УДК 336.144:347.73

Коляда Т.А.

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДОВГОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ У БЮДЖЕТНОМУ ПРОЦЕСІ УКРАЇНИ

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

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 напрямами 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.*

Коляда Т.А.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВВЕДЕНИЯ ДОЛГОСРОЧНОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В БЮДЖЕТНОМ ПРОЦЕССЕ УКРАИНЫ

Цель статьи заключается в осуществлении анализа законодательной базы Украины относительно возможности введения долгосрочного бюджетного планирования в бюджетном процессе.

В результате исследования было раскрыто, что процедура разработки долгосрочных бюджетных прогнозов не урегулирована нормативно-правовыми актами за пределами трехлетнего бюджетного цикла. Доказано, что документы государственного стратегического и бюджетного планирования не синхронизированы между собой по целям и срокам их реализации, в частности существует несоответствие длительности часового горизонта для среднесрочного бюджетного планирования и прогноза экономического и социального развития Украины на среднесрочный период; законодательно не урегулирована процедура увязки основных макропоказателей, которые приведены в прогнозе экономического и социального развития Украины, с бюджетными ограничениями, определенными на среднесрочную перспективу; не предусмотрен механизм согласования стратегических плановых документов по целям за направлениями использования бюджетных средств на государственном и региональном (местному) уровнях, а также за сроками их реализации - на среднесрочную и краткосрочную перспективу (долгосрочный горизонт отсутствует вообще). Предложены законодательные новации для устранения определенных пробелов и несогласованностей в бюджетном законодательстве.

Ключевые слова: *долгосрочное бюджетное планирование, бюджетный процесс, бюджетное законодательство.*

Koliada T.A.

LEGAL BASIS OF LONG-TERM BUDGET PLANNING IMPLEMENTATION IN THE BUDGETARY PROCESS OF UKRAINE

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.

Keywords: *long-term budget planning, budget process, budget legislation.*

Постановка проблеми. 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.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед сучасних українських вчених вагомий 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.

Невирішені частини проблеми. 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.

Метою дослідження є аналіз нормативно-правової бази України стосовно можливості запровадження довгострокового бюджетного планування у бюджетному процесі.

Основні результати дослідження. Досліджуючи ієрархію нормативно-правових документів, які регламентують бюджетний процес, у тому числі й бюджетне планування, необхідно виділити *Конституцію України – Основний Закон держави*, що має найвищу юридичну силу та визначає концептуальні підходи до врегулювання питань у бюджетній сфері, зокрема повноваження та компетенції основних учасників бюджетного процесу в Україні. Норми конституції України є нормами прямої дії. Крім того, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. (ст. 8) [7].

Оскільки державний бюджет країни встановлюється виключно законом України (ст. 92), то Верховна Рада України виступає основним суб'єктом бюджетного процесу та вищим законодавчим органом держави, до повноважень якого належить затвердження Державного бюджету України та внесення змін до нього, контроль за виконанням Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання (ст. 85). Цією ж статтею Конституції України визначено, що Верховна Рада України наділена правом затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля. Таким чином, формування бюджетної стратегії має відбуватися відповідно до законодавчо визначених програм (концепцій або стратегій) соціально-економічного розвитку держави, оскільки саме на основі цих програмних документів визначаються пріоритети довгострокових бюджетних прогнозів та напрями витрачання бюджетних коштів.

В умовах зростання державного боргу, розмір якого на початок 2015 року вже становить загрозу національній безпеці держави, особливого

значення набуває норма Основного Закону держави, що запроваджує вимогу виключного встановлення законами України порядку утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу, а також порядку випуску та обігу державних цінних паперів, їх види і типи (ст. 92). Така норма накладає відповідальність за прийняття управлінських рішень, наслідки яких будуть відчувати на собі майбутні покоління громадян країни, не лише на уряд, а й на політичні сили парламенту, що безпосередньо буде впливати на їх імідж та рейтинг. В умовах демократії зазначена правова норма дозволить уникати прийняття популістських рішень у бюджетному процесі.

