0,27	0,28
Освіта	2,10	2,27	2,62	2,66	2,07	2,15	2,12	1,83	1,53	1,46	1,43	1,25
Соціальний захист та соціальне забезпечення	4,05	5,36	5,64	6,4	4,83	5,34	6,09	5,14	5,24	6,38	5,01	4,60
ВСЬОГО	17,99	19,25	19,92	20,86	18,14	19,26	19,80	19,53	20,53	21,07	19,64	19,31

Додаток Г

Структура видатків Державного бюджету України у 2007-2018 роках, %

Показники	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Загальнодержавні функції	13,04	11,94	13,79	15,36	16,76	16,23	17,42	21,97	25,59	24,12	25,14	23,72
Оборона	7,26	6,43	5,36	5,02	5,55	5,34	5,16	9,13	12,91	12,13	13,12	14,12
Громадський порядок, безпека та судова влада	14,13	13,64	13,40	12,65	13,59	13,45	13,63	14,89	13,56	14,64	13,84	17,01
Економічна діяльність	22,95	21,22	18,47	15,96	18,77	18,21	14,36	11,48	9,22	6,42	8,29	9,26
Охорона навколишнього природного середовища	1,39	1,22	1,01	1,02	1,26	1,52	1,59	0,87	1,01	0,97	0,84	0,76
Житлово-комунальне господарство	0,56	0,24	0,15	0,37	0,14	0,14	0,03	0,04	0,01	0,01	0,01	0,04
Охорона здоров'я	4,90	4,04	4,18	3,88	4,29	4,19	4,48	3,50	2,84	2,55	2,95	3,29
Духовний та фізичний розвиток	1,53	1,60	1,79	2,29	1,60	2,02	1,78	1,63	1,64	1,01	1,39	1,47
Освіта	11,69	11,82	13,27	12,76	11,41	11,15	10,76	9,57	7,49	7,11	7,59	6,45
Соціальний захист та соціальне забезпечення	22,55	27,85	28,58	30,69	26,63	27,75	30,79	26,88	25,74	31,04	26,83	23,88

