

УДК 336.02

ПАСІЧНИЙ Микола,

к. е. н., докторант кафедри фінансів

Київського національного торговельно-економічного університету

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ КРАЇНИ*

Розкрито методологічні положення формування фінансової політики країни з урахуванням рівня розвитку економіки, інституційного середовища та циклічності. Обґрунтовано доцільність дотримання комплексу універсальних і специфічних принципів при розробці заходів фіскальної і монетарної політики, що дасть можливість підвищити їх загальну ефективність. Здійснено аналіз структурних компонентів механізму формування основних параметрів фінансової політики країни. Доведено необхідність інституційної трансформації економічної доктрини держави.

Ключові слова: державна фінансова політика, бюджетно-податкова політика, монетарна політика, державна фінансова стратегія, економічний розвиток.

Пасечный Н. Методологические основы формирования финансовой политики государства. Раскрыты методологические основы формирования государственной финансовой политики с учетом уровня развития экономики, институциональной среды и цикличности. Обоснована целесообразность использования комплекса универсальных и специфических принципов в процессе разработки мер фискальной и монетарной политики, что будет способствовать повышению общего уровня их эффективности. Проанализированы структурные компоненты механизма формирования основных параметров финансовой политики страны. Доказана необходимость институциональной трансформации экономической доктрины государства.

Ключевые слова: государственная финансовая политика, бюджетно-налоговая политика, монетарная политика, государственная финансовая стратегия, экономическое развитие.

Постановка проблеми. Дослідження проблематики формування фінансової політики країни потребує застосування системного підходу з огляду на певну відокремленість функціональних повноважень державних інституцій, що здійснюють прогнозування, планування та проектування основних параметрів її складових. Не менш важливим є обґрунтування концептуальних положень координації бюджетно-по-

* Стаття підготовлена у межах виконання науково-дослідної роботи «Стратегія управління державними фінансами в умовах економічних перетворень» (номер державної реєстрації 0117U000505).

даткової і монетарної політики у довгостроковій перспективі в розрізі диферентних стадій економічного циклу. При формуванні стратегії та оперативних заходів фінансової політики для вирішення певних короткострокових завдань необхідною умовою є дотримання сукупності принципів, які визначають базисну модель співвідношення і взаємодії її структурних елементів. Недотримання універсальних та ігнорування специфічних принципів, на яких має ґрунтуватись фінансова політика, обумовлює неадекватність цієї політики стосовно ситуації, що склалася. Динамічний розвиток світової економіки актуалізує постійне вдосконалення інституційного середовища і системи аналітичного інструментарію фінансово-бюджетного прогнозування та планування, які є важливими складовими методології фінансової політики країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Методологічний аспект розробки і роль монетарної політики ґрунтовно досліджені Ф. Арестісом, М. Соєром, Б. Маккалумом, В. Міщенком, І. Льоном, М. Фрідманом, Дж. Штейном [1–6]. Формуванню та реалізації бюджетної політики країни присвячені праці українських учених: В. Дем'янишина, Л. Лисяк, І. Лютого, А. Мярковського, І. Чугунова [7–11]. Проблеми вдосконалення механізму розробки державної фінансової політики відображені у працях І. Запатріної, В. Зимовця, В. Лагутіна, А. Мазаракі, С. Волосович [12–16].

Проте на сучасному етапі розвитку важливим та актуальним є підвищення рівня обґрунтованості управлінських рішень державних органів влади у сфері формування фінансової парадигми в контексті впливу на динаміку економічного зростання та досягнення фінансової стабільності. Питання посилення координації бюджетно-податкової і монетарної політики з урахуванням стратегічної комплементарності їх функціонального взаємозв'язку для реалізації наведених завдань ще недостатньо висвітлені. Пропонується розглянути основні засади розробки фіскальних і монетарних заходів з позиції їх нерозривної єдності з урахуванням регулятивної взаємодії та варіативних можливостей комбінування фінансових інструментів.

Метою статті є дослідження та розвиток методологічних засад формування державної фінансової політики з урахуванням рівня розвитку економіки, інституційного середовища та циклічності.

Матеріали та методи. Теоретичною та методологічною основою дослідження є наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених з проблеми, що розглядається. Її багатоаспектний характер обумовив застосування сукупності методів і підходів, що дозволило забезпечити концептуальну єдність дослідження, зокрема діалектичний, системний та структурний підходи, методи аналізу і синтезу, порівняння, узагальнення, наукового абстрагування.

Результати дослідження. Розпочнемо науковий пошук із універсальних принципів, під якими слід розуміти такі, що сформульовані широким колом науковців (різні наукові школи, географічні пред-

ставництва) та застосовуються протягом тривалого часу в багатьох країнах із різним рівнем економічного розвитку та є базисом для розробки фінансової політики. Специфічними вважаються принципи, які можна застосувати лише на певних транзитивних етапах соціально-економічного розвитку країни для вирішення обмеженого переліку завдань та які враховують особливості моделі національних економік. Процес розробки фінансової політики потребує забезпечення логічної послідовності заходів державних інституцій щодо формулювання її мети, основних цілей і завдань із конкретизацією термінів реалізації та зазначенням індикативних показників вимірності; визначення відповідальних виконавців, результативних показників їх діяльності з урахуванням ступеня досягнення соціально-економічних ефектів; варіативних сценаріїв політики; композиційної структури інструментів реалізації завдань фінансової політики з огляду на макроекономічну динаміку та глобальні тенденції.