Конституцією України також обмежується право уряду щодо внесення змін у нормативно-правові акти стосовно обсягу надання гарантованих суспільних благ та послуг, зокрема соціального спрямування. Так, Основним Законом передбачено, що виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків (ст. 95). В першу чергу, це стосується пенсійного забезпечення громадян, оскільки Пенсійний фонд України – є позабюджетним фондом і кошти на виконання ним законодавчо визначених завдань формуються поза межами бюджету, за виключенням бюджетних дотацій для забезпечення збалансування ресурсів пенсійного фонду. Таким чином, зазначена норма надає повноваження державі встановлювати зміст та обсяг соціальних виплат залежно від її соціально-економічних можливостей, а також змінювати порядок і розміри існуючих соціальних виплат та допомоги, які фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України.

Враховуючи, що Конституція України має вищу юридичну силу, то можливі скорочення обсягів соціальних виплат громадянам у разі реалізації бюджетної стратегії спрямованої на переорієнтацію бюджетних потоків у інфраструктурні та інноваційні проекти задля забезпечення економічного зростання країни будуть відповідати ознакам України як соціальної держави та принципам справедливого і неупередженого розподілу суспільного

багатства між громадянами і територіальними громадами, а також збалансованості бюджету України. Головне при цьому забезпечити рівень державних гарантій права на соціальний захист відповідно до Конституції України незалежно від економічного становища в країні.

Конституцією України також передбачено обов'язкове оприлюднення регулярних звітів про доходи і видатки Державного бюджету України. Для підтвердження достовірності наданих Кабінетом Міністрів України звітів про виконання бюджету, Верховна Рада Україна має власний контролюючий орган, якій підзвітний лише вищому законодавчому органу держави та має право здійснювати контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням (ст. 98). В умовах запровадження в Україні стратегічного бюджетного планування на Рахункову палату крім функції проведення державного аудиту виконання поточного Державного бюджету має бути покладена функція здійснення оцінки ефективності використання бюджетних коштів у межах досягнення цілей соціально-економічного розвитку країни, тобто оцінка результативності виконання бюджету.

Наступним суб'єктом бюджетного процесу є – Президент України, повноваження якого також визначає Основний Закон держави. Зокрема, передбачено, що Президент України має право звертися з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України (ст. 106). У даному випадку мова йде про щорічне Послання Президента України до Верховної Ради "Про основні напрями бюджетної політики на наступний бюджетний період". Зазначене послання містить прогноз основних макроекономічних показників розвитку держави на наступний бюджетний рік, у тому числі й у бюджетній сфері, який базується на цільовому сценарії розвитку економіки, виходячи із запланованих урядом змін у бюджетній та податковій політиці на середньострокову перспективу та з урахуванням можливих ризиків щодо реалізації реформ.

Оскільки економічна безпека України є однією з основних складових національної безпеки держави, вагомість якої в сучасних умовах суттєво зростає через перевищення порогових значень окремими її індикаторами, зокрема бюджетної та боргової безпеки, що визначають стійкість національної економіки до внутрішній і зовнішніх загроз. Тому конституційна норма щодо створення Рада національної безпеки і оборони України – координаційного органу з питань національної безпеки і оборони при Президентові України (ст. 107) – є своєчасною та необхідною, оскільки регламентує механізм ув'язки стратегічного планування соціально-економічного розвитку країни (у тому числі й бюджетного) та забезпечення національної безпеки. Тим самим створюючи передумови до побудови системи державного стратегічного планування (прогнозування) по вертикалі (державний рівень – регіональний рівень – місцевий рівень).

Основна проблема в Україні полягає в тому, що структура та динаміка бюджетних доходів та видатків на перспективу (бюджетна стратегія) не узгоджені із цілями та завданнями державної політики, зокрема відсутня оцінка спільного впливу усіх інструментів реалізації державної політики (бюджетних, податкових, інвестиційних, митних тощо) на досягнення визначених цілей (пріоритетів). Крім того, документи стосовно довгострокових перспектив розвитку по окремих секторах економіки, у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів, за рівнями державного управління тощо не синхронізовані між собою та не узгоджені за цілями і строками їх реалізації із стратегічними пріоритетами державної політики навіть на середньостроковий часовий горизонт. Як наслідок – збереження в країні умов та можливостей (схем) для необґрунтованого збільшення бюджетних видатків.

