

В. Д. Макогон,  
к. е. н., доцент, докторант кафедри фінансів,  
Київський національний торговельно-економічний університет, м. Київ

# СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ІНСТИТУЦІЙНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ\*

V. Makogon,  
Ph.D., assistant professor, doctoral student finance, Kyiv National University of Trade and Economics, Kyiv

## STRATEGIC PRIORITIES OF FISCAL POLICY IN THE CONTEXT OF INSTITUTIONAL REFORMS

**У статті визначено роль бюджетної політики у забезпеченні соціально-економічного розвитку країни та розкрито її стратегічні пріоритети в умовах інституційних перетворень. Обґрунтовано, що ефективне, відповідальне і прозоре управління системою державних фінансів є вагомим передумовою підвищення рівня і якості життя населення, стійкого економічного зростання, модернізації соціально-економічної сфери та досягнення стратегічних загальнодержавних цілей розвитку країни. Незважаючи на поступальний розвиток нормативно-правового та методичного забезпечення бюджетних відносин процес формування цілісної системи бюджетного регулювання ще не завершений. Сформульовані стратегічні пріоритети бюджетної політики актуалізують питання продовження і поглиблення бюджетної і податкової реформ з виходом системи управління державними фінансами на якісно новий рівень. Ефективне бюджетне прогнозування можливе тільки на базі всебічного аналізу зовнішнього і внутрішнього середовища. Нині слід відзначити актуальність підвищення якості прогнозних досліджень, що вимагає більш поглибленого вивчення проблемних питань, які виникають при прогнозуванні бюджетних та макроекономічних показників.**

**The article defines the role of fiscal policy in ensuring social and economic development of the country and discloses its strategic priorities in the context of institutional transformations. It is substantiated that effective, responsible and transparent management of the public finance system is a significant prerequisite for raising the level and quality of life of the population, sustainable economic growth, modernizing the socio-economic sphere and achieving strategic national goals of the country's development. Despite the progressive development of legal and methodological support for budget relations, the process of forming a holistic budget regulation system has not yet been completed. The formulated strategic priorities of fiscal policy update the issue of the continuation and deepening of fiscal and tax reforms with the release of the public finance management system to a qualitatively new level. Effective budget forecasting is possible only on the basis of a comprehensive analysis of the external and internal environment. At the present time it should be noted the relevance of improving the quality of predictive research, which requires more in-depth study and development of the main problems that arise in forecasting budgetary and macroeconomic indicators.**

*Ключові слова:* бюджет, бюджетна політика, бюджетна стратегія, бюджетне планування, бюджетне прогнозування.

*Key words:* budget, budget policy, budget strategy, budget planning, budget forecasting.

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Забезпечення макроекономічної стабільності в країні в умовах інституційних перетворень являє собою складний та багатогранний процес, який залежить від

впливу значного спектру екзогенних та ендегенних факторів, зокрема впровадження ефективного врядування шляхом реформування системи державного управління, підвищення дієвості бюджетної політики та розроб-

\* Роботу виконано в межах фундаментальної науково-дослідної роботи (№ 645/20 "Архітектоніка фінансової системи як інструмент суспільного розвитку" 0117U000506).

ки бюджетної стратегії, метою якої є визначення напрямів розвитку, забезпечення збалансованості та стійкості бюджетної системи для подальшого підвищення ефективності її функціонування через удосконалення інституційного середовища бюджетної архітектоники, формування та реалізації результативної бюджетної політики, її складових, поглиблення координації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання формування та реалізації бюджетної політики розкриваються в роботах зарубіжних та вітчизняних вчених: Дж. Б'юкенена, Г. Шахової, В. Федосова, С. Юрія, І. Чугунова [1—5] та ін.

Водночас недостатньо досліджені питання, пов'язані з удосконаленням фінансово-бюджетних інституцій, виробленням нових підходів до бюджетної політики, які б сприяли створенню сприятливого інвестиційного середовища та макроекономічної стабільності. Зазначене стосується насамперед важливості обґрунтування стратегічних пріоритетів бюджетної політики в умовах інституційних перетворень, формування бюджетної архітектоники, рівень впливу якої сприятиме бюджетній стійкості та збалансованості як одного з найбільш складних та багатогранних процесів. Розширення і поглиблення євроінтеграційних процесів може виявитися успішним лише в тому випадку, якщо буде проходити на тлі стійкого економічного зростання, забезпечення бюджетного планування на належному рівні, взаємоузгодження бюджетних програм з пріоритетами соціально-економічного розвитку країни.

## МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Мета дослідження полягає у розкритті стратегічних пріоритетів бюджетної політики в умовах інституційних перетворень.

## ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

В останнє десятиліття в умовах посилення кризових процесів, зростання соціального та політичного тиску більшість країн як з розвинутою, так і трансформаційною економікою зіткнулися з проблемою неефективності реформування системи державних фінансів. Зазначене актуалізувало питання врахування внутрішніх та зовнішніх викликів у фінансово-економічному середовищі та призвело до зміни парадигми фінансово-бюджетного менеджменту.