Аналіз наукових праць у сфері теоретико-методологічних засад фінансової політики свідчить, що в переважній більшості випадків вітчизняні науковці розрізнено розглядають мету бюджетної та монетарної політики. І. Я. Чугунов та А. І. Мярковський визначили основну мету бюджетної політики у забезпеченні стійкого довготривалого економічного зростання [10, с. 8]. Схожої думки притримується професор Л. В. Лисяк, яка зазначає, що за сучасних умов метою бюджетної політики є підтримання макроекономічної і соціальної рівноваги та забезпечення умов для стійкого економічного зростання [8, с. 47]. О. Дмитрієва вказує, що основною метою бюджетної політики з 2000-х років було забезпечення макроекономічної стабілізації [17]. В. Г. Дем'янишин відстоює думку, що забезпечення соціально-економічного розвитку країни – це завдання бюджетної політики, а основна мета – забезпечення належного рівня життя населення [7, с. 25].

Основною функцією Національного банку України відповідно до чинної законодавчої бази є забезпечення стабільності національної грошової одиниці [18]. Для виконання цієї функції монетарний регулятор має виходити із пріоритетності досягнення цінової стабільності [19], що сприяє підтримці фінансової стабільності та додержанню стійких темпів економічного зростання за умови, що це не суперечить досягненню цілі щодо цінової стабільності [20]. Б. Маккалум з урахуванням аналізу емпіричного досвіду аргументує, що двома основними цілями монетарної політики є цінова стабільність та регулювання циклічної динаміки [3].

І. В. Запатріна [12] та З. А. Арсаханова [21] розглядають фінансову політику країни виключно з позиції її орієнтації на економічне зростання. Водночас В. Зимовець констатує, що кінцева мета державної фінансової політики економічного розвитку полягає у підвищенні добробуту населення, а нагромадження капіталу – один із можливих способів її досягнення [13, с. 127]. В. Д. Лагутін висловлює досить цікаву і дещо

контroversiйну позицію щодо мети та завдань державної фінансово-економічної політики. Він вважає, що справжня мета і завдання цієї політики не доводяться до відома суспільства взагалі або ж доводяться у спотвореному вигляді, адже мета економічної політики пов'язана з бажаним майбутнім станом об'єкта, якого намагається він досягти [14, с. 9]. Дійсно, в країнах, які знаходились на етапі інституційного вдосконалення фінансової системи і є емерджентними (країни Балтії і Центральної Європи) у 2000-х роках зафіксовано випадки, коли основну декларовану ціль монетарної політики визначено як цінову стабільність (інфляційний таргет), а фактичною (прихованою) все ж таки залишалось таргетування курсу національної грошової одиниці.

М. Фрідман відзначив, що в контексті формулювання основних цілей економічної політики серед науковців і практиків досягнуто консенсусу – висока зайнятість, цінова стабільність і швидке економічне зростання. Водночас дискусія введеться у руслі встановлення першочерговості цих цілей, їх взаємної сумності та набору інструментів для досягнення конкретної цілі з найвищою ефективністю [5].

Адаптивність фінансової політики полягає в перманентному перегляді та актуалізації цілей і завдань політики залежно від динамічних змін ендегенних і екзогенних факторів, циклічності економічного розвитку, структурних перетворень фінансового сектора, трансформації інституційного середовища. Проте це не означає, що цілі політики мають швидко змінюватись та носити короткостроковий характер. А. Фатас та І. Міхов у своєму дослідженні вказують, що волатильність економічної політики держави здійснює негативний вплив на темпи економічного зростання у довгостроковому періоді [22]. Навпаки, важливою є розробка довгострокової фінансової стратегії з визначенням чіткої ієрархії цілей і завдань. Адаптаційне вдосконалення політики супроводжується комбінаційною варіацією фінансово-економічних методів, інструментів і важелів для досягнення її оновлених завдань на певному етапі суспільного розвитку. Арман Жан дю Плессі, герцог де Ришельє у своїй праці зазначає, що мета і завдання розробки бюджету залежать від суспільно-політичної ситуації в державі. У мирний час пріоритетом політики формування бюджету є його збалансованість, у період війни – мобілізація додаткових надходжень до бюджету для фінансування армії, у післявоєнний час – ліквідація бюджетного дефіциту та виплата державного боргу, який накопичився внаслідок ведення війни [23]. З 1980-х років при розробці фінансової політики у багатьох країнах пріоритетним завданням монетарних інституцій було утримання інфляції на нульовому рівні (або близькому до нього). Проте досвід країн ЄС, зокрема Португалії (2009), Ірландії (2009–2010), Іспанії (2009), Греції (2013–2015) та Японії (1999–2003, 2009–2011), які наразилися на проблему тривалої дефляції, показав реальні загрози цього явища, що проявились у вигляді зниження ділової активності суб'єктів підприємництва та сповільнення (в певних випадках падіння) темпів росту реального ВВП.

