

має стати запровадження нового соціального контакту як з суб'єктами господарювання, так і з регіонами.

### Список використаних джерел

1. Конституція України: Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР – С.
2. Деєва Н.М. Потенціал соціалізації і його регулювання в економіці: теорія, методологія, перспективи: Монографія. – Д. : АРТ\_ПРЕСС, 2006. – 444 с.
3. Арон Р. Этапы развития социологической мысли. – М., 1993. – С.380
4. Бюджет України за 2014 рік: Статистичний збірник. – К.: Міністерство фінансів України, 2015. – 344 с.
5. Когут І. На жаль, ми вимушені шукати якусь третю дефініцію між бюджетом розвитку і бюджетом проїдання // Часопис Парламент. – 2005. – №7. – С.24.
6. Праця України 2012: Статистичний збірник. – К.: Державний комітет статистики України, 2013, – 322 с.

УДК 336.144:347.73

*Коляда Т.А.,  
к.е.н, доцент  
Національного університету ДПС України,  
м. Ірпінь*

## **ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДОВГОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

*У результаті дослідження було розкрито, що процедура розробки довгострокових бюджетних прогнозів не врегульовано нормативно-правовими актами за межами трирічного бюджетного циклу. Доведено, що документи державного стратегічного та бюджетного планування не синхронізовані між собою за цілями та термінами їх реалізації, зокрема існує невідповідність тривалості часового горизонту для середньострокового бюджетного планування та прогнозу економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період; законодавчо не врегульована процедура ув'язки основних макропоказників, що наведені у прогнозі економічного і соціального розвитку України, з бюджетними обмеженнями, визначеними на середньострокову перспективу; не передбачено механізм погодження стратегічних планових документів за цілями на напрямками використання бюджетних коштів на державному та регіональному (місцевому) рівнях, а також за термінами їх реалізації – на середньострокову і короткострокову*

перспективу (довгостроковий горизонт відсутній взагалі). Запропоновано законодавчі новації задля усунення визначених прогалин та неузгодженостей у бюджетному законодавстві.

**Ключові слова:** довгострокове бюджетне планування, бюджетний процес, бюджетне законодавство.

**Постановка проблеми.** Основою розробки бюджетної стратегії виступає бюджетне прогнозування, яке, в свою чергу, є складовою прогнозування макроекономічних показників соціально-економічного розвитку держави. При цьому бюджетне планування передуює процесу бюджетного прогнозування та є складовою процесу розробки бюджетних прогнозів. Оскільки від достовірності розробки коротко та середньострокових прогнозів, які у вітчизняному бюджетному законодавстві трактуються як середньострокове бюджетне планування, безпосередньо залежить об'єктивність та результативність довгострокових бюджетних прогнозів. Враховуючи, що у бюджетному законодавстві України відсутні норми щодо обов'язковості розробки бюджетної стратегії держави, то доцільно дослідити нормативно-правову регламентацію процесу розробки та затвердження планових бюджетних показників на середньострокову перспективу з метою визначення шляхів та способів імплементації правових норм щодо необхідності запровадження процедури розробки бюджетних прогнозів на багаторічних період у бюджетному процесі в Україні.

**Мета** статті полягає у здійсненні аналізу законодавчої бази України стосовно можливості запровадження довгострокового бюджетного планування у бюджетному процесі.

**Аналіз досліджень.** Серед сучасних українських вчених вагомих внесок у дослідження питань: організаційно-правового забезпечення бюджетного процесу внесли В.Ф. Бесєдін, Т.І. Єфименко, Т.Г. Затонацька, К.В. Павлюк, А.В. Ставицький, І.Я. Чугунов [1-4] та інші; нормативно-правової регламентації повноважень та компетенції учасників бюджетного процесу – Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, А.М. Чвалюк [5-6] та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Бюджетний процес в Україні складається із чотирьох стадій, при цьому планування, яке охоплює складання, розгляд та затвердження бюджету – є найбільш відповідальним етапом, від якого залежить результативність виконання бюджету, повнота врахування поточних політичних інтересів урядової коаліції та своєчасність досягнення стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку держави. Оскільки бюджетний період триває один рік, то короткостроковий часовий горизонт не дозволяє уряду ефективно управляти бюджетними ресурсами та призводить до втрати контролю за фіскальною позицією держави, яка стала особливо вразливою в умовах небезпечного зростання рівня державного боргу.