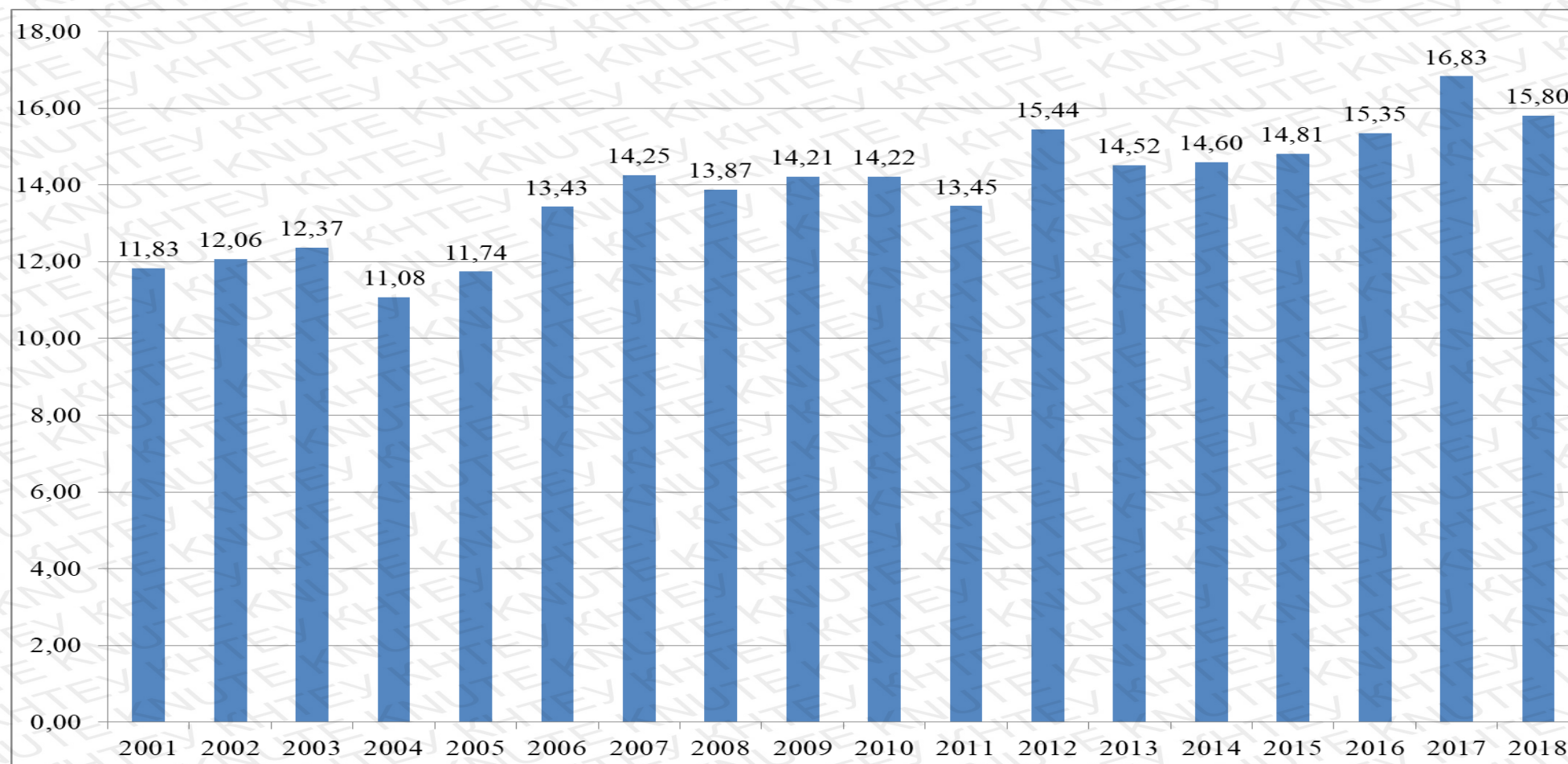


Рис. Д.1 Частка доходів місцевих бюджетів у валовому внутрішньому продукті за 2001-2018 роки, %

Додаток Є

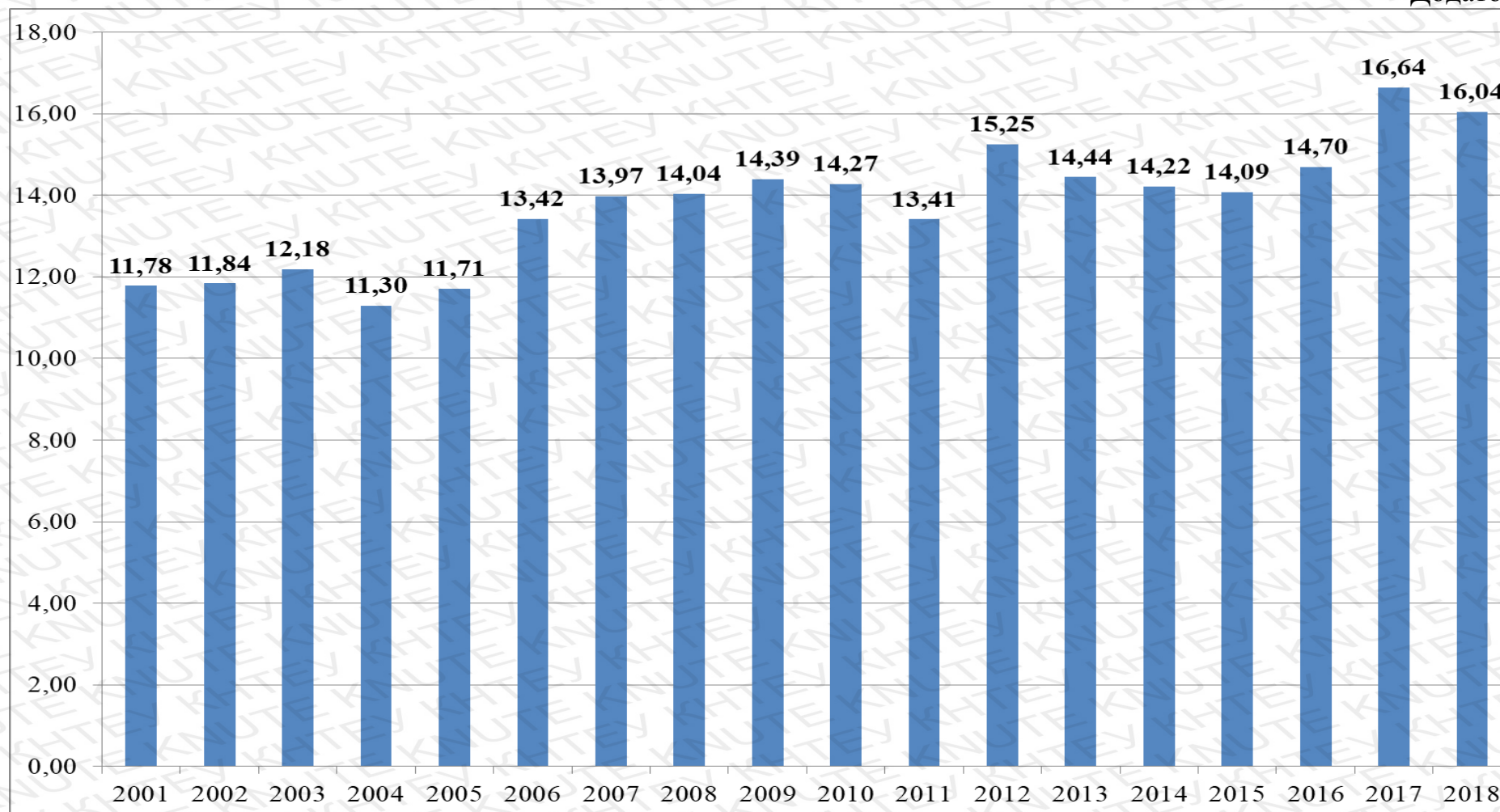


Рис. Є.1 Частка видатків місцевих бюджетів у валовому внутрішньому продукті за 2001-2018 роки, %