Потрібно наголосити, що у фазах рецесії чи депресії економічного циклу завдання бюджетно-податкової та монетарної політики суттєво відрізняються від тих, що превалюють у фазах посткризового відновлення економіки та стійкого економічного зростання. При економічному спаді актуалізуються питання ухвалення та виконання збалансованого бюджету, що потребує розробки й імплементації комплексу заходів компенсаторної податкової політики (насамперед за рахунок збільшення ставок податків на споживання, розширення податкової бази); обмеження темпів росту бюджетних видатків на державне управління (встановлення лімітів на підвищення посадових окладів, регулювання виплат додаткової заробітної плати у вигляді надбавок і премій, оптимізація чисельності державних службовців), соціальний захист населення (помірне зростання або «замороження» підвищення соціальних гарантій і стандартів, верифікація одержувачів соціальних виплат), капітальних видатків. Натомість, у період економічного зростання на перший план виходять питання підтримки його стійких темпів за рахунок збільшення капітальних видатків бюджету в інфраструктуру та покращення матеріального добробуту населення шляхом підвищення розмірів соціальних гарантій.

Крім того, спостерігається альтернативність проведення державної фінансової політики на ідентичній стадії циклу в країнах із відмінним рівнем економічного розвитку або тієї ж країни в історичній ретроспективі через суттєві розбіжності у теоретико-методологічних положеннях економічної науки, які були закладені в основу фінансової доктрини держави. Б. Маккалум слушно зауважує, що ключовою перешкодою в процесі формування монетарної політики є обмеженість знань і інформації щодо роботи економіки [2]. Важливо своєчасно діагностувати стан та причини економічної ситуації, адже сповільнення темпів росту реального ВВП може бути викликане циклічним спадом або є наслідком структурної неефективності економіки. У першому випадку можлива реалізація комплексу заходів бюджетного і монетарного стимулювання, а в другому – доцільно провести оптимізацію видаткової частини бюджету та грошово-кредитної політики, інституційних змін системи публічних фінансів. За умов структурної неефективності національної економіки використання стимулюючих фіскальних і монетарних заходів не забезпечить позитивних економічних ефектів, а може призвести до стану стагфляції (досвід США, Німеччини, Великобританії, країн, які входили до складу Радянського Союзу).

Принцип системності – один із базових при розробці політики. Враховуючи багатогранність інструментарію фінансової політики для виконання стратегічних завдань щодо підтримки стійких темпів економічного зростання чи покращення матеріального добробуту населення, важливо застосовувати такі інструменти і важелі, що не перешкоджають досягненню фінансової стабільності. Реалізація зазначеного потребує належної координації між її основними складовими та врахування різних

за часовою протяжністю лагових ефектів при реалізації податкових, бюджетних чи монетарних регулятивних заходів. Врахування цього принципу обумовлює потребу створення інституційної основи для експертного обговорення напрямів державної фінансової політики, здійснення прогностичної оцінки ризиків зниження фінансової стабільності внаслідок реалізації відповідних управлінських рішень у бюджетній та грошово-кредитній сфері. Доцільним є налагодження багатоканальної комунікаційної політики владних інституцій, відповідальних за розробку фінансової політики із громадянським суспільством. Реалізація цього сприятиме зміцненню довіри економічних агентів до цих фінансових органів, що дасть можливість підвищити дієвість їх вербальних інтервенцій для упередження потенційно негативних ситуацій на ринку. Координація діяльності фіскальних і монетарних інституцій може здійснюватися через їх операційну співпрацю при розробці та досягненні конкретних завдань фінансової політики або створення і дотримання системи фундаментальних правил такої взаємодії.

Фіскальна політика, спрямована на зниження податкового навантаження в частині податків на капітал, генерує позитивний імпульс для пожвавлення ділової активності економічних агентів у середньостроковій перспективі за умови високого рівня інституційного розвитку економіки. Держава в короткостроковому періоді має передбачити компенсаційні механізми зниження бюджетних доходів або ж прорахувати можливості скорочення обсягу видаткової частини бюджету. В протилежному випадку відбудеться збільшення бюджетного дефіциту, нарощування державного боргу та перетікання приватного капіталу на внутрішній ринок державних запозичень із підвищенням рівня їх дохідності, що нівелює позитивні економічні ефекти від зниження податкових ставок. Іншим наглядним прикладом є різке підвищення соціальних стандартів і гарантій, що значно перевищує темпи росту номінального валового внутрішнього продукту. Як наслідок – окрім підвищення добробуту певних категорій населення, відбувається збільшення індексу споживчих цін. Таким чином, наведений захід впливає на:

- падіння реальних доходів тих категорій населення, які не одержали підвищених грошових виплат;
- невиконання цільового показника інфляції за умов функціонування монетарного режиму інфляційного таргетування, що знижує довіру економічних агентів до державної політики;
- продовження реалізації «жорсткої» грошово-кредитної політики (утримання високого рівня ключової процентної ставки) для пониження інфляції.

