НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

СЕРІЯ «ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ»

Серію «Митна справа в Україні» засновано в 2001 р. Її продовженням є серія «Податкова та митна справа в Україні», яку започатковано в 2015 р.

Т. А. Коляда

ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СТРАТЕГІЇ УКРАЇНИ: ТЕОРІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ, ПРАКТИКА

МОНОГРАФІЯ

Ірпінь
2016

УДК 336. 14(477)
ББК 65. 9(4Укр)261. 3
К 62

Рекомендовано до друку Вченою радою
Національного університету державної податкової служби України
(протокол № 7 від 24 грудня 2015 р.)

Рецензенти:

Дем'янишин В. Г. – доктор економічних наук, професор, професор кафедри фінансів ім. С. І. Юрія Тернопільського національного економічного університету;

Михайленко С. В. – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів та кредиту Одеського філіалу ПВНЗ «Європейський університет»;

Тропіна В. Б. – доктор економічних наук, професор, професор кафедри фінансів Київського національного торговельно-економічного університету.

Коляда Т. А.

К 62 Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика [монографія] / Т. А. Коляда. – Ірпінь: Університет ДФС України, 2016. – 396 с. – (Серія «Податкова та митна справа в Україні», т. 63).

ISBN 978-966-337-408-6

У монографії здійснено комплексне дослідження теоретико-методологічних засад формування бюджетної стратегії України. Розглянуто ключові питання сутності та значення бюджетної стратегії держави, впливу макроекономічних та інституціональних чинників на забезпечення бюджетної стабільності. Проаналізовано зарубіжний досвід організації довгострокового бюджетного планування провідних країн світу. Визначено тенденції та закономірності змін у складі та структурі доходів і видатків Зведеного бюджету України. Здійснено оцінку ефективності міжбюджетного перерозподілу, розкрито особливості використання джерел фінансування дефіциту бюджету, обґрунтовано можливі ризики для стабільності державних фінансів України. Визначено пріоритети та довгострокові орієнтири бюджетної стратегії держави на найближчі п'ять років відповідно до цілей і завдань стратегії соціально-економічного розвитку України.

Для науковців і практиків, державних службовців, викладачів, аспірантів, студентів та інших зацікавлених осіб.

УДК 336. 14(477)
ББК 65. 9(4Укр)261. 3

© Коляда Т. А., 2016
© Університет
ДФС України, 2016

ISBN 978-966-337-408-6

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА 5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВИ 9
1.1. Бюджетна стратегія держави: сутність, цілі та завдання 9
1.2. Принципи побудови ефективної бюджетної стратегії держави 25
1.3. Генезис методів бюджетного прогнозування в контексті зростання вимог до якості розробки бюджетної стратегії 36
1.4. Зарубіжний досвід організації довгострокового бюджетного планування 57
РОЗДІЛ 2. ЧИННИКИ ТА ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВИ 76
2.1. Макроекономічні передумови формування бюджетної стратегії 76
2.2. Інституціональні чинники забезпечення формування бюджетної стратегії держави 103
2.3. Координація бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики держави 119
2.4. Вплив бюджетної політики на вибір пріоритетів бюджетної стратегії держави 139
РОЗДІЛ 3. СУЧАСНИЙ СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ 156
3.1. Тенденції та особливості формування доходів Зведеного бюджету України 156
3.2. Структурно-функціональна характеристика бюджетного фінансування видатків 180
3.3. Аналіз міжбюджетного перерозподілу фінансових ресурсів в Україні 215
3.4. Фінансування дефіциту бюджету та його вплив на фінансову стабільність держави 240
РОЗДІЛ 4. НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ СТРАТЕГІЇ УКРАЇНИ 261
4.1. Пріоритети та довгострокові орієнтири бюджетної стратегії України 261

4.2. Ефективне управління державним боргом та
посилення стійкості державних фінансів України 280
4.3. Удосконалення законодавчого
забезпечення розробки бюджетної стратегії України 302
ВИСНОВКИ 320
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ЖДЕРЕЛ..... 327
ДОДАТКИ 362

ПЕРЕДМОВА

В умовах посткризової рецесії та призупинення темпів зростання економік більшості країн світу особливо актуальним є питання про пошук нової моделі розвитку вітчизняної економіки та переорієнтації потоків обмежених бюджетних ресурсів на ефективні інфраструктурні проекти, здатні забезпечити значний мультиплікативний ефект. Глибокий економічний спад в економіці України, який розпочався ще 2009 року та був зумовлений світовою фінансовою кризою, на жаль, в наступні роки не вдалося подолати та вийти на стійкі темпи економічного зростання. Протягом останнього часу соціально-економічні проблеми набули ще більших масштабів у зв'язку з анексією Криму та військовими подіями на Сході України.

Світова фінансова криза 2008–2009 рр. продемонструвала, що Україна перебуває на новому переламному етапі соціально-економічного розвитку. Значною мірою вичерпані можливості колишньої моделі зростання економіки, що спиралася на швидке розширення внутрішнього попиту. Нова модель передбачає більш інтенсивне використання всіх ресурсів і резервів продуктивності праці.

Потреба у переході до довгострокового фінансового планування виникла через існування загрози стійкості бюджету в умовах несприятливих довгострокових тенденцій, серед яких можна виділити такі: значне зростання обсягу державного боргу, старіння населення країни та посилення дисбалансів в економічній і фіскальній політиці держави. Довгострокове планування забезпечує можливість розробки пріоритетних завдань, оцінки необхідних ресурсів для їх реалізації та визначення можливих джерел фінансування, що дозволяє відійти від інерційного підходу, коли бюджетні асигнування розподіляються на основі індексування тенденцій попередніх років.

Запровадження у бюджетному процесі довгострокового бюджетного планування пов'язано із необхідністю врахування довгострокових ефектів від рішень, що приймаються сьогодні, зокрема у сфері оподаткування та фінансування бюджетних видатків, та впливу довгострокових зовнішніх і внутрішніх чинників (соціальних, демографічних, економічних, політичних), а також можливостей реалізації пріоритетних завдань програми соціально-економічного розвитку країни.

У сучасних умовах виникла потреба у посиленні координації дій органів влади та узгодженні пріоритетів стратегії державної політики з бюджетним процесом не лише у середньостроковому, але й у довгостроковому періодах з метою сприяння досягненню загально визначених цілей сталого розвитку економіки, підвищенню якості надання суспільних послуг, посиленню соціального захисту громадян, забезпеченню цінової стабільності, скороченню дефіциту бюджету та державного боргу тощо. Одним із основних інструментів пом'якшення фінансових проблем та пожвавлення економічної кон'юнктури в країні виступає бюджетна політика. Забезпечення довгострокового сталого розвитку з одночасним узгодженням соціально-політичних інтересів є головним призначенням бюджетної стратегії як складової бюджетної політики держави.

Незважаючи на наявність значної кількості фундаментальних та прикладних наукових розробок у галузі державних фінансів, багато проблем такого складного та багаторівневого розділу фінансової науки, як бюджетне планування та прогнозування потребують подальшого розв'язання та обґрунтування, оскільки бюджетна стратегія повинна забезпечувати передбачуваність реакцій бюджетної системи на виклики та можливості, які можуть виникати у контексті різних варіантів розвитку світової економіки, передбачати превентивне застосування адекватного набору заходів для мінімізації негативної дії зовнішніх та внутрішніх чинників.

У зв'язку з цим актуальним є розроблення рекомендацій на довгострокову перспективу щодо формування бюджетної політики держави, аналізу ризиків і можливостей у бюджетній сфері при реалізації затверджених стратегій соціально-економічного розвитку.

Перший розділ монографії присвячено розкриттю теоретико-методологічних основ формування бюджетної стратегії держави. Проаналізовано підходи представників різних напрямів та течій суспільної науки до трактування поняття «бюджетна стратегія», розкрито його сутність та складові. Запропоновано авторську класифікацію принципів бюджетного планування та прогнозування для побудови ефективної бюджетної стратегії держави, доповнено їхній перелік та наведено інтерпретацію змісту. На базі реконструкції генезису методів бюджетного прогнозування розкрито їхні недоліки та переваги у застосуванні, доведено зростання вимог до якості розробки бю-

джетної стратегії в умовах нестабільності та непередбачуваності економічного розвитку. Досліджено досвід організації довгострокового бюджетного планування провідних країн світу, запропоновано підходи до адаптації кращої зарубіжної практики у вітчизняний бюджетний процес.