Бюджетна політика забезпечення та регулювання пріоритетів подальшого розвитку суспільства повинна враховувати відповідну переорієнтацію економіки на переважно ендогенні чинники економічного зростання з огляду на євроінтеграційні процеси [4]. У зв'язку з цим важливим завданням постало розробка бюджетної стратегії, що включає довгостроковий прогноз основних бюджетних показників, умов формування і реалізації основних напрямів бюджетної політики з урахуванням стратегічних цілей і завдань соціально-економічного розвитку країни.

Відповідно до основних напрямів бюджетної політики на 2018—2020 роки визначено, що бюджетна політика має базуватися на таких принципах: прискорення економічного зростання шляхом створення сприятливого інвестиційного клімату та утримання макроекономічної стабільності; впровадження ефективного врядування шляхом реформи державного управління, децентралізації і реформи державних фінансів; розвиток людського капіталу шляхом проведення реформ системи охорони здоров'я та освіти, поліпшення надання державної соціальної підтримки; встановлення верховенства права і боротьба з корупцією шляхом підтримки ефективного функціонування інститутів боротьби з корупцією, забезпечення рівного доступу до правосуддя та ефективного захисту прав власності; забезпечення безпеки та оборони держави, зокрема захист її суверенітету та територіальної цілісності держави, а також забезпечення найважливіших аспектів безпеки громадян. Реалізація зазначених принципів передбачається шляхом: підвищення результативності використання бюджетних коштів за рахунок посилення зв'язку бюджетних призначень із стратегічними пріоритетами держави і здійснення оцінки ефективності та доцільності видатків; продовження створення професійної і сучасно оснащеної та укомплектованої армії, що стоїть на захисті миру в Україні і Європі; проведення кардинальної реформи охорони здоров'я, яка ґрунтується на принципі фінансування послуги, а не ліжка-місць, і надасть кожному українцю доступ до якісного медичного обслуговування; поглиблення реформи освіти і забезпечення кращих можливостей для дітей, що є передумовою для розвитку дитини та її успішної реалізації в суспільстві; створення справедливої системи соціального захисту через проведення пенсійної реформи, осучаснення пенсій, збільшення відповідальності та підзвітності в системі пільг з метою забезпечення максимальної адресності, прозорості та наближеності надання відповідної соціальної послуги тим, хто її потребує; забезпечення гідної оплати праці як для працівників бюджетної сфери, так і для працівників приватного сектору, шляхом її поступового підвищення та вжиття заходів до детінізації заробітних плат; дерегуляції та створення сприятливого бізнес-середовища для збільшення інвестицій в інновації, агробізнес та інші сектори, які продукують додану вартість в Україні і зростання малого та середнього бізнесу; інтеграції економік України та ЄС шляхом імплементації торговельних та економічних положень Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, зокрема положень щодо зони вільної торгівлі (DCFTA); дотримання головними розпорядниками бюджетних коштів принципу забезпечення рівних гендерних прав і можливостей під час формування бюджетних показників [6].

Разом з тим, незважаючи на те, що реформи в багатьох країнах мають ідентичні цілі та спрямовані на удосконалення підзвітності при здійсненні витрат, підвищення ефективності використання бюджетних коштів, відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, вибір бюджетної стратегії, а також інстру-

ментів бюджетної політики завжди залежав від ряду чинників, зокрема об'єктивності макроекономічних прогнозів покладених в основу бюджетного прогнозування і планування, ступеня децентралізації повноважень відповідних органів влади тощо.

Серед основних елементів програмно-цільового методу, впровадження яких відбувалося в залежності від цих чинників у країнах з розвинутою економікою, слід виділити: запровадження середньострокового бюджетного планування і прогнозування; звітування щодо результатів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; використання контрактно-договірних відносин у державному секторі економіки; розподіл бюджетних асигнувань, що припускає не тільки широкі можливості розпорядників бюджетних коштів щодо їх використання на свій розсуд, але й підвищення рівня відповідальності при прийнятті відповідних рішень; запровадження процедури аудиту ефективності використання бюджетних коштів тощо.

Доцільно відмітити, що інтегрований підхід, у рамках якого передбачалась одночасна переорієнтація бюджету на результати, запровадження середньострокового бюджетного планування і прогнозування, реформування системи бюджетного обліку і аудиту був застосований лише в декількох країнах. Тоді як в більшості країн зазначені елементи запроваджувались і продовжують впроваджуватись поетапно.

Зокрема в Україні розпорядженням Кабінету Міністрів від 14 вересня 2002 року № 539-р. схвалено Концепцію застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі. Законодавчою підставою для запровадження як на державному, так і місцевому рівнях програмно-цільового методу стала нова редакція Бюджетного кодексу України від 8 липня 2010 року № 2456-VI. Відповідно до якої з урахуванням внесених змін передбачено, що програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, застосовується, починаючи із складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік. Разом з тим, завершити повноцінне впровадження програмно-цільового методу управління в бюджетний процес поки ще не вдалось.