Важливим універсальним принципом розробки фінансової політики держави виступає принцип інституційної визначеності. Категорія ефективності державної фінансової політики нерозривно пов'язана з інституційним середовищем її формування. Тут першочергово слід виділити нормативно-правові акти, які регламентують діяльність

державних інституцій, визначають їх функції, права, повноваження та відповідальність за прийняття управлінських рішень у фінансовій сфері. Потім необхідно забезпечити у суспільстві принцип верховенства права, що неможливо зробити без дотримання положень існуючого законодавства, широкого залучення громадськості в процес розробки законопроектів, їх експертної оцінки та готовності більшості населення до прийняття нових правил. В. Д. Лагутін наголошує, що саме в недоліках і прорахунках законодавства закладаються базисні помилки в державній економічній політиці [14]. В цілому погоджуючись з даною тезою, слід зазначити, що однією з проблем при формуванні податкової, бюджетної чи грошово-кредитної політики є використання зарубіжного досвіду шляхом імплементації відповідного законодавства без врахування можливостей його адаптації у вітчизняну практику, нехтуючи економічними реаліями та суспільною думкою. Країни із емерджентною економікою на початкових етапах своєї державності інституційно слабкі. Через це поширеною ситуацією є прихований лобізм певних фінансово-економічних груп при прийнятті нормативно-правових актів у сфері розробки фінансової політики країни. Наслідок реалізації зазначеного – превалювання інтересів окремих економічних агентів над загальнодержавними і зниження рівня загальної ефективності в економіці. Забезпечення прозорості ухвалення управлінських рішень, їх публічність та залучення незалежних експертних груп для оцінювання можливих наслідків відповідних змін законодавства на національну економіку є універсальними заходами протидії прихованому лобізму. Крім того, як зазначає І. О. Лютий, за умов незрілої демократії може спостерігатись ситуація логролінгу (*logrolling*), при якій одна група депутатів голосує за законопроект іншої в обмін на певні заохочення і преференції [9], що також впливає на зниження ефективності фінансової політики держави. Протидія таким заходам полягає в поступальному розвитку суспільних відносин, здійсненні відповідних інституційних змін, що проявляється у підвищенні відповідальності виборців та чиновників за прийняті рішення.

Гласність – один із ключових принципів при розробці основних параметрів і напрямів фінансової політики країни в демократичному суспільстві. Згаданий принцип сприяє досягненню суспільного компромісу щодо встановлення рівня оподаткування і бюджетних видатків, напряму спрямування бюджетних асигнувань, ступеня фіскальної децентралізації тощо. Доцільно зауважити, що публічність забезпечує можливості для контролю громадянським суспільством рішень державних і місцевих органів влади. Цілком очевидно, що гласність є інституційним механізмом протидії процесам підміни декларованих цілей бюджетно-податкової політики у відповідних програмних документах. За сучасних умов відбувається становлення і розвиток нових інститутів бюджетного процесу. Одним із таких є бюджет участі, який дає можливість жителю територіальної громади брати безпосередню участь

у розподілі коштів місцевого бюджету. Пропонуючи проекти культурно-соціального і інфраструктурного спрямування та голосуючи за них, жителі громади активно залучаються до процесів бюджетного регулювання. У сфері грошово-кредитної політики обраний монетарний режим таргетування інфляції (*inflation targeting*) характеризується публічним проголошенням кількісного індикативу споживчих цін на середньостроковий період та дій центрального банку щодо досягнення встановленої цілі. Гласність у функціоналі роботи монетарного регулятора – необхідна міра для забезпечення довіри економічних агентів до його діяльності, що в кінцевому підсумку має позитивне відображення для досягнення цінової і фінансової стабільності.

Одним із специфічних принципів, на якому має базуватись фінансова політика країн із трансформаційною економікою та з недостатнім розвитком інститутів, є принцип нейтральності. З позиції економічної теорії категорія макроекономічної динаміки містить дві важливі складові – тренд та циклічність. Довгостроковий тренд економічного розвитку визначають наступні фундаментальні фактори – технологічна структура економіки, фактори виробництва, рівень розвитку людського капіталу, якість інститутів, ступінь інтегрованості економіки у світовому тощо. Циклічна складова передбачає певне відхилення економіки від довгострокового тренду внаслідок «шоків». Враховуючи викладене, заходи державної фінансової політики диференціюють на дві основні групи:

- структурні, що здійснюють вплив на фундаментальні фактори економічного розвитку;
- стабілізаційні, що мають на меті згладжування економічного циклу (глибини і тривалості рецесії, а також недопущення «перегріву» економіки).

Принцип нейтральності полягає у тому, що за умов недостатнього розвитку інститутів стимулюючі заходи фінансової політики відчутно позитивно не впливають на фундаментальні фактори. *По-перше*, монетарні стимули в цих країнах мають короткостроковий характер і в багатьох випадках спричиняють інфляційні сплески (країни Латинської Америки, пострадянського простору), що суперечить меті реалізації грошово-кредитної політики. *По-друге*, у цих країнах недостатній рівень координації бюджетної і монетарної політики, що несе ризики послаблення стійкості фінансової системи у разі використання стимулюючих економічних заходів. *По-третє*, забезпечення ефективності впливу на рівень людського розвитку, в тому числі освіти, науки, охорони здоров'я шляхом використання коштів бюджету не видається можливим без проведення інституційних змін у галузях соціальної сфери та залучення коштів приватного сектору економіки. Без підвищення інституційної спроможності збільшення бюджетних асигнувань може призвести до розбалансування бюджету та підриву фінансової стабільності. Водночас стабілізаційна роль державної фінансової полі-

тики не піддається сумніву і підтверджена емпіричним досвідом. Для країн із трансформаційною економікою необхідно забезпечити цінову стабільність, бюджетну збалансованість, помірний перерозподіл ВВП через бюджет.