У *другому розділі* визначено чинники та передумови формування бюджетної стратегії держави. Розкрито комплекс макроекономічних чинників, що впливають на формування бюджетної стратегії, та визначено їх взаємозалежний зв'язок. Доведено, що на темпи розвитку економіки України мають суттєвий вплив інституціональні чинники, які породжені внутрішніми причинами. З позицій інституціоналізму розкрито вплив трансформації функцій держави на формування бюджетної стратегії в умовах глобалізації.

Обґрунтовано необхідність посилення координації бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики держави з метою забезпечення передбачуваності реакцій бюджетної та банківської систем на негативні дії зовнішніх та внутрішніх чинників, а також можливості отримання ефекту синергізму щодо стабілізації державних фінансів шляхом розробки стратегій спільного розвитку та застосування нових інструментів і правил у процесі їхньої взаємодії. Наголошено, що перед початком розробки бюджетної стратегії держави необхідно здійснити оцінку поточної бюджетної політики щодо її результативності та відповідності цілям та пріоритетам стратегії економічного розвитку держави

У *третьому розділі* розкрито особливості практичної реалізації сучасної бюджетної політики держави в умовах посткризового розвитку економіки та політичних трансформацій в Україні. Визначено тенденції та закономірності змін у складі та структурі доходів та видатків зведеного бюджету. Доведено, що вітчизняні реформи в бюджетно-податковій сфері відповідають європейським та світовим стандартам та новітнім тенденціям розвитку фіскальної політики держав. Наголошено, що в сучасних умовах в Україні необхідно здійснювати планування бюджетних видатків шляхом приведення у відповідність зобов'язань держави до наявних фінансових ресурсів, перегляду структури видатків, яка залежить від пріоритетів державної політики, ступеня та форми участі держави в економіці.

Розкрито особливості міжбюджетного перерозподілу в Україні, доведено ефективність бюджетної децентралізації за рахунок стимулювання участі регіонів у власному розвитку, сприяння підвищенню рівня життя населення, забезпечення рівного доступу громадян до гарантованих державою суспільних благ і послуг на всій території країни, створення умов для стійкого економічного розвитку як окремих регіонів, так і країни загалом. Досліджено вітчизняну практику використання джерел фінансування дефіциту бюджету, визначено недоліки та переваги кожного з них, обґрунтовано доцільність для України збалансування бюджету на основі функціонування фінансів та з урахуванням впливу внутрішніх і зовнішніх чинників.

Четвертий розділ присвячено визначенню напрямів забезпечення ефективної реалізації бюджетної стратегії держави. Доведено, що пріоритети бюджетної стратегії тісно пов'язані з усіма аспектами внутрішньої та зовнішньої політики, що захищають національні інтереси держави. Визначено пріоритети та довгострокові орієнтири бюджетної стратегії України, які дозволять у подальшому спрогнозувати обсяги доходів і видатків бюджету, необхідних для виконання державою її функцій та реалізації зазначених реформ.

Наголошено, що в сучасних умовах через взаємозалежність бюджетної та боргової політики держави неможливо реалізувати ефективний борговий менеджмент без урахування бюджетних обмежень. Обґрунтована необхідність розробки довгострокових прогнозів базових фіскальних показників (доходів та видатків бюджету, бюджетного дефіциту, рівня державного боргу) для узгодження пріоритетів і параметрів боргової та бюджетної стратегії з основними векторами розвитку економічної стратегії держави. Доведено необхідність законодавчої регламентації процедури розробки бюджетної стратегії як невід'ємної складової бюджетного процесу України, що дозволить усунути багатовекторність пріоритетів розвитку держави, збалансувати доходи і видатки бюджету, створити дієвий механізм концентрації ресурсів для вирішення середньострокових і довгострокових завдань соціально-економічного розвитку.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВИ

1.1. Бюджетна стратегія держави: сутність, цілі та завдання

Сучасний стан розвитку України серед першочергових завдань уряду висуває необхідність переходу до стабільного, прогнозованого та ефективного розвитку економіки країни, що вимагає проведення оцінки ресурсного потенціалу держави з метою досягнення поставлених цілей соціально-економічного розвитку та урахуванням наявних бюджетних можливостей і виникаючих бюджетних ризиків та обмежень. Посткризовий період розвитку світової економіки спричинив кардинальні зміни у функціонуванні фінансової системи, які пов'язані з виникненням нових викликів та загроз для підтримки її стабільного стану. Подолання зазначених негативних тенденцій можливо лише за рахунок проведення модернізації економіки країни та удосконалення системи управління бюджетом.

Для результативного державного регулювання економіки країни необхідна наявність ефективної системи довгострокового стратегічного та бюджетного планування, яка повинна поєднувати у собі високу достовірність економічних прогнозів та дієвість методів впливу на процеси формування, розподілу та використання фінансових ресурсів, а також забезпечувати прийняття обґрунтованих управлінських рішень з метою досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку держави.

Поділяємо думку авторів монографії «Бюджетна політика у контексті соціально-економічного розвитку України», які стверджують, що: «Все більш очевидною стає необхідність реалізації стратегії активного нарощування фінансового потенціалу країни, насамперед сегменту державних фінансів. Йдеться про створення умов для нової якості формування і розвитку фінансів держави в рамках сучасної парадигми становлення цивілізованої вітчизняної економіки. Враховуючи існуючий стан фінансів держави, коли можна стверджувати, що

першочергові проблеми бюджету країни певним чином розв'язано, слід виходити з необхідності ранжування стратегічних рішень у державних фінансах, посилення відтворювальної функції державних фінансів» [247, с. 28].

Потреба у переході до довгострокового фінансового планування виникла через існування загрози стійкості бюджету в умовах несприятливих довгострокових тенденцій, що посилилися у посткризовий період розвитку економіки. У першу чергу, це пов'язано з негативними демографічними змінами, що проявляються у збільшенні питомої ваги людей похилого віку у структурі населення більшості країн світу, які спричинять у майбутньому зростання бюджетних витрат на соціальні потреби і зроблять фінансові позиції країни нестійкими. У поєднанні з хронічними бюджетними дефіцитами та високим рівнем державного боргу, ущільненням динаміки коливань економічних циклів зазначені тенденції можуть змусити уряди держав збільшувати податкове навантаження та скорочувати обсяги надання гарантованих державою суспільних благ та послуг.

Серед основних фінансових викликів, які у довгостроковій перспективі будуть відчувати країни в усьому світі, можна виділити такі:

– значне зростання розміру державного боргу та витрат на його обслуговування;

– посилення дисбалансів в економічній і фіскальній політиці держави;

– зростання витрат на виплату пенсій, охорону здоров'я та інші державні послуги, що викликані старінням населення;

– ліквідування наслідків, що пов'язані зі зміною клімату та природними катаклізмами;

– необхідність фінансування зобов'язань, задекларованих у програмах окремих політичних партій, що знаходяться при владі;

– надання державних гарантії під комерційні кредити;

– необхідність державного страхування пенсій і банківських депозитів;

– розвиток державно-приватного партнерства;

– модернізація застарілої інфраструктури тощо.

Тому особливу увагу при розробці довгострокової бюджетної політики необхідно приділяти таким сферам, як пенсійне забезпечення, охорона здоров'я, освіта, наукові дослідження, державне управління.

Досягнення довгострокової бюджетної збалансованості в цих секторах можливе лише на основі їх реформування, що дозволить скоротити обсяг державних витрат та підвищити якість державних послуг, без збільшення податкового навантаження на економіку країни. За рахунок зміни принципів надання державних послуг та модернізації механізму їх фінансування уряд зможе оптимізувати величину бюджетних витрат та покращити умови довгострокової збалансованості державних доходів і витрат [319, с. 99].

Довгострокове бюджетне планування дає можливість врахувати пріоритетні завдання соціально-економічного розвитку держави, здійснити оцінку необхідних ресурсів для їх реалізації та визначити джерела фінансування, що дозволяє відійти від інерційного підходу при розробці основних показників бюджету, коли бюджетні асигнування розподіляються на основі індексування тенденцій попередніх років.