Згідно з висновками Рахункової палати нині до основних бюджетних правопорушень належать: включення недостовірних даних до бюджетних запитів; порушення встановлених термінів подання бюджетних запитів або їх неподання; визначення недостовірних обсягів бюджетних коштів при плануванні бюджетних показників; порушення порядку або термінів подання, розгляду і затвердження кошторисів та інших документів, що застосовуються в процесі виконання бюджету, затвердження у кошторисах показників, не підтверджених розрахунками та економічними обґрунтуваннями; порушення порядку або термінів подання і затвердження паспортів бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі); порушення встановлених термінів доведення документів про обсяги бюджетних асигнувань до розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня або одержувачів бюджетних коштів; порушення встановлених вимог щодо ведення бухгал-

терського обліку та складання звітності про виконання бюджетів; порушення встановлених порядку або термінів подання фінансової і бюджетної звітності бюджетних установ, а також подання такої звітності у неповному обсязі [7].

Дієве застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі передбачає розширення фінансової самостійності та відповідальності органів державної влади і місцевого самоврядування за досягнення запланованих цілей і результатів. Для забезпечення досягнення цілей бюджетних програм та підвищення їх ефективності при плануванні бюджетних асигнувань важливим є їх взаємоузгодження з прогнозними та програмними документами соціально-економічного розвитку країни. Поряд зі створенням загальних умов і стимулів для підвищення ефективності бюджетних витрат, необхідні розробка і реалізація конкретних інструментів і механізмів для досягнення чітко визначеної мети з урахуванням завдань і функцій органів державної влади та місцевого самоврядування. Важливим завданням є створення системи оцінки ефективності бюджетних витрат; забезпечення порівнянності об'єктів аналізу; дієвості і незалежності оцінки ефективності та результативності використання бюджетних коштів; публічності і загальнодоступності результатів аналізу і оцінки.

Найважливішим елементом забезпечення дієвості оцінки ефективності використання бюджетних коштів на стадії планування є можливість безпосереднього взаємоузгодження відповідних бюджетних коштів з конкретними вимірними результатами, які планується досягти. В цілому система оцінки досягнутих результатів використання бюджетних асигнувань повинна полягати в зіставленні сукупності цільових індикаторів використання бюджетних коштів, що формуються на стадії планування бюджетних асигнувань, і фактично досягнутих результатів, включаючи оцінку впливу зовнішніх факторів, що сприятиме вдосконаленню системи оцінки ризиків реалізації бюджетних програм. Порівнянність відповідних ресурсів, що спрямовуються на досягнення визначених цілей в різних економічних сферах є базовою умовою для отримання достовірної інформації щодо ефективності використання бюджетних коштів.

У зв'язку з цим відповідна оцінка повинна враховувати розподіл відповідних витрат по агрегованим групам; досягнення цільових результатів за рахунок порівнянного обсягу фінансових ресурсів в минулі періоди; відмінності в рівні фінансового забезпечення порівнянних заходів в залежності від території реалізації, відповідального виконавця бюджетної програми. Очікуваним результатом оцінки є угруповання відповідних бюджетних витрат з однаковими вартісними, якісними та кількісними характеристиками. При цьому обов'язковим елементом аналізу ефективності використання бюджетних коштів має стати застосування методу альтернативних витрат та оцінки граничної ефективності. За інших рівних умов обсяги бюджетних витрат будуть оцінюватися як найбільш ефективні в межах, при яких темпи приростів витрат не стають нижчими за темпи приросту (зменшення) відповідних показників,

що відображають кінцевий результат використання бюджетних коштів.

Комплексний підхід до оцінки ефективності використання бюджетних коштів повинен бути спрямований на облік не тільки термінів і обсягів здійснення відповідних витрат, а й наявності необхідного нормативно-правового, методологічного та інституційного забезпечення заходів. Крім того, дані показники повинні безпосередньо враховуватися при плануванні бюджетних витрат на реалізацію конкретних заходів.

Важливо відмітити, що однією з умов отримання об'єктивних результатів аналізу ефективності використання бюджетних коштів є використання незалежної оцінки, що передбачає залучення експертів. Вагоме завдання у системі аналізу ефективності використання бюджетних коштів є застосування результатів отриманої оцінки в наступних бюджетних періодах, включаючи скорочення або збільшення обсягів фінансових ресурсів у залежності від підсумкових оцінок, обґрунтування конкретних шляхів мінімізації виявлених перешкод ефективного використання бюджетних коштів. Підвищення результативності бюджетних витрат має бути забезпечено також на операційному рівні, яким визначається ефективність інструментів та механізмів прийняття і реалізації рішень органами державної влади та місцевого самоврядування.

Разом з тим, необхідність трансформації підходів до бюджетного планування актуалізується в умовах посилення впливу несприятливої динаміки зовнішньоекономічної кон'юнктури на вітчизняну економіку. Важливим завданням при цьому є розробка середньострокової бюджетної декларації як інструменту поєднання стратегічних пріоритетів розвитку країни та можливостей державного і місцевих бюджетів. Зазначене передбачає запровадження процедури визначення пріоритетів бюджетної політики на середньострокову перспективу та відповідного розподілу ресурсів. З метою забезпечення дієвості реалізації бюджетної декларації доцільним є висвітлення в ній фіскальних ризиків, що передбачає розроблення методики їх оцінювання та визначення впливу на формування державного і місцевих бюджетів, обґрунтування заходів з мінімізації фіскальних ризиків, зокрема пов'язаних з макроекономічною ситуацією; державними підприємствами і управлінням державним майном; державними гарантіями; позабюджетними фондами; місцевими запозиченнями; державно-приватним партнерством [8].