Крім того, зазначена ситуація призводить до ігнорування попередніх та поточних рішень при розробці проекту бюджету на наступний бюджетний період.

Більшість країн світу, у тому числі й Україна, для подолання цієї негативної практики у бюджетному процесі запровадили середньострокове бюджетне планування на трирічний часовий горизонт, який дозволяє здійснювати збалансування бюджету на основі функціональних фінансів та підвищити прозорість управління бюджетними ресурсами держави. Середньострокове бюджетне планування виступає своєрідним запобіжним засобом для уникнення необґрунтованих майбутніх витрат уряду, що можуть негативно вплинути на темпи розвитку економіки та рівень добробуту населення країни. При цьому показники доходів та видатків бюджету на наступні роки є лише прогнозом, який періодично уточнюється урядом відповідно до тенденцій розвитку економіки та з урахуванням виникаючих різноманітних чинників впливу.

Віддаючи належне науковим напрацюванням вчених з даної проблематики, слід зауважити, що в сучасній економічній та юридичній науці поза увагою дослідників залишилася проблема відповідності нормативно-правової бази України цілям та завданням довгострокового бюджетного планування та обґрунтування необхідності його запровадження у бюджетному процесі задля прийняття обґрунтованих управлінських рішень під час щорічної розробки та затвердження бюджету.

Дослідивши законодавчу базу України стосовно запровадження та функціонування в країні системи довгострокового стратегічного планування, у тому числі й у бюджетній сфері, необхідно наголосити, що механізм середньострокового бюджетного планування за межами трирічного бюджетного циклу не врегульовано нормативно-правовими актами. Документи державного стратегічного та бюджетного планування не синхронізовані між собою за цілями та термінами їх реалізації, зокрема існує невідповідність тривалості часового горизонту для середньострокового бюджетного планування та прогнозу економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період. У першому випадку – це три роки, у другому – п'ять років. Як результат, зберігаються умови для необґрунтованого збільшення бюджетних витрат, що призводить до зниження результативності реалізації бюджетних прогнозів.

Законодавчо не врегульована процедура ув'язки основних макропоказників, що наведені у прогнозі економічного і соціального розвитку України, з бюджетними обмеженнями, визначеними на середньострокову перспективу. Не передбачено механізм погодження стратегічних планових документів за цілями на напрямки використання бюджетних коштів на державному та регіональному (місцевому) рівнях,

а також за термінами їх реалізації – на середньострокову та короткострокову перспективу (довгостроковий горизонт відсутній взагалі).

Якщо середньострокове бюджетне планування в Україні на рівні державного бюджету регламентовано відповідними нормами чинного законодавства та їх реалізації відбувається на практиці, то питання щодо обов'язковості складання прогнозів бюджету на місцевому рівні недостатньо врегулювало, в частині відображення середньострокового розвитку публічних бюджетів усіх рівнів бюджетної системи. Мова йде про необхідність розробки прогнозу Зведеного бюджету України, оскільки неможливо досягти стратегічних цілей держави лише за рахунок ресурсів державного бюджету.

З метою усунення зазначених прогалин у вітчизняному бюджетному законодавстві необхідно передбачити наступні зміни та доповнення:

1. Через відсутність в Україні чіткої регламентації завдань та незавершеність розподілу повноважень між учасниками процесу державного стратегічного планування, *делегувати Раді національної безпеки і оборони України*, що є колегіальним органом та об'єднує представників різних гілок влади, *функцію проведення експертизи документів державного стратегічного планування* щодо відповідності їхніх положень пріоритетам забезпечення національної безпеки на довгостроковий період,