Основним джерелом фінансових ресурсів держави є державний бюджет, тому особливого значення в сучасних реаліях набуває узгодження бюджетної політики з макроекономічними проблемами як поточними, так і транспортованими в майбутнє, та розробці на цій основі бюджетної стратегії, орієнтованої на сталий розвиток країни. Довгострокове бюджетне планування дозволяє гарантувати економічним агентам, що основні функції держави будуть виконуватися, нові державні витрати матимуть фінансування, приватний сектор буде розвиватися при стабільному рівні оподаткування, обсяги державних заощаджень (інвестицій) відповідатимуть потребам економіки. Тому головним призначенням бюджетної стратегії як складової бюджетної політики є забезпечення довгострокового сталого розвитку держави з одночасним узгодженням економічних, соціальних, культурних, екологічних та політичних інтересів суспільства.

Бюджетна стратегія сприяє створенню можливостей для забезпечення підтримки макроекономічної стабільності, збалансованості та стійкості бюджетної системи, утримання бюджетного дефіциту та державного боргу в економічно безпечних межах, підвищення якості надання суспільних послуг та посилення соціального захисту громадян, сприяння стабільному соціально-економічному розвитку держави та підвищення рівня життя і добробуту громадян [170, с. 39].

Розуміння сутності бюджетної стратегії неможливо розглядати окремо від бюджетної політики. Оскільки бюджетна стратегія є скла-

довою бюджетної політики, іноді її трактують як довгострокову бюджетну політику.

У «Фінансово-економічному словнику» наведено таке визначення: «Бюджетна політика – складова фінансової політики, що відбиває сукупність державних заходів у сфері бюджету з метою регулювання економічних і соціальних процесів. Бюджетна політика завжди підпорядкована певній фінансовій доктрині – системі домінуючих теоретичних положень, політичних переконань тощо» [94, с. 682].

Оскільки бюджетна політика є складовою фінансової політики держави, то одночасно бюджетну стратегію можна вважати складовою бюджетно-фінансової політики, трактування якої також наведено у «Фінансово-економічному словнику», а саме: «Бюджетно-фінансова політика – цілеспрямована діяльність держави (в особі органів державної влади та місцевого самоврядування) щодо використання бюджетно-фінансової та грошово-кредитної систем для реалізації завдань економічної політики. Залежно від стратегії економічного розвитку країни, а також від конкретної господарської та політичної ситуації бюджетно-фінансова політика передбачає різний рівень перерозподілу національного доходу через бюджет, більший чи менший рівень централізації фінансових ресурсів усередині бюджетної системи, посилення чи послаблення регламентації використання бюджетних коштів, пріоритетність бюджетного фінансування певних проектів, вибір шляхів досягнення збалансованості бюджетних доходів і видатків тощо» [94, с. 682].

В економічну науку поняття «стратегія» привнесено з військової лексики і нині активно використовується у сфері управління, зокрема з'явилися терміни «стратегічне планування», «стратегічне управління», «стратегічний менеджмент», «стратегічне мислення» [282, с. 14]. У стратегічному менеджменті стратегія розглядається як план, маневр, позиція, погляд у майбутнє.

В «Економічному словнику» поняття «стратегія» трактується, як мистецтво керувати соціально-економічними процесами, визначення головного напряму у досягненні кінцевого результату [227, с. 298].

У науковому виданні «Терміни, поняття, персоналії» стратегією вважається мистецтво управління; загальний план ведення цієї роботи, виходячи зі сформованої дійсності на даному етапі розвитку [58, с. 532].

У теоретичній економіці стратегічною називається поведінка у ситуації, коли ухвалення рішення про подальші дії передбачає аналіз

можливих відповідних дій інших суб'єктів ринку. Важливе місце при цьому відводитися ролі держави як антикризового управляючого, завдання якого полягає у забезпеченні макроекономічної рівноваги за допомогою в основному фіскальної та грошово-кредитної політики. Однак на сучасному етапі відбувається перехід від антикризового регулювання, коли метою було збереження рівноважного стану економіки країни, до стратегічного управління [176, с. 13].

Таким чином, у загальному вигляді, стратегія – це мистецтво керувати соціально-економічними процесами, визначення головного напряму у досягненні кінцевого результату. Тому бюджетна стратегія держави повинна забезпечувати передбачуваність реакцій бюджетної системи на виклики і можливості, які можуть виникати у рамках різних варіантів розвитку світової економіки, передбачати превентивне застосування адекватного набору заходів при негативній дії зовнішніх і внутрішніх економічних чинників.

У сучасних умовах відсутнє єдине усталене визначення поняття «бюджетна стратегія». Існуючі формулювання цього поняття відображають лише окремі аспекти бюджетної стратегії і не можуть претендувати на її однозначне та виключне трактування. Бюджетна стратегія як дефініція розглядається під різним кутом зору окремими науковцями, і, зокрема, досить часто бюджетну стратегію ототожнюють зі стратегічним плануванням бюджетної політики; інші вважають, що бюджетна стратегія реалізується шляхом бюджетного прогнозування та бюджетного програмування; у зарубіжній науковій літературі з питань бюджету та бюджетного планування використовуються терміни «планування та прогнозування витрат» та «багаторічне бюджетування» [246, с. 73]. У цьому контексті доцільно дослідити відмінності між сутністю понять «планування» та «прогнозування».

Так, М. Л. Архіпцева вважає, що планування – це розробка планів, що визначають майбутній стан економічної системи, шляхів, способів і засобів його досягнення [8, с. 11]. М. Л. Шаккум дає таке визначення планування: «Це проекція в майбутнє для досягнення поставленої мети за певних умов і можливостей» [317, с. 37]. Авторський колектив монографії «Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету України» наводить трактування перспективного бюджетного планування, як систему певних заходів та конкретних рішень органів законодавчої і виконавчої влади, місцевого самовря-

дування, спрямованих на ефективне розв'язання проблем соціально-економічного розвитку держави [72, с. 81].

Щодо трактування сутності поняття «прогнозування», то Д. Фрідман у праці «Аналіз та оцінка нерухомості, що приносить дохід» подає визначення прогнозування як процедури оцінки майбутніх подій, заснованої на теперішніх знаннях, фактах, теорії та думках [306, с. 175]. О. Д. Василик вважає, що головна функція прогнозу – наукове передбачення. Як наукове передбачення, прогнозування дає змогу, по-перше, одержати картину майбутнього стану будь-якого явища і, по-друге, обґрунтувати шляхи переходу від сьогоднішнього стану явища до майбутнього [40, с. 64]. Б. І. Герасимов дає наступне визначення прогнозування: «Це комплекс аргументованих припущень відносно майбутніх параметрів економічної системи» [59, с. 27]. В. В. Белоусов визначає прогнозування як напрям, заснований на системі встановлення причиново-наслідкових зв'язків і закономірностей, виявлення станів і вірогідних шляхів розвитку явищ і процесів [17]. Н. М. Левда вважає, що прогнозування – це науковий спосіб виявлення майбутнього стану об'єкта та визначення стратегії його розвитку в умовах невизначеності зовнішнього та внутрішнього середовища [180, с. 75].

У Законі України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» наведено таке визначення «державного прогнозування економічного і соціального розвитку» – це науково обґрунтоване передбачення напрямів розвитку країни, окремих галузей економіки або окремих адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки та соціальної сфери у майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку. Прогноз економічного і соціального розвитку є засобом обґрунтування вибору тієї чи іншої стратегії та прийняття конкретних рішень органами законодавчої та виконавчої влади, органами місцевого самоврядування щодо регулювання соціально-економічних процесів [96].

К. В. Павлюк вважає, що відмінність між поняттями бюджетне «прогнозування» та «планування» полягає в тому, що прогнозування передбачає оцінювання майбутніх бюджетних ресурсів і потреб у видатках, тоді як процес планування більше зосереджується на формулюванні цілей і політики [230, с. 89].

Т. М. Ковалева та С. В. Барулін під «бюджетним плануванням» розуміють інструмент управління бюджетною системою і міжбюджетними відносинами при складанні бюджетів на основі принципів і методів, що випливають з бюджетної політики держави [119, с. 166].

В. В. Доржієва під «бюджетним прогнозуванням» має на увазі комплекс імовірнісних оцінок можливих шляхів розвитку дохідної та витратної частин бюджету. Мета бюджетного прогнозування полягає у розробці та обґрунтуванні оптимальних шляхів розвитку бюджету та наданні на цій основі пропозицій щодо його зміцнення, виходячи з поточних тенденцій та конкретних соціально-економічних умов і перспективних оцінок. При цьому своєчасний облік результатів такого прогнозування є важливою умовою для прийняття найбільш ефективних заходів у фінансовій політиці держави [81, с. 156].