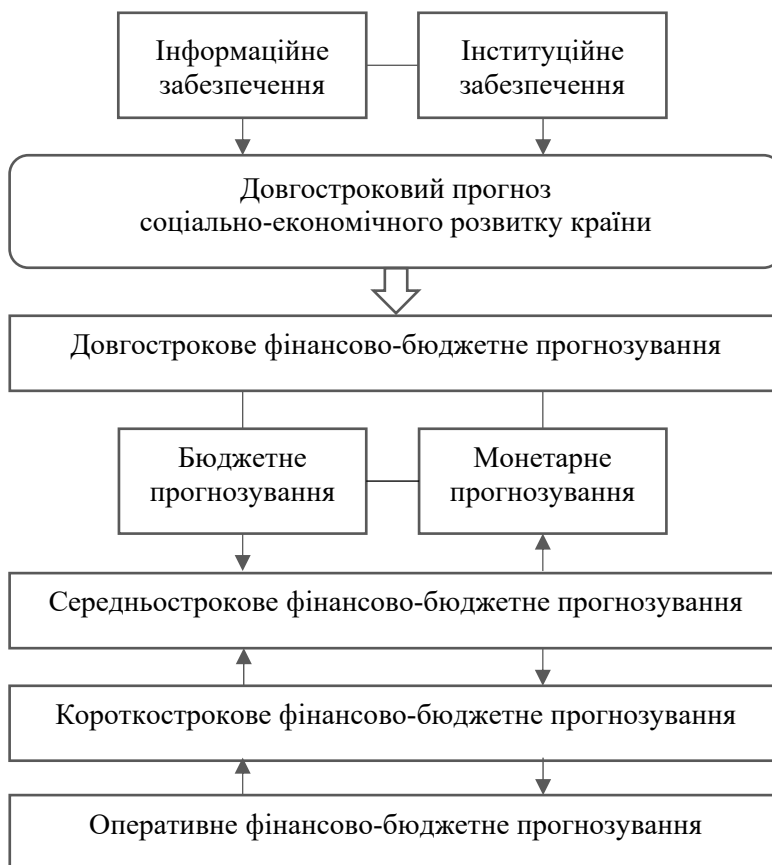
Механізм формування фінансової політики включає такі важливі складові як інформаційне забезпечення, прогнозування, планування, аналіз, моніторинг і контроль. Інформаційне забезпечення передбачає проведення комплексної, цілеспрямованої діяльності вповноважених інституцій щодо формування системи значущих соціально-економічних показників для одержання найбільш об'єктивної і достовірної інформації при формулюванні напрямів і конкретних параметрів фінансової політики країни. Певний інтерес становить емпіричний досвід проведення структурних перетворень у фінансовій системі, які мали позитивний ефект у зарубіжних країнах, що також виступає предметом інформаційного забезпечення фінансової політики країни. Необхідна ідентифікація факторів впливу на розробку моделі фіскальної і монетарної політики, ранжування їх значимості за ступенем впливу, часової ймовірності прояву, тривалості дії з урахуванням лагів. Множинність інформативних соціально-економічних індикаторів обумовлює потребу їх систематизації та групування, використання не лише оперативної інформації, але й варіативних прогнозів зміни ситуації у розрізі обраних періодів. Насамперед йдеться про:

- основні макроекономічні показники розвитку країни та регіону, в якому вона розташована, країнах, які є основними імпортерами виробленої продукції;
- показники галузевої та секторальної структури економіки, динаміки цін, попиту та пропозиції на ринках збуту продукції;
- показники, які характеризують кон'юнктуру фінансового ринку, в т. ч. внутрішнього та зовнішніх ринків боргових інструментів із урахуванням кредитних рейтингів країни, міст та державних підприємств;
- показники ділової та інвестиційної активності підприємств, їх очікування щодо подальшої перспективи;
- індекси країни у міжнародних рейтингах.

Узагальнення інформації на основі комплексного аналізу індикаторів дасть можливість швидко реагувати на глобальні економічні виклики та посилити дієвість регуляторних механізмів, які є в арсеналі державних інституцій. Створення системи інформаційного забезпечення фінансової політики спрямовано на формування державної фінансової стратегії та прийняття тактичних управлінських рішень у сфері публічних фінансів.

Прогнозування можна розглядати як науково-обґрунтований процес розробки фінансово-економічних прогнозів на близьку та віддалену перспективу, що ґрунтується на вивченні закономірностей розвитку відповідного комплексу економічних явищ і процесів із визначенням альтернативних шляхів та термінів досягнення пріоритетних

цілей, що є основою для вибору державної фінансової політики [24]. Найвищий щабель в ієрархії прогнозування – це розробка довгострокового прогнозу розвитку податкової, бюджетної та грошово-кредитної системи на основі врахування положень прогнозу соціально економічного розвитку країни (рисунок). Горизонт такого прогнозування складає від 5 до 25 років, що є методологічною основою для формування державної фінансової стратегії. Далі слідує середньострокове прогнозування (3–5 років), цей прогноз дає можливість чітко окреслити основні напрями бюджетно-податкової та засади монетарної політики на середньострокову перспективу. Короткострокове фінансово-бюджетне прогнозування (1 рік) передувє розробці бюджету на плановий рік, визначенні й актуалізації параметрів монетарної політики на рік та середньострокову перспективу.



Ієрархічна система державного фінансово-бюджетного прогнозування

Джерело: авторська розробка.

Під оперативним прогнозуванням слід розуміти прогнози ключових параметрів політики на квартал, місяць, декаду. Варто наголосити, що зі зміною економічної ситуації відбувається постійне оновлення й уточнення значень прогнозних показників.