Доцільно відмітити, що державно-приватне партнерство дозволяє використовувати оптимальне поєднання державних і приватних ресурсів для вирішення стратегічних завдань соціально-економічного розвитку країни. Реалізація програм на принципах державно-приватного партнерства передбачає юридичне закріплення взаємодії публічно-правових утворень і бізнесу, здійснення проектів на середньо- або довгостроковій основі, наявність чітко визначеної мети, що дозволяє оцінити ефективність проекту з кінцевими суспільно значимими результатами. Досвід країн з розвинутою економікою свідчить, що розвиток інструментів державно-приватного партнерства сприяє збільшенню

інвестицій в інфраструктурні проекти як економічної так і соціальної сфери. Водночас роль органів державної влади в інвестиційній діяльності регламентована низкою норм.

Зокрема, відповідно до договору Про Європейський Союз, передбачено неприпустимість державної допомоги, яка надається за рахунок державних ресурсів або в будь-якій формі у разі спотворення або загрози спотворення конкуренції шляхом створення переваг для окремих підприємств. Визначено, що Союз намагається забезпечити сталий розвиток Європи на основі збалансованого економічного зростання і стабільності цін, наявність у високому ступені конкурентоспроможної соціальної ринкової економіки, яка прагне до повної зайнятості і соціальному прогресу, а також високий рівень охорони і поліпшення якості навколишнього середовища [9]. З урахуванням викладеного, державно-приватне партнерство реалізується за умови, що інвестиційний проект забезпечує вирішення довгострокових завдань соціально-економічного розвитку країн, що знаходяться в компетенції органів державної влади.

В Україні нині практика застосування державно-приватного партнерства не набула достатнього розвитку. На 1 січня 2017 року на засадах державно-приватного партнерства реалізувалося 186 проектів, з них укладено 154 договори концесії, 32 договори про спільну діяльність та 1 договір державно-приватного партнерства. Зазначені проекти реалізуються в таких сферах господарської діяльності: оброблення відходів — 60,5% від загальної кількості; збір, очищення та розподілення води — 20% від загальної кількості; будівництво та/або експлуатація автострад, доріг, залізниць, злітно-посадкових смуг на аеродромах, мостів, шляхових естакад, тунелів і метрополітенів, морських і річкових портів та їх інфраструктури — 8,6 % від загальної кількості; виробництво, транспортування і постачання тепла — 3,2 % від загальної кількості; виробництво, розподілення та постачання електричної енергії — 2,7% від загальної кількості; управління нерухомістю — 1,1% від загальної кількості; пошук, розвідка родовищ корисних копалин та їх видобування — 0,5 % від загальної кількості; туризм, відпочинок, рекреація, культура та спорт — 0,5 % від загальної кількості; інші — 2,9 % від загальної кількості [10].

Разом з тим, до основних проблем розвитку інструментів державно-приватного партнерства в Україні належать: недосконалість нормативно-правової бази, що регламентує відносини державно-приватного партнерства; недосконалість інституційного забезпечення розвитку державно-приватного партнерства у тому числі інституційна неготовність публічно-правових утворень до передачі приватним партнерам окремих прав на створення інфраструктурних об'єктів і управління ними; невизначеність критеріїв оцінки ефективності проектів державно-приватного партнерства; недостатній рівень гарантій захисту інтересів державних та приватних партнерів державно-приватного партнерства у процесі розроблення, затвердження та реалізації проектів.

Також не отримало широкого поширення укладання угод про державно-приватне партнерство з

метою створення і експлуатації об'єктів інфраструктури. Застосування інструментів державно-приватного партнерства в соціальній сфері для залучення позабюджетних джерел фінансування проектів з розвитку соціальної інфраструктури стримується недостатнім рівнем нормативно-правового регулювання. З метою розширення практики використання даних інструментів необхідно сформувати систему оцінки таких проектів, включаючи умови укладення угод державно-приватного партнерства та критерії їх ефективності. Законодавча база функціонування механізмів державно-приватного партнерства повинна забезпечувати не тільки конкуренцію між проектами, але і відкритий доступ до інформації на всіх стадіях проекту, у тому числі в частині оцінки кредитоспроможності проекту і проведення його технологічного і цінового аудиту.