Як бачимо із наведених визначень, основна відмінність між плануванням і прогнозуванням полягає у тому, що прогнозування передбачає цільовий характер змін, які орієнтовані на визначений результат. Якщо планування більшою мірою націлене на досягнення певних показників, то прогнозування передбачає отримання певних імовірнісних значень, використання яких сприятиме підвищенню обґрунтованості постановки завдань, визначенню пріоритетів та прийняттю оптимальних управлінських рішень. Тобто бюджетне прогнозування – це перспективна оцінка існуючих тенденцій в економіці країни, так званий «статус-кво», що дозволяє уряду проводити незмінну довгострокову бюджетну політику. У свою чергу, бюджетне планування – це реалізація урядом державної бюджетної політики за необхідності врахування політичних інтересів. Крім того, бюджетне планування передбачає закріплення відповідним законом бюджетних показників, які є обов'язковими для виконання урядом на відміну від бюджетних прогнозів.

Аналіз наукових публікацій засвідчив відсутність чіткого розмежування сутності понять «бюджетне планування» та «бюджетне прогнозування», оскільки вони є послідовними та взаємопов'язаними стадіями розробки бюджетів, що спричиняє змішування цих понять. Тому розмежувати бюджетне планування та бюджетне прогнозуванням можливо через прояв їх економічної сутності як інструментів бюджетної політики.

Відповідно до положень сучасної економічної теорії, стратегічне планування не може бути здійснене без прогнозування, тобто прогнозування є складовою стратегічного планування. Стратегічне планування можна представити у вигляді послідовних етапів: прийняття гіпотези, прогнозування, визначення концепції розвитку, вироблення програми, розробка стратегічного плану [228].

Завдання прогнозування полягає в розробці науково обґрунтованих шляхів реалізації стратегічних цілей держави для різних варіантів зміни умов економічного розвитку, які визначаються на основі аналізу соціально-економічних процесів та виявлення тенденцій їх змін у заданому часовому горизонті. Оскільки неможливо достовірно передбачити зміну умов економічного розвитку у довгостроковому періоді, прогнозуються лише можливі варіанти цих змін та визначаються оптимальні шляхи ухвалення управлінських рішень для кожного варіанта.

У перекладі з англійської мови термін «бюджетне прогнозування» (budgetary forecasting) – це обґрунтоване припущення, що спирається на реальні розрахунки, про напрями розвитку бюджету, можливі обсяги його доходів і витрат у майбутньому, шляхи та терміни досягнення визначених показників.

Сутність стратегічного бюджетного прогнозування пов’язана з визначенням допустимого спектра можливих варіантів розвитку бюджетної системи з метою прийняття оптимального управлінського рішення.

Вважаємо, що бюджетна стратегія базується на бюджетному прогнозуванні, яке можна трактувати, як діяльність органів влади стосовно побудови імовірнісної моделі зміни показників дохідної та витратної частини бюджету на підставі аналізу тенденцій соціально-економічного розвитку держави, світової економіки та фінансової системи в цілому, моделювання і надання обґрунтованих пропозицій для прийняття управлінського рішення [153, с. 331].

З метою узагальнення підходів до визначення категорії «бюджетна стратегія», розкриття її сутності, змісту та складових звернемося до наукових праць відомих українських вчених та практиків.

О. Д. Василик під бюджетною стратегією розуміє довготривалий курс бюджетної політики, розрахований на перспективу, що передбачає вирішення глобальних завдань, визначених економічною

стратегією [39, с. 53]. При такому підході до розкриття сутності поняття робиться акцент на тому, що бюджетна стратегія – це перспективний курс бюджетної політики, спрямований на вирішення широкомасштабних стратегічних завдань.

С. І. Юрій та В. М. Федосов вважають, що бюджетна стратегія – це тривалий курс бюджетної політики, розрахований на перспективу, що передбачає вирішення глобальних завдань, визначених економічною стратегією. Такий курс передбачає прогнозування світових тенденцій розвитку бюджетного механізму, формування концепції створення і використання бюджетних ресурсів, окреслення принципів організації бюджетних відносин. Бюджетна стратегія має бути складовою економічної стратегії і корелювати з політичною, соціальною, гуманітарною, військовою та іншими стратегіями держави [295, с. 148].

Аналогічну точку зору має В. Г. Дем'янишин, який розглядає бюджетну стратегію, як цілісну систему дій держави, спрямовану на реалізацію мети, завдань та пріоритетів довготривалого курсу бюджетної політики, розрахованого на тривалу перспективу, що передбачає вирішення глобальних завдань, визначених економічною стратегією [67, с. 10].

Підтримує позицію попередніх дослідників Л. В. Лисяк, яка зазначає, що стратегія бюджетної політики регулювання соціально-економічного розвитку виступає в єдності, тобто фактично є складовою, із соціально-економічною стратегією й тактикою, спрямованою на розвиток суспільства. Разом із тим вчена звертає увагу на те, що бюджетна стратегія пов'язана з узгодженням соціально-економічних і фінансових цілей [181, с. 130].

В. Д. Лагутін розглядає стратегію з позицій інституціоналізму, зокрема він вважає, що стратегія – це довгостроковий план, який інтегрує головні цілі різних владних інституцій у єдине ціле. Стратегія в цьому разі має включати в себе: основні сфери координації; найістотніші механізми реалізації політики; засоби й інструменти основних дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей [179, с. 4].

К. В. Павлюк, трактуючи поняття багаторічного бюджету у вузькому розумінні та як термін, що стосується методу бюджетування, вважає, що це – документ, який планує державні доходи і видатки на багаторічний період, за якого річному бюджетному процесові надаються багаторічні ознаки, зокрема розробляються багаторічні оцінки

показників доходів і видатків, або формується багаторічний фінансовий план [230, с. 87].

З позицій державного управління трактує сутність бюджетної стратегії С. О. Рибак, зокрема він вважає, що бюджетна стратегія являє собою виважений комплекс методів і дій органів влади з управління бюджетним процесом у русі загальної політики, спрямованої на виконання певних завдань економічного і соціального розвитку. Цей комплекс має сприяти піднесенню економіки, створенню умов для залучення інвестицій, ужиттю протекціоністських заходів щодо вітчизняного товаровиробника. Сутність бюджетної стратегії полягає в тому, щоб забезпечити фінансову та соціальну стабільність у країні в найближчій і віддаленій перспективі [251, с. 41].

І. О. Лютий наводить не тільки трактування змісту категорії «бюджетна стратегія», але й робить класифікацію інструментів її реалізації. Зокрема професор І. О. Лютий визначає бюджетну стратегію за змістом як науково обґрунтовану динаміку показників бюджету в довгостроковому періоді, що дає змогу спрогнозувати й досягти визначеної на період 5–7 років динаміки показників щорічних бюджетів, а отже, й забезпечити стабільність бюджетного супроводження пріоритетів соціально-економічного розвитку країни [189, с. 18]. При цьому інструменти механізму реалізації поділяються ним на адміністративно-правові й економічні. Адміністративно-правові пов’язані з нормами, що встановлюють та регламентують перерозподіл грошових доходів громадян і суб’єктів підприємницької діяльності, а також фінансування видатків через бюджетний механізм. Використання економічних інструментів пов’язане з динамікою макроекономічної ситуації, адаптацією бюджетної політики держави до тенденцій і закономірностей її розвитку. Економічними інструментами бюджетної стратегії є 1) оптимізація структури доходів бюджету; 2) оптимізація структури видатків бюджету; 3) зміна політики міжбюджетних відносин; 4) дефіцит бюджету та державний кредит [189, с. 18].

В. А. Копилов також надає розширене трактування категорії «бюджетна стратегія» із зазначенням усіх складових цієї дефініції. Що стосується визначення бюджетної стратегії за формою, то можна погодитися з В. А. Копиловим, що бюджетна стратегія економічного зростання – це система взаємоузгоджених стратегічних бюджетних цілей, які відбивають довгострокові національні пріоритети, встанов-

лені правила, принципи, критерії, процедури, алгоритми й технології бюджетного регулювання для оптимального вибору (з усіх можливих) та прийняття органами державної влади, що мають відповідну компетенцію, обґрунтованих стратегічних і поточних політико-економічних, організаційно-інституційних і оперативно-управлінських рішень із питань бюджетно-податкового регулювання, відповідно до яких конкретизуються, нормативно закріплюються та поетапно реалізуються похідні цілі бюджетного планування і програмування, формуються доходи й видатки державного бюджету, бюджетні ресурси економічного зростання для фінансового забезпечення (за існуючих і потенціальних обмежень та ризиків) переходу від нинішнього стану національної економіки до її бажаного майбутнього стану в середньо- й довгостроковому періодах [304, с. 13].