Аналіз і оцінка даних оперативних прогнозів створює можливість для актуалізації короткострокових прогнозів, за результатами компаративної оцінки фактичних і прогнозних показників за підсумками півріччя, року вносяться зміни до середньострокових прогнозів, а потім відповідно і до довгострокових з метою підвищення їх точності та достовірності. Принцип систематичного перегляду прогнозних даних є універсальним при формуванні державної фінансової політики. Доцільно використовувати широкий спектр формалізованих і інтуїтивних методів прогнозування, що забезпечить зростання результативності управлінських рішень.

Планування, як елемент методологічної системи формування фінансової політики країни, передбачає формулювання конкретних завдань політики у чітко окресленій нормативним актом перспективі, а також способів, засобів і ресурсного потенціалу їх вирішення, базуючись на даних прогнозування. Процес планування цілей для кожної складової політики на кожному етапі має базуватись на використанні *SMART*-технології, що включає критерії специфічності, кількісного виміру, часової визначеності, досяжності, реальності та сумісності з іншими цілями. Першочерговою є розробка довгострокової стратегії, де часовий горизонт складає не менш як два політичних цикли (близько десяти років). Мета стратегії полягає в ефективному досягненні визначених завдань бюджетно-податкової та монетарної політики за рахунок їх гармонійної координації, оптимізації обсягу залучених ресурсів, мінімізації впливу політичного циклу на процес розробки фінансової політики. Країни із розвинутою економікою перейшли до перспективного планування бюджету на трирічній базі, основні засади монетарної політики також розробляються на тривалий період з урахуванням циклічності економіки. Сучасний етап розвитку бюджетних відносин ознаменовується подовженням терміну розробки фінансових планів із розумінням того, що імплементація програмно-цільового підходу в державному управлінні може забезпечити кращий результат разом з плануванням на середньо- та довгострокову перспективу. Орієнтація виключно на короткострокові цілі не може забезпечити досягнення основної мети бюджетно-податкової чи монетарної політики, забезпечити їх послідовність і виваженість. Саме з урахуванням результативних показників виконання оперативного чи короткострокового фінансового плану можна суттєво покращити якість перспективних планів та державних стратегічних проєктів.

Фінансовий моніторинг і контроль передбачає низку контрольних дій (спостереження, діагностика, ідентифікація, порівняльна оцінка, перевірка) щодо своєчасного виявлення відхилень фактичних результативних показників фінансової політики від планових та слугує підґрунтям для прийняття управлінських рішень, спрямованих на покращення наявної ситуації. Зокрема, видається можливим встановити причини невиконання окреслених цілей, їх релевантність із стратегічними пріоритетами та макроекономічною ситуацією, оцінити ступінь

обґрунтованості термінів досягнення індикативних значень показників, вчасно провести корекцію фінансових планів та посилити ефективність системи державного ризик-менеджменту. Саме ризик-орієнтований підхід – основа проведення моніторингу формування і реалізації фінансової політики. Економічна глобалізація та міжнародне співробітництво посилюють роль наднаціонального моніторингу за розробкою ключових параметрів бюджетно-податкової і монетарної політики. В разі виділення кредитування з боку міжнародних інституцій, передусім Міжнародного валютного фонду та Світового банку, затверджується програма заходів, яка визначає перелік структурних реформ і сукупність цільових значень показників економічного та соціального розвитку, яких країна має досягти для успішної пролонгації співпраці та одержання кредитного траншу. Домінантну роль у зазначеному аспекті посідають показники дефіциту бюджету і державного боргу, інфляції, міжнародних резервів, а також погодження комплексу заходів у сфері забезпечення фінансової стабільності. В процесі формування бюджетної політики актуально та доцільно врахувати граничні значення показників боргової стійкості, що потребує перманентного проведення компаративного аналізу поточних і прогнозних вагових показників дефіциту бюджету і державного боргу з їх нормативними значеннями. В першу чергу необхідно враховувати інституційні обмеження, запровадженні діючим законодавством, а також рекомендації міжнародних фінансових інституцій у сфері забезпечення збалансованості бюджету і боргової стійкості для відповідного типу економіки.