В умовах відсутності в Україні чіткої регламентації завдань та незавершеності розподілу повноважень між учасниками процесу державного стратегічного планування, наявність такого державного інститут як Рада національної безпеки і оборони, який є колегіальним органом та об'єднує

представників різних гілок влади, дозволяє делегувати йому функцію проведення експертизи документів державного стратегічного планування щодо відповідності їх положень пріоритетам забезпечення національної безпеки на довгостроковий період.

Наступним суб'єктом бюджетного процесу, повноваження якого визначає Конституція України, є – Кабінет Міністрів України – вищий орган у системі органів виконавчої влади. На Кабінет міністрів України покладено обов'язок розробки проекту закону про Державний бюджет України і забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подання Верховній Раді України звіту про його виконання (ст. 116). На відміну від двох перших суб'єктів бюджетного процесу – Верховної Ради України та Президента України – Кабінет Міністрів України, в особі Міністерства фінансів України, безпосередньо організовує роботу, пов'язану із складанням проекту Державного бюджету та розробкою прогнозних розрахунків на наступні два бюджетних періоди. Також цей державний орган організовує виконання Державного бюджету за доходами і видатками, складає звіт про його виконання.

Оскільки бюджетна система в Україні є дворівневою, то Основним Законом також визначено функції місцевих органів виконавчої влади на відповідній території. Не зважаючи на те, що лише Державний бюджет затверджується законом, а місцеві бюджети – рішеннями відповідних рад, однак для аналізу та прогнозування економічного і соціального розвитку держави використовується Зведений бюджет. Крім того, для забезпечення виконання делегованих на місцевий рівень функцій держави та здійснення фінансового вирівнювання територій з Державного бюджету надаються міжбюджетні трансферти, обсяг яких становить понад 50% від дохідної частини бюджету. Тому на місцеві державні адміністрації на відповідній території покладено обов'язок щодо забезпечення виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, підготовки та виконання відповідних обласних і районних бюджетів,

складання звіту про виконання відповідних бюджетів та програм (ст. 119). Наявність такої правової норми дозволяє побудувати в Україні завершену системи державного стратегічного планування по вертикалі, що охоплює державний і регіональний рівень, та узгоджувати цілі (пріоритети) стратегічних планових документів на всіх рівнях бюджетної системи.

Отже, Конституцією України чітко визначено перелік основних учасників процесу державного стратегічного планування у бюджетній сфері (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада національної безпеки і оборони, Рахункова палата) та їх повноваження. Таким чином, правові норми Основного Закону держави містять положення, що дозволяють запровадити в Україні довгострокове бюджетне планування (прогнозування).

Бюджетний кодекс України виступає наступним за значущістю правовим документом, що регламентує бюджетний процес та дії його учасників, зокрема визначає стадії бюджетного процесу, повноваження органів влади у процесі складання, розгляду, затвердження та виконання бюджетів, процедуру складання бюджету на наступні за плановим два бюджетних періоди, відповідальність за порушення бюджетного законодавства тощо.

Стосовно учасників бюджетного процесу, то у Бюджетному кодексі України зазначено, що ними є органи, установи та посадові особи, наділені бюджетними повноваженнями (правами та обов'язками з управління бюджетними коштами) (ст. 19) [8]. Зазначена норма не обмежує перелік учасників, він може змінюватися залежно від кількісного складу органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, головних розпорядників бюджетних коштів, інших державних інститутів, що приймають участь у бюджетному процесі.

Засади процесу прогнозування бюджету в Україні встановлено статтею 21 Бюджетного кодексу України, яка регламентує складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди, зокрема визначено,

що Міністерство фінансів України за участю центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного і соціального розвитку, Національного банку України, а також головних розпорядників коштів державного бюджету складає прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, який ґрунтується на щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних та програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах.