Отже, забезпечення дієвості бюджетного планування передбачає посилення інституційної та аналітичної спроможності оцінки фіскальних ризиків, їх впливу на формування державного і місцевих бюджетів, розроблення сценаріїв ймовірності їх виникнення, а також визначення очікуваного фіскального впливу. Враховуючи обмеженість бюджетних ресурсів важливим завданням є запровадження комплексної оцінки ефективності та доцільності витрат для забезпечення економії та вивільнення ресурсів для нових пріоритетів. При цьому доцільно відмітити, що програмно-цільовий метод дозволяє забезпечити взаємоузгодженість витрат бюджету з конкретними програмними заходами, а також надає можливість оцінити досягнення поставлених завдань та запланованих результатів їх реалізації. Метою підвищення дієвості застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі є забезпечення планування бюджету на середньострокову перспективу, оптимальне використання бюджетних коштів, досягнення в результаті значного соціально-економічного ефекту, підвищення доступності громадськості щодо ефективності витрачання бюджетних коштів та рівня задоволення споживачів суспільними та гарантованими соціальними послугами, орієнтація органів державної влади на досягнення конкретних результатів, проведення систематичного аналізу своєї діяльності для прийняття обґрунтованих і своєчасних управлінських рішень. Зазначене дозволить при оптимальних витратах бюджету досягти поліпшення якості надаваних бюджетних послуг. Узгодженість між результативністю і обсягами бюджетних асигнувань, розробка бюджетних програм з їх прив'язкою до цілей соціально-економічного розвитку країни, створення нової системи їх зовнішнього і внутрішнього аудиту дозволить підвищити ефективність бюджетних витрат в цілому. При цьому оптимізація бюджетних програм та посилення їх відповідності стратегічним цілям передбачає удосконалення системи результативних показників для чіткого відображення рівня досягнення стратегічних цілей та задоволення потреб отримувачів бюджетних послуг.

Оцінка витрат бюджету повинна здійснюватись виходячи з наявних бюджетних зобов'язань та зміни вартості витрат на надання бюджетних послуг з урахуван-

ням прогнозованих бюджетних та макроекономічних параметрів. Зазначене передбачає підвищення стабільності та прогнозованості бюджетних показників. Зокрема податкових надходжень до бюджету шляхом підвищення рівня дотримання вимог податкового законодавства платниками податків та визначення стратегічних завдань розвитку податкової системи; узгодження строків підготовки та перегляду макроекономічних прогнозів з бюджетним циклом у контексті середньострокового бюджетного планування; забезпечення неупередженості та деполітизації процесу бюджетного прогнозування; удосконалення інструментів бюджетного прогнозування, посилення координації з питань розроблення бюджетних та макроекономічних прогнозів; удосконалення механізму прогнозування руху бюджетних коштів.

Підвищення рівня дотримання вимог податкового законодавства платниками податків передбачає вдосконалення функції контролю за його дотриманням та розроблення Стратегії виявлення ризиків, пов'язаних з дотриманням податкової дисципліни. Важливим завданням є підвищення якості та ефективності податкового адміністрування, що передбачає здійснення постійного контролю за реалізацією плану інституційних змін діяльності органів фіскальної служби, у тому числі на основі моніторингу основних показників ефективності, впровадження електронних податкових перевірок із застосуванням відповідного програмного забезпечення та повнофункціональної системи сервісного обслуговування платників через електронний кабінет, стандартизація порядку виконання основних функцій та процедур органів фіскальної служби, створення системи оцінки рівня задоволення платників податків якістю обслуговування, проведення оцінки основних компонентів податкового адміністрування з використанням відповідної методики діагностики податкового адміністрування [8].

Нині слід відзначити актуальність підвищення якості прогнозних досліджень, що вимагає більш поглибленого вивчення і розробки основних проблем, що виникають в прогнозуванні. Макроекономічні прогнози є основою для формування державного і місцевих бюджетів, реалізації фінансової політики та її складових. Організація прогнозування та планування економіки охоплює систему органів планування на всіх рівнях управління економікою, визначення їх функцій, встановлення порядку розробки соціально-економічних прогнозів та планів. Саме тому важливим завданням є: координація діяльності в сферах бюджетної, податкової, грошово-кредитної, інвестиційної, цінової та соціальної політики у відповідності з стратегічними загальнодержавними завданнями; створення умов для формування економічного середовища, що сприяє інноваційній та інвестиційній діяльності суб'єктів господарювання. Розробку макроекономічних прогнозів необхідно здійснювати виходячи з аналізу економічної кон'юнктури, зовнішнього середовища, стану природних ресурсів, демографічної ситуації в країні тощо. Важливим є врахування зарубіжного досвіду в галузі управління економікою, орієнтація на загальносвітові стандарти, поєднання в використанні методів дер-

жавного регулювання та економічного прогнозування. Прогнози необхідно формувати на базі стратегій соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Разом з цим доцільно відмітити, що нині в Україні на регіональному рівні певною мірою відсутня узгодженість, єдність і збалансованість складових стратегій соціально-економічного розвитку певного регіону, недостатній рівень синхронізації цілей стратегій з загальнодержавними пріоритетами. Відмічається недостатній рівень нормативного та методичного забезпечення процесу планування на місцевому рівні, різні підходи до розробки стратегій не дають можливості для координації дій учасників бюджетного процесу.

Разом з тим дієвість бюджетних програм залежить від їх узгодженості з державними програмами та стратегіями соціально-економічного розвитку країни. Важливим елементом бюджетного планування повинен бути рівень обґрунтованості бюджетних програм у частині взаємозв'язку з макроекономічними прогнозами. Певною мірою формальний підхід до використання прогнозів не дозволяє забезпечити логічний взаємозв'язок стратегічні цілі соціально-економічного розвитку територій — стратегічні цілі бюджетної політики — завдання та шляхи їх реалізації — фінансово-бюджетні індикатори — бюджетні ресурси. Разом з цим процес бюджетного прогнозування і планування повинен базуватись на принципах неупередженості та деполітизації.