В. В. Кліманов наводить таке трактування сутності бюджетної стратегії. Зокрема він вважає, що власне бюджетна стратегія підрозділяється за своєю суттю на три складові частини: стратегію по доходах, стратегію по витратах і стратегію управління боргом. Стратегічні напрями дохідної політики включають вдосконалення оподаткування, адміністрування податкових і неподаткових доходів, а також міжбюджетних відносин. Стратегічні напрями політики у сфері витрат бюджету можуть групуватися за сценаріями, за напрямами діяльності, за окремими галузями економіки і соціальної сфери регіону (міста) тощо, тобто, наприклад, напрями політики у сфері витрат на охорону здоров'я або освіту; перспективні питання оплати праці у бюджетній сфері; бюджетні інвестиції; напрями підвищення ефективності бюджетних витрат [118].

Г. Я. Шахова вважає, що бюджетна стратегія (довгострокове бюджетне проектування) не є в строгому сенсі прогнозами того, що станеться в майбутньому. Це проекції результатів бюджетної політики на тривалу перспективу при різних варіантах припущень щодо специфіки соціально-економічного розвитку у визначеному періоді. Отримані результати і початкові припущення для проектувань використовують для зміни поточної та майбутньої економічної політики [319, с. 103].

О. В. Макарова наголошує, що важливою складовою бюджетної стратегії є запровадження сучасного моніторингу результатів реалізації бюджетних програм – зараз відстежуються в основному відповід-

ність витрат коштів затвердженому кошторису, тоді як пріоритет має надаватися соціально-економічним наслідкам. Тільки це дасть змогу своєчасно виявити недоліки програми й адекватно відреагувати: внести необхідні корективи, припинити або продовжити їх дію попри те, що очікувані результати отримати не вдається [196, с. 16].

Необхідно також чітко визначити всіх учасників процесу державного прогнозування та стратегічного планування, розподілити їх повноваження (права та відповідальності). Обов'язковою є процедура узгодження рішень, що приймаються в процесі державного стратегічного планування, з бюджетними обмеженнями, визначеними як на середньострокову, так і на довгострокову перспективу.

Погоджуючись з усіма трактуваннями категорії «бюджетна стратегія», розуміючи, що кожний із наукових підходів розкриває нову грань цієї дефініції, вважаємо, що бюджетна стратегія держави може бути визначена:

– за змістом – це комплекс дій органів влади з управління бюджетним процесом, що спрямований на забезпечення реалізації довгострокової бюджетної політики на визначений термін у конкретній країні для вирішення стратегічних завдань соціально-економічного розвитку;

– за формою – це система бюджетних показників, які відображають довгострокові національні пріоритети та цілі розвитку країни, в частині формування та використання бюджетних ресурсів, необхідних для їх реалізації на визначений довгостроковий період із зазначенням джерел фінансування дефіциту бюджету та допустимого рівня державного боргу, та з урахуванням наявних та потенційних можливостей та ризиків для бюджету;

– за правовим статусом – бюджетна стратегія є юридичним документом, що являє собою довгостроковий фінансовий план, показники якого не обов'язкові для виконання та мають рекомендаційних характер для суб'єктів бюджетного процесу, що пов'язані із формуванням доходів і використанням коштів бюджетів.

Підсумовуючи вищезазначене, вважаємо за доцільне виокремити такі основні ознаки бюджетної стратегії держави (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Основні ознаки бюджетної стратегії держави

Складові бюджетної стратегії	Характеристика ознак бюджетної стратегії
1. Об'єкти бюджетної стратегії	На держаному (центральному) рівні – державний бюджет, на регіональному рівні – місцеві бюджети. Об'єктами бюджетної стратегії є обсяг і склад доходів і видатків бюджету, у тому числі міжбюджетних трансфертів, дефіцит бюджету та джерела його фінансування, рівень державного боргу
2. Суб'єкти бюджетної стратегії	Основним суб'єктом стратегічного управління бюджетною політикою є держава в особі відповідних органів законодавчої та виконавчої влади, що беруть участь у бюджетному процесі, а саме: Президент України, законодавчі та виконавчі органи центральної влади та органів місцевого самоврядування, головні розпорядники бюджетних коштів, органи бюджетного контролю, одержувачі бюджетних коштів
3. Період прогнозування бюджетної стратегії (часовий горизонт)	Часовий горизонт бюджетної стратегії держави не може бути менше ніж 5–7 років
4. Мета розробки бюджетної стратегії	Метою розробки бюджетної стратегії є визначення обсягу доходів бюджету та їх структури, встановлення граничних меж видатків за основними напрямами відповідно до пріоритетів і цілей соціально-економічного розвитку держави, з урахуванням граничних обсягів дефіциту бюджету, рівня державного боргу та витрат на його обслуговування
5. Призначення бюджетної стратегії	Призначення бюджетної стратегії полягає в оцінці та виборі найбільш вірогідніших варіантів формування ресурсів бюджету і напрямів їх використання
6. Види контролю за реалізацією бюджетної стратегії	Необхідність запровадження сучасного моніторингу результатів реалізації бюджетних програм, регулярне надання звітності про наявні державні активи та зобов'язання, про виникаючі основні ризики для бюджету
7. Правова регламентація дій суб'єктів бюджетної стратегії	Законодавчо визначена чітка правова регламентація повноважень (перелік прав і обов'язків) усіх суб'єктів бюджетного процесу, які беруть участь у розробці та реалізації бюджетної стратегії, з метою забезпечення виконання стратегічних цілей і завдань соціально-економічного розвитку держави.
8. Правовий характер бюджетної стратегії	Показники бюджетної стратегії мають рекомендаційний характер (немає обов'язковості їх виконання)

*Складено автором.

Щодо визначення складових бюджетної стратегії, то В. Г. Дем'янишин пропонує такі, як:

– можливість бюджетної системи (визначення реалістичності завдань і відповідності наявних ресурсів);

– врахування та встановлення особливостей внутрішніх і зовнішніх зв'язків між елементами системи (визначення дійсних причинно-наслідкових зв'язків і резервів);

– визначення наявних загроз здійсненню бюджетної стратегії та об'єктивних обмежень [67, с. 11].

В. В. Кліманов пропонує при складанні довгострокової бюджетної стратегії включати такі положення (складові):

– підтримка збалансованості бюджету;

– встановлення чітких орієнтирів для підготовки проектів бюджетів на конкретні роки, забезпечення спадкоємності бюджетних пріоритетів;

– оцінка реальних бюджетних можливостей для встановлення витрат за пріоритетними напрямами (на освіту, охорону здоров'я, розвиток соціальної та інженерної інфраструктури та ін.);

– встановлення «бар'єрів» для необґрунтованих пропозицій щодо збільшення витрат, що загрожують економічній стабільності [118].

Головна відмінність у наведених підходах до визначення складових елементів бюджетної стратегії полягає у передбаченні «бар'єрів» для необґрунтованих пропозицій щодо збільшення витрат (у авторському варіанті – встановлення граничних меж видатків за основними напрямами). Вважаємо, що наявність таких обмежень є необхідною складовою бюджетної стратегії як запобіжного заходу від непередбачених витрат, що загрожують реалізації цілей затвердженої стратегії та стабільності державних фінансів.

Проте закріплену в бюджетній стратегії структуру видатків не можна розцінювати як остаточний план видатків на визначений період, оскільки щорічна процедура прийняття бюджету дозволяє корегувати затверджені показники залежно від поточної соціально-економічної ситуації в країні у межах дозволеного «коридору» – відносного показника відхилення від затвердженого значення, перевищення якого може призвести до несприятливих тенденцій та загрозі бюджетній стабільності. У цьому випадку йдеться про здійснення так

званого «бюджетного маневру» – зміну пріоритетів у фінансуванні витрат державного бюджету. Головне призначення бюджетного маневру полягає у досягненні більшої збалансованості видатків під час реалізації завдань підтримки стабільності у короткостроковому періоді та фінансового забезпечення стратегічних цілей розвитку держави.