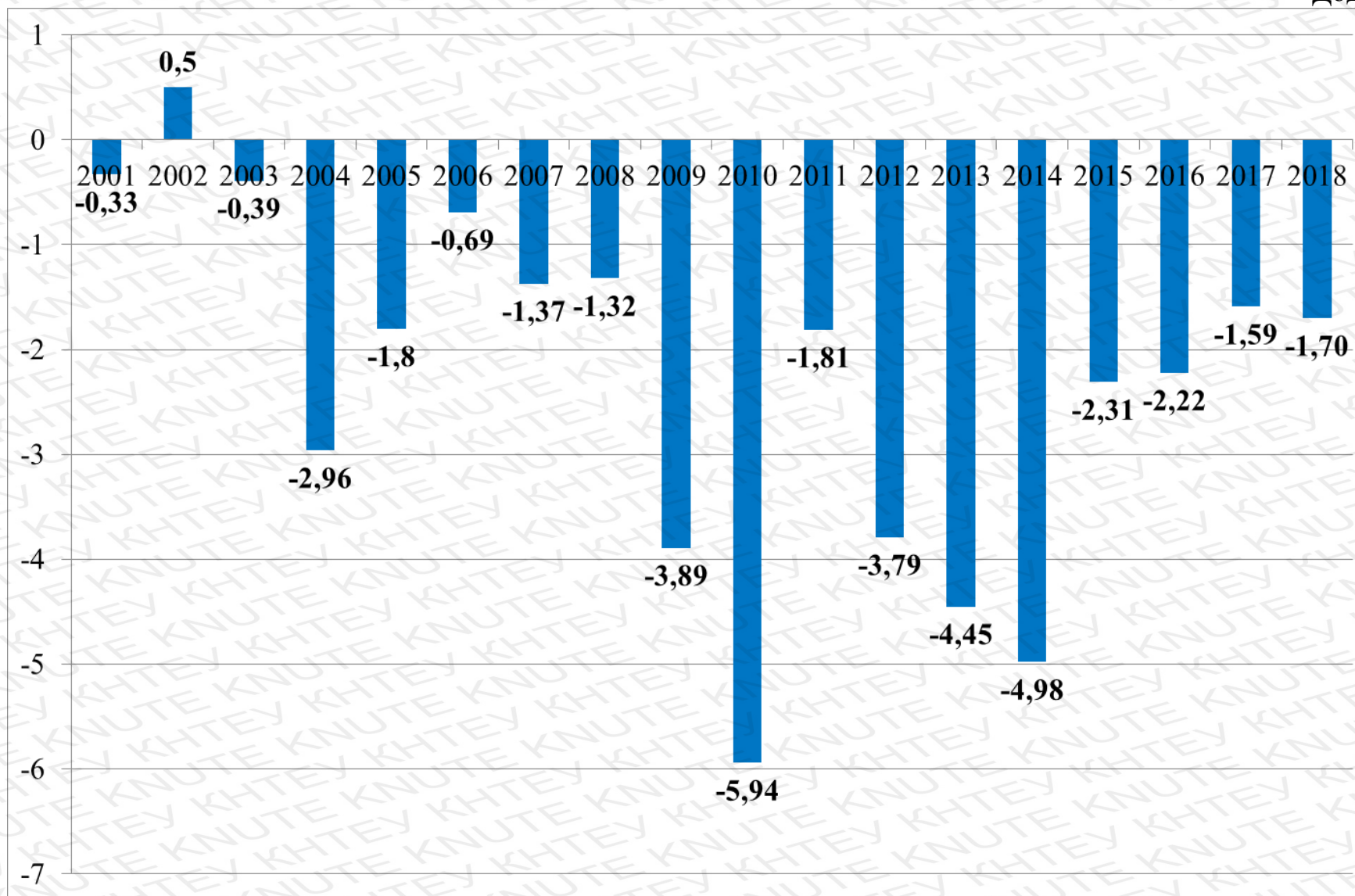


Рис. Ж.1 Дефіцит (профіцит) Державного бюджету України у валовому внутрішньому продукті за 2001–2018 роки, %

Структура прямого та гарантованого державного боргу України у 2007–2018 роках, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<u>Державний борг</u>	80,29	69,01	71,41	74,83	75,51	77,44	82,11	86,03	84,86	85,54	85,62	85,79
<i>Внутрішній борг</i>	20,05	23,60	28,66	32,78	34,13	36,92	43,95	41,88	32,32	34,75	35,18	35,10
<i>Зовнішній борг</i>	60,25	45,41	42,75	42,05	41,38	40,52	38,18	44,15	52,54	50,79	50,44	50,69
<u>Гарантований державний борг</u>	19,71	30,99	28,59	25,17	24,49	22,56	17,89	13,97	15,14	14,46	14,38	14,21
<i>Внутрішній борг</i>	1,13	1,06	4,44	3,22	2,60	3,14	4,63	2,53	1,37	0,99	0,62	0,48
<i>Зовнішній борг</i>	18,58	29,94	24,16	21,95	21,89	19,42	13,24	11,44	13,77	13,47	13,76	13,73