Висновки. Державна фінансова політика виступає основним механізмом макроекономічного регулювання, високий динамізм суспільного розвитку обумовлює актуалізацію методологічної платформи розробки комплексу фінансових заходів щодо підтримки стійкого економічного зростання і досягнення фінансової стабільності. Обґрунтовано, що базовими принципами формування фінансової політики країни із емерджентною економікою на стадії розвитку її інституційної структури є логічна послідовність, адаптивність, альтернативність, системність, інституційна визначеність та нейтральність. Заходи впливу бюджетно-податкової та монетарної політики на економіку слід розглядати не як альтернативні в залежності від суспільно-економічної кон'юнктури, а в нерозривній єдності з урахуванням регулятивної взаємодії та варіативних можливостей комбінування фінансових інструментів щодо досягнення поставленої мети та завдань. Необхідна ідентифікація факторів впливу на розробку моделі фіскальної і монетарної політики, ранжування їх значимості за ступенем впливу, часової ймовірності прояву, тривалості дії з урахуванням лагів. Важливою є розробка довгострокової фінансової стратегії з визначенням чіткої ієрархії цілей і завдань бюджетно-податкової і монетарної політики, що сприятиме їх гармонійній координації, оптимізації обсягу залучених ресурсів, мінімізації впливу політичного циклу на процес розробки фінансової політики.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Arestis P. & Sawyer M. Can monetary policy affect the real economy? *European Review of Economics and Finance*. 2004. № 3 (3). P. 3–26.
2. McCallum B. T. Issues in the design of monetary policy rules. *Handbook of macroeconomics*. 1999. Vol. 1. P. 1483–1530.
3. McCallum B. T. Targets, indicators, and instruments of monetary policy. *National Bureau of Economic Research*. 1989. № w3047. URL : <https://core.ac.uk/download/pdf/6881270.pdf>.
4. Міщенко В. І., Льон І. М. Роль монетарного регулювання у стимулюванні економічного розвитку. *Фінанси України*. 2017. № 4. С. 75–93.
5. Friedman M. The role of monetary policy. *The American economic review*. 1968. № 58 (1). P. 1–17.
6. Stein J. C. Monetary policy as financial stability regulation. *The Quarterly Journal of Economics*. 2012. № 127 (1). P. 57–95.
7. Дем'янишин В. Теоретичні засади бюджетної політики. *Світ фінансів*. 2007. № 1. С. 19–34.
8. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України. Київ : ДННУ АФУ, 2009. 594 с.
9. Лютий І. О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави. *Фінанси України*. 2009. № 12. С. 13–19.
10. Мярковський А., Чугунов І. Бюджетна політика як складова соціально-економічного розвитку країни. *Вісн. Київ. нац. торг.-екон. ун-ту*. 2010. № 5. С. 5–15.
11. Чугунов І. Теоретичні засади розвитку бюджетних відносин. *Вісн. Київ. нац. торг.-екон. ун-ту*. 2011. № 4. С. 13–22.
12. Запатріна І. Формування фінансової політики держави: євроінтеграційний вимір. *Вісн. Київ. нац. торг.-екон. ун-ту*. 2012. № 2. С. 59–73.
13. Зимовець В. Державна фінансова політика економічного розвитку. Київ : НАН України ; Ін-т екон. та прогнозув., 2010. 355 с.
14. Лагутін В. Економічна політика держави та ефекти її реалізації. *Вісн. Київ. нац. торг.-екон. ун-ту*. 2017. № 4. С. 5–20.
15. Лагутін В. Пріоритети координації бюджетної та монетарної політики в Україні. *Фінанси України*. 2011. № 10. С. 3–14.
16. Мазаракі А., Волосович С. Домінанти інституційної модернізації фінансової системи України. *Вісн. Київ. нац. торг.-екон. ун-ту*. 2016. № 1. С. 5–23.
17. Дмитриева О. Деформация бюджетной политики и управления долгом вследствие формирования стабилизационных фондов. *Вопросы экономики*. 2013. № 3. С. 20–32.
18. Конституція України. 23 жовт. 2017 р. Харків : Право, 2017. 63 с.
19. Про Національний банк України : Закон України від 20.05.1999 № 679-14. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.
20. Про основні засади грошово-кредитної політики на 2018 рік та середньострокову перспективу : рішення Ради Національного банку України від 12.09.2017 № 37-рд. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/vr037500-17>.
21. Арсаханова З. А. Финансовая политика экономического роста: теория и практика. Москва : Экономика, 2014. 416 с.
22. Fatas A. & Mihov I. Policy volatility, institutions, and economic growth. *Review of Economics and Statistics*. 2013. № 95 (2). P. 362–376.
23. Ришелье А.-Ж. дю Плесси. Политическое завещание. Принципы управления государством. М. : Ладомир, 2008. 500 с.
24. Економічна енциклопедія : у 3 т. ; гол. ред. Б. Д. Гаврилишин. Т. 3 : П-Я ; відп. ред. С. В. Мочерний. Київ : Академія, 2002. 952 с.

Стаття надійшла до редакції 19.02.2018.

Pasichnyi M. Methodological bases of formation of financial policy of the country.

Background. *The study of the problem of the formation of a country's financial policy requires the use of a systematic approach in view of a certain separation of functions of state institutions. It is important to substantiate the conceptual provisions of the coordination of fiscal and monetary policy. When forming a strategy and operational measures of financial policy, the necessary condition is to adhere to a set of principles that determine the model of the relationship and the interaction of its structural elements.*

Analysis of recent research and publications. *Domestic and foreign scholars have thoroughly studied the methodological aspect of the development and role of monetary, the issues of the formation and implementation of the country's fiscal policy, and the problems of improving the mechanism of development of state financial policy.*

The issues of strengthening the coordination of fiscal and monetary policy, taking into account the strategic complementarity of their functional relationship, for the implementation of the above tasks remained insufficiently highlighted.

The aim of the article is to study and develop the methodological foundations for the formation of the state financial policy taking into account the level of economic development, institutional environment and cyclicity.