Ефективне бюджетне прогнозування можливе тільки на базі всебічного аналізу зовнішнього і внутрішнього середовища. Фактичне виконання бюджетних прогнозів і планів слід аналізувати на тлі виконання проєктів і планів розвитку національної економіки, щоб ідентифікувати фактори, що вплинули на них. Зазначене важливе для визначення шляхів забезпечення оптимальної взаємодії державного і приватного секторів національної економіки через механізм закріплення видаткових та податкових повноважень, розмежування відповідальності органів державної влади та суб'єктів економіки.

Уповільнення темпів соціально-економічного розвитку України актуалізують питання підвищення ефективності механізму управління державним боргом, що передбачає підтримку обсягу як боргових, так і умовних зобов'язань на економічно безпечному рівні, з урахуванням ризиків; забезпечення виконання боргових і умовних зобов'язань в повному обсязі при виконанні всіх інших витратних зобов'язань; забезпеченні мінімально можливої вартості обслуговування прямих зобов'язань. Управління державним боргом включає планування обсягу, термінів погашення і структури державного боргу, здійснення операцій з державним боргом: запозичень, надання гарантій, обслуговування і погашення боргу тощо; здійснення обліку та формування звітності за борговими зобов'язаннями. Основними завданнями управління державним боргом нині є: розробка системи обмежень на боргові параметри з метою утримання обсягу боргу на економічно безпечному рівні; визначення принципів і методів моделювання боргової політики при формуванні бюджету, розробки бюджетної стратегії; забезпечення прийняття рішення про за-

позичення з урахуванням потреб в залученні позикових коштів і можливостями з погашення та обслуговування боргу; оптимізація структури боргу з метою мінімізації вартості його обслуговування; моніторинг консолідованого боргу; забезпечення прозорості управління державним боргом.

Підвищення стійкості державного боргу передбачає удосконалення Середньострокової стратегії управління державним боргом, створення умов для зниження частки державного боргу, номінованого в іноземній валюті, шляхом розвитку ринку облігацій внутрішньої державної позики, номінованих у національній валюті; розширення бази інвесторів у державні цінні папери шляхом визначення заходів з метою стимулювання інвестування в облігації внутрішньої державної позики, включаючи усунення перешкод для інвестування нерезидентами в облігації внутрішньої державної позики, номіновані в національній валюті. З метою зменшення впливу курсових ризиків на вартість обслуговування державного боргу основний акцент доцільно перенести на збільшення частки гривневих запозичень. Стимулювання попиту на облігації внутрішньої державної позики, розширення кола інвесторів доцільно здійснювати шляхом подальшого спрощення механізмів доступу на даний ринок [8].

Основними ризиками в сфері управління державним боргом в середньостроковій перспективі є: значний рівень залежності вітчизняної економіки від експортних доходів; нестабільність на світових фондових ринках, що може підвищити в майбутньому ризик рефінансування боргових зобов'язань. З метою зниження даних ризиків важливим є застосування методологічного підходу, відповідно до якого частина вільної боргової ємності не використовуватиметься для розподілу погашення нових запозичень, а залишатиметься вільною з метою страхування можливого зниження бюджетних надходжень; утримання рівня боргового навантаження на економічно безпечному рівні, а також підтримання позитивної кредитної історії; удосконалення системи планування бюджетних витрат заснованої на принципі поділу витрат на діючі і прийняті зобов'язання. Використання цієї методології дозволить здійснювати більш гнучку систему оптимізації бюджетних витрат в разі зниження доходів. Заходи щодо мінімізації наведених ризиків дозволять більш обґрунтовано і гнучко реагувати на виникаючі фінансово-економічні кризові явища.

Управління державним боргом в середньостроковій перспективі повинно включати наступні напрями: стабілізація обсягу державного боргу та утримання його обсягу на економічно безпечному рівні; удосконалення механізмів надання державних гарантій; проведення моніторингу державного боргу з метою попередження зростання простроченої заборгованості державного сектора економіки; удосконалення нормативно-правових актів, що регламентують питання управління державним боргом.

На цьому етапі розвитку міжбюджетних відносин є необхідність у розробці ефективної системи міжбюджетного регулювання, передусім, у частині доходів місцевих бюджетів, побудованій на основі економікоматематичного моделювання [5].

Відповідно до Розпорядження Кабінету міністрів України "Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" від 1 квітня 2014 року № 333-р одним з основних напрямів змін передбачено створення органів місцевого самоврядування, які надаватимуть якісні послуги населенню та забезпечення їх відповідним фінансовим ресурсом. З цією метою розширено права органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень, надано повну бюджетну самостійність щодо наповнення місцевих бюджетів і здійснення видаткових повноважень, передбачено збільшення джерел формування місцевих бюджетів за рахунок передачі окремих доходів з державного бюджету, розширення бази оподаткування за діючими податками та запровадження нового виду податку — акцизного податку з кінцевих продажів. Водночас відповідно до Податкового кодексу України створені передумови для підвищення фіскальної незалежності органів місцевого самоврядування щодо місцевих податків і зборів, зокрема шляхом надання права самостійного визначення ставок податків та встановлення пільг з їх сплати.