Що стосується повноважень центральних органів виконавчої влади, які приймають участь у бюджетному прогнозуванні, то на Міністерство фінансів України покладено організацію процесу складання прогнозу бюджету, узгодження прогнозних показників, що надаються іншими органами державної влади. Центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного і соціального розвитку виступають Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та Міністерство соціальної політики України, які розробляють та надають прогноз основних макропоказників економічного і соціального розвитку держави, на основі яких будується прогноз бюджету. На Національний банк України покладено функцію розробки Основних засад грошово-кредитної політики, прогнозні показники якої також застосовуються при складанні проекту і прогнозу бюджету.

Зазначеною нормою також визначено перелік основних програмних документів, на яких має ґрунтуватися прогноз бюджету. Першу чергу – це щорічне послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України. Враховуючи, що Президент держави обов'язково має власну передвиборчу програму, яку він реалізовую протягом своєї каденції, то щорічне послання повинно відповідати основним стратегічним пріоритетам цієї програми, яка розрахована на п'ятирічний період. Аналогічна ситуація виникає й з Програмою діяльності Кабінету

Міністрів України, яка також розробляється та затверджується коаліційним урядом, та має бути розрахована на п'ятирічний період – термін каденції депутатів Верховної Ради України, які сформували відповідний уряд. Таким чином, зазначені програмні документи є довгостроковими, що дозволяє розробляти прогноз бюджету на більш тривалий термін, ніж наступні за плановим два бюджетні періоди.

Що стосується прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку, то зазвичай вони розробляються на довгострокову перспективу не менш ніж на 5 років (термін каденції Президента України та депутатів Верховної Ради України) або охоплюють більш тривалий часовий горизонт, що пов'язано із внутрішніми та зовнішніми викликами, що виникають перед сучасною державою та мають ознаки глобальних, подолати які протягом середньострокового періоду неможливо. Оскільки державні цільові програми виступають інструментом реалізації визначених у програмних документах стратегічних цілей, то вони також фінансуються з бюджету протягом довгострокового періоду задля забезпечення результативності та ефективності використання бюджетних коштів. У даному випадку мова йде про державні програми спрямовані на реформи системи державного управління, проведення структурних реформ у сфері економічної діяльності держави, запровадження європейських стандартів якості життя, підвищення національної безпеки та оборони держави, забезпечення енергетичної, боргової безпеки держави тощо.

Тому можна констатувати, що визначений у Бюджетному кодексі України склад учасників процесу бюджетного прогнозування та перелік основних програмних документів, на яких базується розробка прогнозних показників бюджету, дозволяє запровадити в Україні бюджетне стратегічне планування тобто – розробку бюджетної стратегії країни.

У Бюджетному кодексі України також визначено вимоги щодо переліку індикативних показників, які має включати прогноз Державного бюджету та які застосовуються при його складанні, а саме: основні макропоказники

економічного і соціального розвитку України; показники зведеного бюджету України за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування; показники державного бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування; показники державного боргу та гарантованого державою боргу, що визначаються з урахуванням стратегії управління державним боргом; показники за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних проектів, у тому числі тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій; показники взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами (ст. 21).

Із визначеного переліку індикативних прогнозних показників заслуговує на увагу той факт, що крім показників державного бюджету необхідно також надавати на розгляд до Верховної Ради України показники зведеного бюджету, що дозволяє вести мову про запровадження правової регламентації механізму ув'язки державного прогнозування із регіональним (місцевим), тобто побудову системи бюджетного стратегічного планування по вертикалі (державний рівень – регіональний (місцевий) рівень – рівень територіальних громад). На необхідність подовження часового горизонту бюджетного прогнозування вказує вимога положень Бюджетного кодексу щодо визначення прогнозних показників державного боргу та гарантованого державою боргу відповідно до стратегії управління державним боргом. Таким чином, створені правові передумови для запровадження довгострокового бюджетного прогнозування у бюджетному процесі України, оскільки в умовах зростання витрат на обслуговування державного боргу виникає необхідність у проведенні бюджетної консолідації та переорієнтації бюджетних потоків, що потребує тривалого терміну часу. На підставі прийнятого закону про Державний бюджет України прогноз бюджету на наступні за плановим два бюджетні щорічно уточнюється та схвалюється Кабінетом Міністрів України.