Materials and methods. *The scientific works of domestic and foreign scientists on the problem under consideration are the theoretical and methodological basis of the research. The dialectical, systemic and structural approaches, methods of analysis and synthesis, comparison, generalization, scientific abstraction have been applied.*

Results. *The basic principles of forming a financial policy of a country with an emerging economy at the stage of development of its institutional structure are logical consistency, adaptability, alternativeness, systematic character, institutional certainty and neutrality. Their inclusion will increase the effectiveness of fiscal and monetary policy measures. The analysis of the structural components of the mechanism of formation of the main parameters of the financial policy of the country is carried out. The necessity of institutional transformation of the state's economic doctrine is proved.*

Conclusion. *The state financial policy acts as the main mechanism of macroeconomic regulation. The high dynamism of social development causes the actualization of methodological principles for developing a set of measures to support sustainable economic growth and achieve financial stability. The impact of fiscal and monetary policy on the economy should be considered in an inseparable unity, taking into account regulatory interaction and the possibility of combining financial instruments with a view to achieving the goals and objectives. It is important to develop a long-term financial strategy that will foster the coordination of fiscal and monetary policies, optimize the volume of resources involved, and minimize the impact of the political cycle.*

Keywords: state financial policy, fiscal policy, monetary policy, state financial strategy, institutes, economic development.

REFERENCES

1. Arestis P. & Sawyer M. Can monetary policy affect the real economy? *European Review of Economics and Finance*. 2004. № 3 (3). P. 3–26.
2. McCallum B. T. Issues in the design of monetary policy rules. *Handbook of macroeconomics*. 1999. Vol. 1. P. 1483–1530.
3. McCallum B. T. Targets, indicators, and instruments of monetary policy. *National Bureau of Economic Research*. 1989. № w3047. URL : <https://core.ac.uk/download/pdf/6881270.pdf>.
4. Mishhenko V. I., L'on I. M. Rol' monetarnogo reguljuvannja u stymuljuvanni ekonomichnogo rozvytku. *Finansy Ukrainy*. 2017. № 4. S. 75–93.

5. Friedman M. The role of monetary policy. *The American economic review*. 1968. № 58 (1). P. 1–17.
6. Stein J. C. Monetary policy as financial stability regulation. *The Quarterly Journal of Economics*. 2012. № 127 (1). P. 57–95.
7. Dem'janyshyn V. Teoretychni zasady bjudzhetnoi' polityky. *Svit finansiv*. 2007. № 1. S. 19–34.
8. Lysjak L. V. Bjudzhetna polityka u systemi derzhavnogo reguljuvannja social'no-ekonomichnogo rozvytku Ukrainy. Kyi'v : DNNU AFU, 2009. 594 s.
9. Ljutyj I. O. Teoretyko-metodologichni zasady bjudzhetnoi' polityky derzhavy. *Finansy Ukrainy*. 2009. № 12. S. 13–19.
10. Mjarkovs'kyj A., Chugunov I. Bjudzhetna polityka jak skladova social'no-ekonomichnogo rozvytku kraïny. *Visn. Kyi'v. nac. torg.-ekon. un-tu*. 2010. № 5. S. 5–15.
11. Chugunov I. Teoretychni zasady rozvytku bjudzhetnyh vidnosyn. *Visn. Kyi'v. nac. torg.-ekon. un-tu*. 2011. № 4. S. 13–22.
12. Zapatrina I. Formuvannja finansovoi' polityky derzhavy: jevointegracijnyj vymir. *Visn. Kyi'v. nac. torg.-ekon. un-tu*. 2012. № 2. S. 59–73.
13. Zymovec' V. Derzhavna finansova polityka ekonomichnogo rozvytku. Kyi'v : NAN Ukrainy ; In-t ekon. ta prognuzuv., 2010. 355 s.
14. Lagutin V. Ekonomichna polityka derzhavy ta efekty i'i realizacii'. *Visn. Kyi'v. nac. torg.-ekon. un-tu*. 2017. № 4. S. 5–20.
15. Lagutin V. Priorytety koordynacii' bjudzhetnoi' ta monetarnoi' polityky v Ukraini. *Finansy Ukrainy*. 2011. № 10. S. 3–14.
16. Mazaraki A., Volosovych C. Dominanty instytucijnoi' modernizacii' finansovoi' systemy Ukrainy. *Visn. Kyi'v. nac. torg.-ekon. un-tu*. 2016. № 1. S. 5–23.
17. Dmitrieva O. Deformacija bjudzhetnoj politiki i upravlenija dolgom vsledstvie formirovanija stabilizacionnyh fondov. *Voprosy jekonomiki*. 2013. № 3. S. 20–32.
18. Konstytucija Ukrainy. 23 zhovt. 2017 r. Harkiv : Pravo, 2017. 63 s.
19. Pro Nacional'nyj bank Ukrainy : Zakon Ukrainy vid 20.05.1999 № 679-14. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.
20. Pro osnovni zasady groshovo-kredytnoi' polityky na 2018 rik ta seredn'ostrokovu perspektyvu : rishennja Rady Nacional'nogo banku Ukrainy vid 12.09.2017 № 37-rd. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/vr037500-17>.
21. Arsahanova Z. A. Finansovaja politika jekonomicheskogo rosta: teorija i praktika. Moskva : Jekonomika, 2014. 416 s.
22. Fatas A. & Mihov I. Policy volatility, institutions, and economic growth. *Review of Economics and Statistics*. 2013. № 95 (2). P. 362–376.
23. Rishel'e A.-Zh. dju Plessi. Politicheskoe zavesshhanie. Principy upravlenija gosudarstvom. M. : Ladomir, 2008. 500 s.
24. Ekonomichna encyklopedija : u 3 t. ; gol. red. B. D. Gavrylyshyn. T. 3 : P-Ja ; vidp. red. S. V. Mochernyj. Kyi'v : Akademija, 2002. 952 s.