2. Через існування загрози національній безпеці держави та необхідності адаптації вітчизняного законодавства до європейських вимог у фінансовій сфері, *внести зміни до Бюджетного кодексу України* стосовно:

– *запровадження у бюджетний процес України багаторічного перспективного фінансового планування*, яке відповідає середньостроковим бюджетним цілям держави. Зокрема, мова йде про середньострокове фінансове планування як стандарт ЄС, де у Рамковій бюджетній директиві (2011) [7] статтею 9 передбачено, що держави-члени ЄС встановлюють достовірні, ефективні середньострокові бюджетні рамки, які передбачають мінімум три роки фінансового планування, з метою забезпечення багаторічної перспективи у національному фінансовому плануванні. При цьому середньострокове фінансове планування охоплює часовий горизонт у п'ять років, де перший рік – це поточний бюджетний рік, другий рік – це рік, на який складається бюджет, а третій, четвертий та п'ятий роки – це прогноз бюджету.

Зазначена норма має регламентувати *обов'язковість запровадження в бюджетному процесі України процедури складання прогнозу бюджету на п'ятирічний період*, де має бути визначено обсяг (у відносних показниках до ВВП) та склад імовірних видатків та доходів бюджету

відповідно до прогнозованих тенденцій (сценаріїв) розвитку економіки країни, у разі необхідності – із визначення джерел фінансування дефіциту бюджету.

– запровадження нових бюджетних обмежень, зокрема щодо скорочення рівня державної заборгованості та обсягу структурного дефіциту бюджету. Оскільки, з 2013 року країнами-членами ЄС додатково було запроваджено нові фіскальні обмеження, а саме:

– середньострокова бюджетна ціль (щорічне зростання державних видатків не повинно перевищувати темпів їхнього зростання в середньостроковому періоді) [8];

– розробка рекомендацій стосовно середньострокового прогнозу бюджету в межах дефіцитної процедури [9];

– правило 1/20 для скорочення рівня державної заборгованості (у разі перевищення розміру державного боргу показника 60% ВВП обов'язковим є щорічне зниження відповідного перевищення на 5%) [10];

– структурний дефіцит бюджету держави не вище 0,5% ВВП (для країн, що мають державний борг значно нижче 60% ВВП – не вище 1% ВВП) [11].

3. Для побудови в Україні системи бюджетного стратегічного планування, що складається з трьох великих блоків: прогнозування, програмно-цільове планування і стратегічний контроль, *закріпити за Рахунковою палатою України функцію проведення стратегічного аудиту*, який включає моніторинг реалізації бюджетної стратегії, контроль за виконанням управлінських рішень, прийнятих в процесі бюджетного стратегічного планування та досягнення стратегічних цілей з урахуванням ефективності використання державних коштів, оскільки Конституцією України на Рахункову палату вже покладено функцію проведення державного аудиту виконання поточного Державного бюджету.

Повноваження щодо складання прогнозу бюджету має покладатися на Міністерство фінансів України, який затверджується Кабінетом Міністрів України та подається на розгляд до Верховної Ради України. При цьому відбувається щорічне корегування прогнозу бюджету та його пролонгація відповідно до тенденцій та динаміки розвитку економіки країни.

Відмінність між бюджетною стратегією (прогнозом) та плановим бюджетом полягає в тому, прогноз складається на п'ять та більше років, план – лише на один рік; прогнозні показники – не обов'язкові для виконання, вони є лише орієнтирами, а планові показники – обов'язкові для виконання; бюджетний прогноз затверджується постановою Кабінету Міністрів України та щорічно уточнюється, плановий бюджет (на поточний бюджетний рік) затверджується Верховною Радою України шляхом прийняттям відповідного закону, зміни до якого є винятком і

також затверджуються законом.

Серед основних завдань, які має на меті вирішувати довгострокове бюджетне планування можна визначити наступні:

– політичні: встановлення програмних цілей уряду у загальній перспективі;

– фінансово-економічні: оцінювання бюджетних потреб, необхідних для реалізації визначених цілей та дотримання щорічного балансу між надходженнями та видатками бюджету;

– загальноекономічні: узгодження ймовірних видатків і необхідних для їхнього покриття надходжень із загальними економічними цілями та бюджетними обмеженнями [12].