Доцільно відмітити, що з метою співставлення ефективності використання бюджетних коштів за однією бюджетною програмою на рівні місцевих бюджетів важливим завданням є удосконалення Методики здійснення порівняльного аналізу ефективності бюджетних програм, які виконуються розпорядниками коштів місцевих бюджетів. Така методика дає можливість для прийняття обґрунтованих управлінських рішень щодо внесення змін до бюджетних призначень; розробки відповідних пропозицій до проекту бюджету на плановий бюджетний період та до прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди; зупинення реалізації відповідних бюджетних програм у разі неефективного використання бюджетних коштів.

Разом з тим збільшення власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування передбачає закріплення за органами місцевого самоврядування відрахувань від загальнодержавних податків, удосконалення системи інвентаризації майна та майнових прав, розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо адміністрування та контролю за сплатою місцевих податків і зборів, зокрема регулювання ставок податків та зборів, розширення бази оподаткування за доходами, що зараховуються до місцевих бюджетів. Удосконалення фінансового забезпечення видаткових повноважень, які передаються державою на виконання місцевому самоврядуванню передбачає удосконалення механізму вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів з метою: зменшення диспропорцій бюджетної забезпеченості між місцевими бюджетами; формування збалансованих місцевих бюджетів; створення стимулів для нарощування податкового потенціалу територій і ефективного використання коштів; перегляд та затвердження оновлених соціальних стандартів і нормативів надання гарантованих державою послуг в описовому та вартісному вигляді за кожним з делегованих повноважень; перегляд формул розподілу, а також порядків та умов надання медичної та освітньої субвенцій; поетапний перехід на взаємовідносини державного бюджету з усіма місцевими бюджетами.

Збільшення спроможності органів місцевого самоврядування у сфері управління боргом передбачає розроблення методичних рекомендацій щодо управління місцевим боргом, посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування з питань оцінки кредитоспроможності громад, процедур надання та моніторингу місцевих гарантій, методів управління ризиками та боргом. Посилення фінансової прозорості та підзвітності органів місцевого самоврядування, що передбачає уточнення повноважень органів державного фінансового контролю щодо місцевих бюджетів, перегляд контрольних повноважень місцевих фінансових органів (внутрішній контроль та аудит), уніфікація підходів до проведення аудиту місцевих бюджетів органами державного фінансового контролю та незалежними зовнішніми аудиторами; розроблення загальних рекомендацій для органів місцевого самоврядування щодо підготовки та затвердження бюджетних регламентів, запровадження на постійній основі механізмів контролю з боку громадськості за управлінням місцевими фінансами та комунальним майном [8].

Важливо відмітити, що в країнах з трансформаційною економікою з метою зміцнення фінансової дисципліни та забезпечення боргової стійкості місцевих бюджетів нині передбачається: обмеження обсягів гарантій, що надаються місцевими виконавчими і розпорядчими органами, сумами фактично погашеної позичальниками за рахунок власних коштів заборгованості за кредитами банків, отриманих під гарантії місцевих органів влади; обмеження доступу виконкомів, сукупний борг яких перевищує граничний рівень, визначений законодавством, до отримання бюджетних кредитів на фінансування тимчасових касових розривів, що виникають при виконанні місцевих бюджетів, шляхом виділення таких кредитів на платній основі.

Отже, з метою забезпечення довгострокової збалансованості та стійкості бюджетної системи важливим завданням є розробка бюджетної стратегії виходити з таких принципів: визначення прогнозних довгострокових показників соціально-економічного розвитку країни; послідовне зниження дефіциту державного бюджету; збереження обсягу державного боргу на економічному безпечному рівні; формування бюджетних параметрів, виходячи з необхідності безумовного виконання чинних витратних зобов'язань; прийняття нових витратних зобов'язань з урахуванням їх ефективності та можливих термінів і механізмів реалізації в межах наявних ресурсів; забезпечення взаємоузгодженості довгострокового прогнозу соціально-економічного розвитку країни і прогнозу структури витрат бюджетів різних рівнів; забезпечення достатньої гнучкості обсягу і структури бюджетних витрат, у тому числі наявність критеріїв для їх перерозподілу у відповідності з новими завданнями, або скорочення при несприятливій динаміці бюджетних доходів; створення системи управління бюджетними ризиками, що включає оцінку ймовірності їх настання, ступеня їх впливу, можливості управління ризиками, а також комплекс заходів щодо мінімізації ризиків та подолання їх наслідків.