Ще одним визначальним правовим документом у сфері державного прогнозування виступає *Закон України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України"* [9], яким регламентуються правові, економічні та організаційні засади формування цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, порядок їх розроблення, затвердження та виконання, права та відповідальність учасників процесу державного прогнозування.

При визначенні термінів, які вживаються у Законі зазначено, що прогноз економічного і соціального розвитку є засобом обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень державними органами, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів (ст. 1). Тобто прогнозні показники економічного і соціального розвитку держави виступають підґрунтям для розробки варіантів бюджетних прогнозів залежно від визначених тенденцій розвитку економіки країни, пріоритетів бюджетної політики та внутрішніх і зовнішніх загроз.

Що стосується часового горизонту прогнозів економічного і соціального розвитку України, то Закон обов'язковими визначає середньо- та короткостроковий періоди. При цьому середньостроковим вважається прогноз, який розроблено на п'ять років (ст. 6), що фактично дорівнює нижньої межи для розрахунку довгострокових прогнозів. У разі необхідності прогнозні і програмні документи економічного і соціального розвитку можуть розроблятися на більш тривалий період (ст. 4). Таким чином, нормативно-правова база України не обмежує часові періоди розробки прогнозів і дозволяє запровадити довгострокове бюджетне прогнозування.

Законом чітко визначено перелік складових елементів, які мають бути відображені у прогнозі економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період, зокрема аналіз соціально-економічного розвитку країни за попередній період та характеристика головних проблем розвитку економіки і соціальної сфери; очікувані зміни зовнішньополітичної та

зовнішньоекономічної ситуації та їх вплив на економіку країни; оцінка впливу можливих заходів державної політики у прогнозному періоді на розвиток економіки і соціальної сфери; цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку у середньостроковому періоді та пропозиції щодо напрямів державної політики у цей період; прогноз кон'юнктури на внутрішніх та зовнішніх ринках стратегічно важливих видів товарів та послуг; основні макроекономічні та інші необхідні показники і баланси економічного і соціального розвитку, в тому числі у розрізі галузей економіки, Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя; висновки щодо тенденцій розвитку економіки країни протягом середньострокового періоду (ст. 6). Прогноз економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період використовується під час розроблення проекту Програми діяльності Кабінету Міністрів України та є обов'язковим для оприлюднення в офіційних засобах масової інформації.

Аналогічні вимоги містяться у Законі й для короткострокових прогнозів економічного і соціального розвитку України, а також прогнозів економічного і соціального розвитку Автономної республіки Крим, областей, районів та міст.

Для набуття офіційного статусу розроблених прогнозів та програм економічного і соціального розвитку України, показники яких є обов'язковими для використання у роботі органами державної влади та слугують орієнтирами для досягнення визначених цілей та пріоритетів, Законом передбачено, що Верховна Рада України відповідно до Конституції України затверджує загальнодержавні програми економічного, соціального розвитку (ст. 15), а Кабінет Міністрів України схвалює прогнози економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди (ст. 16).

На виконання Закону України "Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України" та Бюджетного кодексу України, з метою формування цілісної системи

прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, забезпечення складання проекту державного бюджету на відповідний бюджетний період Кабінетом Міністрів України було прийнято *Постанову "Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету"* [10]. У зазначеному правовому документі чітко визначено два центральні органи виконавчої влади – Міністерство економічного розвитку і торгівлі та Міністерство фінансів, на які покладено функцію ув'язки та синхронізації між собою за строками реалізації проектів прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньостроковий та короткостроковий періоди та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на два роки, що настають за прогнозним, проектів Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період (як основи для складення проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період), Державного бюджету України на відповідний бюджетний період та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Постановою також регламентується порядок розроблення (зокрема, визначено строки надання відповідних прогнозів, відповідальних виконавців та співвиконавців) та затверджується структура (зокрема, урегульовано питання щодо видів прогнозів та їх типових структур) проектів прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та державного бюджету на коротко та середньострокові періоди, а також за рівнями бюджетної системи та галузями економіки.

Крім того, Постановою визначено, що Міністерство економічного розвитку і торгівлі є головним виконавцем та координатором розроблення прогнозу економічного і соціального розвитку України на середньостроковий період, який складається раз на п'ять років – у рік проведення чергових виборів Президента України.