Якщо бюджетна стратегія не забезпечує досягнення запланованих результатів – це перша серйозна ознака того, що настав час переглянути її пріоритети та механізми реалізації. Відсутність у державі затвердженої бюджетної стратегії не дозволяє визначити, які дії та рішення уряду сприяють досягненню бажаних результатів, а які є помилковими та тільки розпорошують державні фінансові ресурси. Тому головна мета бюджетної стратегії полягає в тому, щоб виявити природу і величину фінансових проблем у майбутньому і на цій основі розробити альтернативні варіанти превентивних заходів.

Запровадження у бюджетному процесі довгострокового бюджетного планування пов'язано з необхідністю врахування довгострокових ефектів від рішень, що приймаються сьогодні, зокрема, в сфері оподаткування і витратних зобов'язань, та впливу довгострокових зовнішніх чинників (соціальних, демографічних, економічних, інституціональних), а також можливості реалізації пріоритетних завдань програми соціально-економічного розвитку країни.

Продовження часових горизонтів бюджетного планування на довгострокову перспективу у світовій практиці почало запроваджуватися з кінця 1990-х – початку 2000-х років. Довгострокові бюджетні проектування (періоди, що охоплюють 15–50 і навіть 75 років) у зарубіжних країнах забезпечують принципові позиції для визначення напрямів сталого розвитку державних фінансів, надання суспільних послуг і перерозподілу доходів [319, с. 99].

Як зазначає В. А. Копилов, сьогодні Україні не вистачає стратегічного бачення бюджетного процесу, що дало б змогу краще прогнозувати й узгоджувати бюджетні ресурси згідно із середньо- й довгостроковими державними пріоритетами. При цьому стратегічне планування доходів і видатків державного бюджету повинно бути адекватно відображено в щорічних бюджетних процесах [170, с. 39].

Збільшення періоду довгострокового бюджетного планування також пов'язано з необхідністю узгодження бюджетних зобов'язань з новими законами, які приймає парламент. У посткризовий період роз-

витку економіки країни уряд взяв на себе багато додаткових витратних зобов'язань, пов'язаних із фінансуванням соціальної та військової сфери, підтримки вітчизняних товаровиробників, однак дохідна частина бюджету не спроможна їх профінансувати без додаткових запозичень або підвищення податкового навантаження.

Необхідність довгострокового планування є надзвичайно важливим елементом у формуванні соціально-економічних цілей держави в перспективі. Такий підхід допомагає визначити курс державної бюджетної політики. При цьому чітко визначається послідовність рішень та ефективність заходів. Ґрунтовний аналіз поточної ситуації дозволяє реально оцінити потенціал української економіки та передбачити можливості впливу як зовнішніх, так і внутрішніх чинників.

Основна проблема розробки бюджетної стратегії полягає в тому, що вона ні законодавчо, ні організаційно не вбудована у механізм державного стратегічного управління соціально-економічним розвитком країни. Щодо реалізації стратегії територіального розвитку, то вона вимагає серйозних змін правових, інституціональних, економічних механізмів державного регулювання та міжбюджетних відносин [61, с. 27]. Через відсутність у системі державного стратегічного управління законодавчо затверджених та методологічно взаємопов'язаних документів, що регламентують соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць, суттєво знижується ефективність стратегічного планування, здійснюваного як у самих регіонах, так і на державному рівні.

Відсутність у держави стратегічного плану розвитку, зокрема й у бюджетній сфері, є однією із причин помірного прогресу у досягненні визначених цілей. В умовах нестабільної економіки та невизначеності чинників впливу навколишнього на її розвиток, наявність у державі системи довгострокового прогнозування виступає необхідним елементом економічної політики, яка орієнтована на забезпечення структурної трансформації економіки згідно з найновішими світовими тенденціями.

1.2. Принципи побудови ефективної бюджетної стратегії держави

Забезпечення сталого розвитку економіки в сучасних умовах залишається головним завданням уряду кожної країни. Високі темпи економічного зростання створюють необхідний потенціал для реалізації національних програм соціально-економічного розвитку держави відповідно до визначених пріоритетів. Оскільки проблема економічного зростання щільно пов'язана з проблемами структурної перебудови економіки, підвищення продуктивності праці та ефективності виробництва, то й вимірюватися економічне зростання в сучасних умовах має не лише кількісними, а й якісними показниками. Тому визначення довгострокових тенденцій в економіці та розробка на цій основі стратегій і планових орієнтирів у більшості провідних країн світу розглядаються як базові завдання державного управління.

Відхід від директивного управління економічними процесами в Україні вимагає створення нової методологічної бази державного планування та прогнозування, найважливішим завданням яких є формування уявлення про майбутню економічну структуру, напрями розвитку державного і приватного секторів економіки, визначення проблем, розв'язання яких потребує державного регулювання.

Бюджетне планування та прогнозування виступає інструментом втручання держави в економіку країни шляхом регулювання економічних, фінансових, бюджетних, податкових відносин між державним та приватним секторами економіки з приводу розподілу та перерозподілу виробленого ВВП з метою формування і використання централізованого фонду грошових коштів держави, необхідного для забезпечення виконання державою її функцій та реалізації пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку.

Сукупність принципів та методів бюджетного прогнозування і планування становлять його методологію, що визначає конкретну методику підходів та способи проведення фінансового та економічного аналізу стану країни з метою виявлення закономірностей та тенденцій у динаміці макроекономічних показників, необхідних для розробки бюджетних прогнозів на конкретний період часу залежно від пріоритетів соціально-економічного розвитку держави.

С. А. Буковинський зазначає з цього приводу, що: «Стратегія розвитку сектору державних фінансів має бути орієнтована на забезпечення економічності та результативності державних фінансів, використання грошових ресурсів з максимальною повнотою й ефективністю. З огляду на це головна вимога щодо розроблення і здійснення бюджетної політики полягає у забезпеченні довгострокової збалансованості доходів та видатків, орієнтації бюджетних ресурсів на пріоритетні напрями здійснюваних державою заходів з економічного й соціального розвитку, досягнення прозорості у бюджетному процесі» [28, с. 21].

Про необхідність приділення особливої уваги довгостроковим аспектам бюджетного планування наголошує також Ш. Бланкарт, який вважає, що традиційний річний бюджет характеризується низкою недоліків. По-перше, він не вирішує питання покриття довгострокових бюджетних видатків. В інвестиційній сфері й у сфері персоналу уряд своїми поточними рішеннями бере на себе зобов'язання на майбутнє, можливість виконання яких базується скоріше на сподіваннях, ніж на раціональних рішеннях. Тому закономірним є невдоволення парламентаріїв тим, що близько 90–95 % видатків бюджету розподіляються «a priori», а тому майже не існує можливостей для реалізації справді пріоритетних проектів. Критика іншого роду пов'язана з тим, що оцінка традиційного однорічного бюджету ставиться в залежність від загального рівня видаткової частини [20, с. 457].

Значну роль у розвитку методології прогнозування та планування соціально-економічних процесів, зокрема й у фінансово-економічній сфері, відіграли наукові розробки радянських вчених: А. Г. Агангебяна [2], А. І. Анчишкіна [7], А. Г. Гранберга [61], Б. Н. Міхальовського [208], Н. П. Федоренка [288], Є. М. Четиркіна [312] та інших. Науковий доробок цих вчених полягає у розкритті особливостей наукового прогнозування та планування, дослідженні питань методології та організації економічного прогнозування та планування, визначенні ролі та місця прогнозування в системі державного планування.

Серед сучасних українських вчених вагомий внесок у дослідження питань становлення та розвитку бюджетного прогнозування і планування, визначення принципів та методів перспективних фінансових розрахунків, адекватних ринковим трансформаціям, у державі

внесли В. М. Геєць [209], Б. Є. Грабовецький [60], І. В. Крючкова [84], І. Г. Лук'яненко [184], М. Т. Пашута 232], О. І. Черняк [311] та інші.

Запровадження стратегічного планування вимагає від уряду чіткого визначення пріоритетів фінансової, зокрема й бюджетної, політики, що реалізується у середньо та довгостроковий період, забезпечення їх узгодження, уникаючи суперечливості та різновекторності визначених цілей і завдань. Оскільки цілі середньострокового та довгострокового прогнозування у бюджетному процесі значно різняться. Крім того, для середньострокового прогнозування притаманне щорічне уточнення пріоритетів бюджетної політики на наступні роки. Показники довгострокого прогнозування навпаки залишаються стабільними протягом тривалого періоду, за умови проведення незмінної бюджетної політики, та їх використовують для виявлення можливих обмежень у майбутньому у сфері державних фінансів. Основне призначення довгострокового бюджетного прогнозу – розробити стратегію бюджетного фінансування витрат у довгостроковій перспективі.