В умовах ризику збільшення дефіциту державного бюджету необхідним завданням є розробка одночасно з основними напрямками бюджетної політики напрямів

боргової політики. В цілому політика державних запозичень має виходити з необхідності підтримки на прийнятному рівні обсягу державного боргу. Такий підхід забезпечить стійкість державного бюджету, оскільки дозволить у разі зовнішніх шоків дещо збільшити з метою покриття дефіциту державного бюджету обсяг державного боргу при збереженні контрольованих рівня боргового навантаження та структури зобов'язань. Крім того, однією з основних цілей бюджетної політики в середньостроковій перспективі є необхідність вдосконалення пенсійної системи з метою забезпечення збалансованості бюджету пенсійного фонду і поетапного зниження його залежності від міжбюджетних трансфертів з державного бюджету.

## ВИСНОВОК

Ефективне, відповідальне і прозоре управління системою державних фінансів є вагомим передумовою підвищення рівня і якості життя населення, стійкого економічного зростання, модернізації соціально-економічної сфери та досягнення стратегічних загальнодержавних цілей розвитку країни. Незважаючи на поступальний розвиток нормативно-правового та методичного забезпечення бюджетних відносин процес формування цілісної системи бюджетного регулювання ще не завершений. Сформульовані стратегічні пріоритети бюджетної політики актуалізують питання продовження і поглиблення бюджетної і податкової реформ з виходом системи управління державними фінансами на якісно новий рівень. Комплексна реалізація визначених пріоритетів бюджетної політики дозволить задіяти наявні резерви для підвищення ефективності управління коштами державного і місцевих бюджетів, збалансованого їх виконання та підтримання макроекономічної і фінансової стабільності з метою створення передумов для сталого економічного зростання в Україні.

Першочерговим заходом забезпечення довгострокової стійкості бюджетної системи і протидії бюджетним ризикам має виступати формування і реалізація пруденційної бюджетної політики, що передбачає застосування механізму обмеження зростання бюджетних витрат при безумовній реалізації діючих видаткових зобов'язань та прозорого розподілу бюджетних коштів.

### Література:

1. Б'юкенен Дж.М., Масгрейв Р.А. Суспільні фінанси і суспільний вибір: два протилежних бачення держави [пер. з англ. А. Іщенко]. — К.: Вид. дім "Києво-Могилянська академія", 2004. — 175 с.
2. Шахова Г.Я., Крадинов П.Г., Маненок П.Л. Долгосрочная устойчивость бюджетной системы // Финансовый журнал. — 2012. — № 4. — С. 5—18.
3. Федосов В. М., Юрій С. І. Теорія фінансів. — К.: Центр учбов. л-ри, 2010. — 576 с.
4. Максютя А.А., Чугунов І.Я. Бюджетна складова суспільного розвитку // Вісник КНТЕУ. — 2012. — № 3. — С. 45—54.
5. Чугунов І.Я., Макогон В.Д. Теоретико-методологічні засади перспективного прогнозування доходів місцевих бюджетів // Наукові праці НДФІ. — 2007. — Вип. 2 (39). — С. 3—14.

6. Проект Постанови про основні напрями бюджетної політики на 2018—2020 роки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62047](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62047)

7. Річні звіти Рахункової палати України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826>

8. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017—2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 р. № 415-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/415-2017-%D1%80>

9. Договір про Європейський Союз [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_029)

10. Сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&isSpecial=True&id=ed00a2ba-480a-4979-84eb-d610a0827a8c&title=ZagalniiOgliad>

### References:

1. B'iukenen, Dzh.M. and Mashrejev, R.A. (2004), *Suspil'ni finansy i suspil'nyj vybir: dva protylezhnykh bachenня derzhavy* [Public finances and social choice: two opposing views of the state], Kyivo-Mohylians'ka akademiia, Kyiv, Ukraine.
  2. Shakhova, H.Ya. Kradyinov, P.H. and Manenok, P.L. (2012), "Long-term sustainability of the budget system", *Fynansovyy zhurnal*, vol. 4, pp. 5—18.
  3. Fedosov, V.M. and Yuriy, S.I. (2010), *Teoriia finansiv* [The theory of finance], Tsentr uchbov. l-ry, Kyiv, Ukraine.
  4. Maksyuta, A.A. and Chuhunov, I.Ya. (2012), "Budget component of social development", *Visnyk KNTEU*, vol. 3, pp. 45—54.
  5. Chuhunov, I.Ya. and Makohon, V.D. (2007), "Theoretical and methodological principles of perspective forecasting of local budget revenues", *Naukovi pratsi NDFI*, vol. 2 (39), pp. 3—14.
  6. Verkhovna Rada of Ukraine (2017), "Draft Resolution on the main directions of budget policy for 2018—2020 years", available at: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62047](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62047) (Accessed 05 Feb 2018).
  7. Accounting Chamber of Ukraine "Annual Reports", available at: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/32826> (Accessed 05 Feb 2018).
  8. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), Resolution "On Approval of the Action Plan for Implementation of the Strategy for Reforming the Public Finances Management System for 2017—2020", <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/415-2017-%D1%80> (Accessed 05 Feb 2018).
  9. European Union (1992), "Treaty on European Union", available at: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_029) (Accessed 05 Feb 2018).
  10. Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine (2018), available at: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&isSpecial=True&id=ed00a2ba-480a-4979-84eb-d610a0827a8c&title=ZagalniiOgliad> (Accessed 05 Feb 2018).
- Стаття надійшла до редакції 07.02.2018 р.*