Зазначений документ дозволяє побудувати систему державного прогнозування соціального та економічного розвитку країни по горизонталі, тобто забезпечивши міжвідомчу та міжгалузеву взаємодію. Зокрема, Постанова визначає, що міністерства, інші центральні органи виконавчої влади повинні розробляти прогнози розвитку галузей економіки на середньостроковий період та програми розвитку галузей економіки відповідно до переліку галузей економіки, щодо яких розробляються прогноз на середньостроковий період та програма розвитку, забезпечивши їх взаємоузгодженість з прогнозом економічного і соціального розвитку України на відповідний період та Державною програмою економічного і соціального розвитку України.

Оскільки система державного прогнозування також повинна бути врегульована по вертикалі, тобто забезпечувати узгодження прогнозів соціального та економічного розвитку країни на державному та місцевому рівнях, то у Постанові передбачено, що Державна служба статистики має оперативно надавати статистичну інформацію не тільки Міністерству економічного розвитку і торгівлі, іншим центральним органам виконавчої влади, Національному банку, а також й Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям для розроблення прогнозних і програмних документів. Крім того, на головного виконавця та координатора розробки прогнозів – Міністерство економічного розвитку і торгівлі покладено обов'язок забезпечення методичними рекомендаціями щодо розроблення прогнозів і програм усіх співвиконавців – міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, а також місцеві органи виконавчої влади.

Основними учасниками процесу державного прогнозування, у тому числі й у бюджетній сфері, визначено органи виконавчої влади, що відповідають за розробку прогнозів, а саме: Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство фінансів, Міністерство соціальної політики, Національний банк та інші центральні органи виконавчої влади.

Використання терміну “інші центральні органи виконавчої влади” дозволяє залучати на різних етапах процесу складання та затвердження прогнозів бюджету залежно від пріоритетів розвитку держави, внутрішніх та зовнішніх загроз будь-які інші центральні органи виконавчої влади, що буде сприяти підвищенню їх достовірності та результативності.

До складу нормативно-правової бази України, що регламентує процес планування та прогнозування показників бюджету, також відносяться методики прогнозування надходжень та видатків бюджету, які затверджуються наказами Міністерства фінансів України, згідно з якими здійснюються відповідні розрахунки. Зокрема, мова йде про нормативний метод розрахунку показників бюджету, коли використовуються індивідуальні або узагальнені нормативи для визначення як доходів, так і видатків бюджету. Найбільше розповсюдження такий спосіб отримав для розрахунку показників місцевих бюджетів, а також для визначення обсягів міжбюджетних трансфертів, що надаються з державного бюджету на місцевий рівень.

Висновки. Дослідивши законодавчу базу України стосовно можливості запровадження в країні системи довгострокового бюджетного планування необхідно наголосити, що процес бюджетного планування (прогнозування) 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 результативність реалізації бюджетних прогнозів.

Крім того, 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 напрямами використання бюджетних коштів на державному та регіональному (місцевому) рівнях, а також за термінами їх реалізації – на середньострокову і 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.

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.

Вважаємо, що запровадження в Україні довгострокового бюджетного планування або подовження часового горизонту середньострокового бюджетного планування до п'ятирічного періоду має ґрунтуватися на відповідній правовій нормі Основного Закону держави, як це, зокрема передбачено в Німеччині, або Бюджетного кодексу України. Зазначене положення має регламентувати обов'язковість запровадження процедури складання прогнозу бюджету на п'ятирічний період у бюджетному процесі, 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 та обмежень щодо розміру державного боргу.

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 тенденція 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. Бесєдін В.Ф Створення, становлення і трансформування системи планування в Україні / В.Ф. Бесєдін // 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. Конституція України : закон України від 28.06.1996. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр.
8. Бюджетний кодекс України : закон України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page.

9. Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” : закон України від 23.03.2000 № 1602-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14.

10. Постанова Кабінету Міністрів України “Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету” : Постанова від 26.04.2003 № 621 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-п.

Коляда Тетяна Анатоліївна – кандидат економічних наук, доцент, с.н.с., доцент кафедри фінансів Університету державної фіскальної служби