Однак реалізація на практиці переваг довгострокового бюджетного планування та прогнозування в Україні обмежується через низьку достовірність макроекономічних прогнозів та відсутність законодавчо визначеної стратегії соціально-економічного розвитку держави, оскільки бюджетна стратегія є похідною від макроекономічного прогнозування, а також недостатній ступінь самостійності та нечітке визначення відповідальності суб'єктів бюджетного процесу.

Наукове бюджетне планування та прогнозування визначається через категорію передбачення, без чого неможливо регулювати та управляти розвитком бюджету. Без передбачення також проблематично було б визначати тенденції та закономірності, відкривати принципи та закони, оскільки воно сприяє побудові уявних образів про кількісні та якісні характеристики параметрів бюджету країни у майбутньому. У наукових колах використовують усталений вислів «ceteris paribus», що у перекладі з латинської мови означає «при інших рівних». Це означає, що все інше, що могло б змінюватися, на даний момент залишається незмінним. Усі твердження, що пов'язані з бюджетом, у явній або прихованій формі містять цю умову [281, с. 153]. Такий прийом став загальноприйнятим при розробці будь-яких прогнозів, він дозволяє отримувати дослідницькі результати, які, в основному, збігаються з емпіричними даними, отриманими із реального життя.

Одночасно наукове передбачення виступає головною функцією прогнозу. Прогнозування дозволяє, по-перше, одержати картину майбутнього стану будь-якого явища і, по-друге, обґрунтувати шляхи переходу від сьогоднішнього стану явища до майбутнього. Наукове прогнозування аналізує сукупність тенденцій соціально-економічного розвитку суспільства та оцінює стан економіки, що склався [301, с. 15].

Надзвичайно важливим для методології є визначення зовнішнього середовища економічних процесів, того, що перебуває за їх межами – на «вході» і «виході». Йдеться про виявлення глобальної, цивілізаційної, соціальної, світоглядної специфіки економіки, пізнання її конкретно-історичних визначень. У системі методологічних знань відповідна система аналітичного матеріалу несе на собі ключове навантаження [48, с. 70].

Тому під час розробки методологічних засад бюджетного прогнозування та планування необхідно враховувати такі принципові моменти (умови):

– наукове бюджетне прогнозування та планування виступає ефективним інструментом регулювання економіки на макро і мікрорівнях;

– державний бюджет необхідно розглядати та досліджувати як складну економіко-фінансово-фіскальну підсистему єдиного національного господарства країни;

– принципи та методи бюджетного прогнозування базуються на об’єктивних економічних законах і принципах, виконання яких визначає економічну активність суб’єктів національної економіки, її стабільне та якісне зростання, що має своє вираження через рівень добробуту окремого індивіду [261, с. 136].

Погоджуємося з Г. Я. Шаховою, яка стверджує, що процес розробки довгострокового бюджетного прогнозу ґрунтується на припущеннях про специфіку соціально-економічного розвитку країни (сценарних умовах) та характеризується перспективними значеннями макроекономічних індикаторів. Тому розробці прогнозу передує детальний аналіз економічного і фінансового стану країни з метою виявлення довготривалих закономірних тенденцій у динаміці макроекономічних індикаторів. На цій основі робляться висновки про специфіку соціально-економічного розвитку в майбутньому [319, с. 103].

Кожна альтернативна траєкторія розвитку пов'язана з впливом зовнішніх чинників. Головною метою прогнозування макроекономічних показників визнають взаємоузгодження їхніх параметрів відповідно до поставлених цілей та обґрунтування системи державних регуляторів на довгострокову перспективу. Прогнозувати можна лише те, що змінюється або в часі, або в просторі, й лише на підставі окремих постійних величин, які не змінюються в просторі та часі [217, с. 5].

Особлива увага під час розробки довгострокового бюджетного прогнозу приділяється аналізу внутрішніх та зовнішніх чинників, які зумовили зміни темпів зростання реального валового внутрішнього продукту за попередні роки. Об'єктами такого аналізу, зазвичай, виступають показники продуктивності праці, рівня безробіття, темпів зміни обсягів виробництва за видами економічної діяльності, інвестиційної активності населення, рівня і темпів інфляції, динаміки вартості енергоносіїв, сальдо торговельного й платіжного балансу тощо.

Ретельному аналізу піддаються бюджетна та монетарна політики з позиції їх узгодженого впливу на ефективність соціально-економічного розвитку країни. Щодо аналізу бюджетної політики, то основна увага приділяється успішності реалізації стимулюючої політики держави за рахунок зниження податків та/або збільшення державних видатків у періоди кризи та посткризової рецесії економіки, створення умов для зростання обсягів виробництва, доходів приватного сектору, споживчого попиту, робочих місць тощо з метою закладення надійного підґрунтя для майбутнього економічного підйому у довгостроковому періоді. Що стосується монетарної політики, то основний акцент робиться на з'ясуванні відповідності дій керівництва центрального банку пріоритетам реалізації політики стимулювання стійкого неінфляційного зростання економіки країни. При цьому досліджується довгострокова динаміка процентних ставок, обсягів золотовалютних резервів національного банку, офіційного курсу національної валюти, сальдо поточного рахунку платіжного балансу. Також аналізу піддаються заходи уряду у сфері регулювання фінансових операцій, торговельної, інвестиційної політики, які спрямовані на підтримку конкурентоспроможності вітчизняної продукції на внутрішніх і міжнародних ринках з метою стимулювання довгострокового економічного зростання.

Крім того, І. В. Бесєдін наголошує, що поряд із макроекономічними чинниками мають бути визначені також чинники, які забезпечують надійність процесу прогнозування, а саме:

– необхідна і достатньо повна інформація за обсягом, змістом, структурою;

– достатньо високий рівень вірогідності інформації;

– порівнянність даних, тобто можливість зіставляти їх у часі за кількісними та якісними показниками;

– наявність незалежних каналів надходження найважливішої інформації;

– своєчасність надходження й видачі інформації [72, с. 336].

Важливе значення у довгостроковому прогнозуванні має визначення терміну тривалості періоду, який він повинен охоплювати. Часовий горизонт для прогнозів частково залежить від природи проблем, які підлягають дослідженню. Існує позиція окремих вчених, які вважають, що часова перспектива навіть у 75 років буде занадто короткою, якщо мета розробки прогнозу полягає у розкритті фінансової незбалансованості у державному секторі. Головні причини аналізу такої віддаленої перспективи полягають у тому, що здійснення довгострокових прогнозів при розробці бюджетної стратегії дозволяє підготуватися до проблем, які обов'язково настануть у майбутньому [319, с. 105]. Крім того, передбачення подій понад 50 років може надати інформацію, яка допоможе переглянути обсяг та напрями фінансування сучасних соціальних програм.

Необхідність продовження часових горизонтів бюджетного планування та прогнозування у світовій практиці пов'язано із запровадженням у поточну координацію процесом фінансового сталого розвитку в країнах ОЕСР з початку XXI століття двох понять: стійкість державних фінансів та якість бюджетного планування (прогнозування).

Поняття стійкість державних фінансів означає здатність уряду у повному обсязі фінансувати бюджетні програми та своєчасно обслуговувати боргові зобов'язання без збільшення податкового навантаження на економіку. Воно є складовою частиною більш ширшого поняття «сталий розвиток», яке виникло через стурбованість світової спільноти проблемами старіння населення, екологічними загрозами, обмеженістю природних ресурсів, що негативно впливають на майбутній соціально-економічний розвиток. Прогнозоване на другу половину

XXI століття демографічне навантаження у більшості провідних країнах світу у зв'язку зі старінням населення зумовило необхідність розробки довгострокової перспективи державного фінансування витрат в області охорони здоров'я, пенсійного забезпечення, освіти, зайнятості, сімейної політики, пропозиції робочої сили, міграції тощо.

Виділяється чотири показники виміру стійкості державних фінансів. Хоча вони досліджуються окремо, але для прийняття виваженого управлінського рішення необхідно розглядати їх комплексно у тандемі. Це, передусім:

1) платоспроможність – здатність уряду оплачувати свої фінансові зобов'язання;

2) економічне зростання – бюджетна політика повинна сприяти економічному зростанню;

3) стабільність – здатність уряду виконувати майбутні зобов'язання, не збільшуючи податковий тягар;

4) чесність – спроможність уряду оплачувати поточні зобов'язання без перекладання боргового тягаря на майбутні покоління [364, с. 110].