**Висновки.** Вважаємо, що наявність бюджетної стратегії дозволить уряду своєчасно виявляти несприятливі тенденції у бюджетно-податковій політиці держави та запроваджувати превентивні заходи, визначати повний масштаб реакції економіки та бізнес середовища на запровадження реформ та прийняття нових законів, оцінити фіскальний простір для реалізації бюджетно-податкової політики на наступні роки, врахувати показники бюджетного прогнозу при щорічному прийнятті бюджетних рішень.

Перспективами подальших досліджень у даному напрямі є доведення необхідності законодавчого закріплення процедури розробки довгострокового бюджетного прогнозу у бюджетному процесі, що дозволить уряду своєчасно виявляти несприятливі тенденції у бюджетно-податковій політиці держави та запроваджувати превентивні заходи, визначати повний масштаб реакції економіки та бізнес середовища на запровадження реформ та прийняття нових законів, оцінити фіскальний простір для реалізації бюджетно-податкової політики на наступні роки, врахувати показники бюджетного прогнозу при щорічному прийнятті бюджетних рішень.

### **Список використаних джерел**

1. Беседін В.Ф. Створення, становлення і трансформування системи планування в Україні / В.Ф. Беседін // Економіка України. – 2002. – №5. – С. 4-9.
2. Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ: За заг. ред. М.Я. Азарова; у чотирьох томах / ДННУ “Акад. фін. управління”, Т.3.: Бюджетне планування і прогнозування на середньострокову перспективу – інноваційна складова управління у сфері державних фінансів. – Київ, 2011. – 480 с.
3. Фінансово-економічне прогнозування і планування / І.Я. Чугунов, Т.Г. Затонацька, А.В. Ставицький. – К. : НДФІ, 2007. – 312 с.
4. Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України. – К.: НДФІ, 2006. – 584 с.

5. Финансовое право: Учебное пособие для студентов юридических ВУЗов и факультетов / Л.К. Воронова, Н.П. Кучерявенко. – Харьков: Легас, 2003. – 360 с.
6. Правові основи формування державного бюджету України [Текст] : [монографія] / А.М. Чвалюк ; Донец. ун-т економіки та права. – К. : КНТ, 2011. – 224 с.
7. Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States // Official Journal. – 2011. – № L 306. – P. 41–47.
8. Regulation 1175/2011 amending Regulation 1466/97: On the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies.
9. Regulation 1177/2011 amending Regulation 1467/97: On speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure.
10. Regulation 1173/2011: On the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area.
11. Directive 2011/85/EU: On requirements for budgetary frameworks of the Member States.
12. Бауманн Е. Середньострокове бюджетне планування та прогнозування / Ельке Бауманн // Матеріали семінару від 28 липня 2015 р., м. Київ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pfm.in.ua/files/files/pfm\\_document\\_55b26c16c7492.pdf](http://pfm.in.ua/files/files/pfm_document_55b26c16c7492.pdf)

***Summary.** The purpose of the article is the analysis of the Ukrainian legal basis concerning the establishing of long-term budget planning in the budgetary process.*

*The study was disclosed that the process of developing long-term budget forecasts are not regulated by regulations beyond the three-year budget cycle. It is proved that the documents of state strategic and budget planning are not synchronized with each other for the purposes and terms of their implementation, in particular there is a mismatch duration time horizon for budget planning and medium-term forecast of economic and social development of Ukraine in the medium term; not legally regulated procedure linking the main macroeconomic indicators, which are in the forecast for economic and social development of Ukraine, with budget constraints set out in the medium term; provided coordination mechanism strategic planning documents for the purposes directions for use of budget funds at national and regional (local) levels and the timing of their implementation - the medium and short term (long-term horizon absent at all). The legislative innovations to eliminate identified gaps and inconsistencies in the budget legislation are suggested in the article.*

***Key words:** long-term budget planning, budget process, budget legislation.*