Досягнення стійкості державних фінансів вимагає від уряду розробки бюджетної стратегії, яка повинна враховувати багато макроекономічних аспектів та бути спрямована на вирішення соціальних проблем при забезпеченні довгострокової платоспроможності держави. У стратегії має бути передбачено скорочення державного боргу, збільшення зайнятості, зростання рівня життя населення, реформування систем пенсійного забезпечення і соціального страхування.

Державні фінанси вважаються нестійкими, коли в економіці немає достатніх фінансових ресурсів, щоб обслуговувати поточні бюджетні видатки та державні боргові зобов'язання без збільшення податкового навантаження. Уряди країн, що стикаються з проблемою нестійких державних фінансів, будуть змушені прийняти одне із непопулярних рішень – або скоротити державні видатки, або збільшити податкове навантаження на економічних агентів ринку.

Щодо трактування поняття якості бюджетного планування (прогнозування), то воно передбачає, що державні видатки і доходи не можуть вимірюватися тільки фінансовими показниками бюджету поточного року, при цьому недостатньо намагатися виконати лише кількісні показники запланованих обсягів дохідної та витратної частини

бюджету. На додаток до кількісних показників бюджету поточного року необхідно передбачити врахування таких індикаторів результативності, як стабільність або уразливість дохідних джерел, динаміка кількості бюджетних програм та обсягів фінансування, їх зв'язок з вирішенням демографічних, екологічних, соціальних завдань держави. Оскільки прийняття збалансованого бюджету не є остаточним та всеохоплюючим критерієм вимірювання фінансового стану країни або територіальної одиниці.

Необхідність досягнення стійкості державних фінансів сьогодні усвідомлюється урядами переважної більшості країн. Саме тому на саміті Європейського Союзу у Барселоні (2002 рік) представниками Ради з економіки та фінансів було запропоновано визнати поняття якості та стійкості як найбільш значущими та пріоритетними показниками, за якими необхідно постійно здійснювати моніторинг з метою забезпечення довгострокового сталого розвитку державних фінансів. При цьому якість означає досягнення відповідної структури урядових доходів і видатків, що гарантує надійність і стійкість державних фінансів при збільшенні потенційного зростання економіки. З цих позицій бюджетна політика має бути спрямована на створення умов, що сприяють зростанню зайнятості та припливу інвестицій при дотриманні середньострокового значення бюджетної позиції, близької до балансу або профіциту [319, с. 101]. У європейських країнах вже зроблені перші кроки щодо реалізації зазначених рішень на практиці. Так, під час розробки у 2001 році Програми стабільності для країн Єврозони та Програми конвергенції для інших країн Євросоюзу до їх складу було включено окремі розділи щодо якості та стійкості державних фінансів, які базувалися на прогнозах демографічного навантаження у цих країнах на першу половину XXI століття.

Враховуючи, що бюджетне планування та прогнозування є складовою частиною фінансово-економічного планування та прогнозування, то логічно припустити, що й принципи, які визначають основоположні правила цього процесу, також мають бути сумісними та взаємодоповнюючими один одного.

Принципи бюджетного планування та прогнозування – це загальноприйняті положення, правила планування та прогнозування пропорцій, темпів та структури бюджетних доходів та витрат залежно від рівня розвитку та структури національної економіки. Основою для

визначення методологічних принципів виступають об'єктивні економічні закони та принципи ринкової економіки, тенденції та закономірності розвитку складної системи національного господарства, до складу якої входить і бюджетна система держави.

У процесі аналізу наукових праць вітчизняних та зарубіжних вчених економістів, присвячених проблемам методології бюджетного планування та прогнозування, було виявлено розгалужену систему принципів, що постійно оновлюються та доповнюються відповідно до вимог навколишнього середовища. При цьому остаточний перелік принципів не визначено і кожний автор намагається запропонувати власний перелік та трактування зазначених принципів. За таких умов вважаємо за доцільне провести систематизацію та узагальнення принципів бюджетного планування та прогнозування, обґрунтувати власне бачення необхідного переліку та інтерпретації принципів.

Погоджуємося з дослідниками І. Я. Чугуновим, Т. Г. Затонацькою та А. В. Ставицьким, які стверджують, що під принципами прогнозування і планування слід розуміти основоположні правила цього процесу, тобто початкові положення формування прогнозів і обґрунтування планів з погляду їх цілеспрямованості, системності, структури, логіки й організації розробки. Іншими словами, це основні вимоги, які мають виконуватися при розробці прогнозів і планів [301, с. 19].

Т. І. Єфименко та В. Ф. Бесєдін вважають, що прогнози як економічне дослідження з урахуванням вимог, що висуваються до стану економіки країни на макрорівні, мають базуватися на певних методологічних принципах, а саме: науковості (обґрунтування прогнозів і планів з урахуванням об'єктивних закономірностей соціально-економічного розвитку країни), орієнтування планів на більш повне задоволення потреб суспільства, збалансованості, реалістичності, системності, альтернативності, поєднання поточних та перспективних прогнозів і планів, галузевого, територіального та програмно-цільового планування, використання всіх видів природних ресурсів, погодженості загальнодержавних та регіональних інтересів [72, с. 338].

М. Т. Пашута до основних принципів, на яких базується державне прогнозування, відносить такі: науковості, постійного аналізу і контролю виконання програм та планів, реальності, об'єктивності, цілісності, дотримання загальних інтересів, рівності, орієнтації прогнозів і програм на краще задоволення потреб суспільства, погодженості

суспільних, колективних і особистих інтересів, єдності відтворення, раціонального використання й охорони усіх видів природних ресурсів, самостійності, поєднання прогнозування, перспективного і поточного планування, правильного визначення пріоритетів, оцінки сучасного рівня розвитку економіки, збалансованості програм (планів), гласності [232].

Л. І. Дідківська та Л. С. Головко ключовими принципами макроекономічного планування вважають такі: оцінки сучасного рівня розвитку національної економіки, базування планових розрахунків, обумовленості правильного визначення пріоритетів, збалансованості, поєднання різних видів планування – перспективного і поточного, галузевого і територіального, реалістичності, орієнтації на світові стандарти, адаптації, гласності, рівності, самостійності та дотримання загальнодержавних інтересів [79].

І. М. Шаріпова та Л. Г. Салосіна пропонують до принципів бюджетного планування та прогнозування включити такі: науковості, безперервності, комплексності, диференційованого підходу до об'єктів прогнозування, системності прогнозування та планування, адекватності прогнозування та планування реальним економічним умовам і можливостям населення, варіантності, цілеспрямованості, альтернативності, ефективності виробництва, невизначеності, верифікації результатів прогнозування, пропорційності розвитку державного та приватного секторів національної економіки та її галузей [318, с. 20], а також фіскальної прозорості та стабільності внутрішнього середовища бюджетної системи [261, с. 138].

З метою систематизації та узагальнення підходів до визначення основних принципів бюджетного планування та прогнозування доцільно їх згрупувати за певними критеріями, що дозволить обґрунтувати авторську позицію щодо визначення необхідної та достатньої кількості принципів, запропонувати їх класифікацію (додаток А).

Пропонуємо застосувати такі критерії розмежування принципів, які відображають еволюційне зростання вимог до бюджетного планування та прогнозування відповідно до змін у навколишньому середовищі (внутрішніх та зовнішніх, макроекономічних та інституційних чинників), що безпосередньо впливають на бюджетний процес та показники бюджету, а саме:

1) об'єктивні загальноекономічні принципи – науковості, збалансованості, реалістичності, системності, альтернативності, безперервності, адекватності прогнозування та планування реальним економічним умовам і можливостям населення, верифікації результатів прогнозування, рівності;

2) принципи, що орієнтовані на світові стандарти – орієнтації прогнозів і програм на більш повне задоволення потреб суспільства, варіантності, гласності, фіскальної прозорості, стабільності внутрішнього середовища бюджетної системи, пропорційності розвитку державного та приватного секторів національної економіки та її галузей;

3) принципи, що обумовлені вимогами сталого розвитку – раціонального використання усіх видів природних ресурсів, диференційованого підходу до об'єктів прогнозування, ефективності виробництва, стійкості державних фінансів, якості бюджетного планування та прогнозування [144, с. 18].

На основі узагальнення трактування змісту та сутності принципів бюджетного планування та прогнозування, що були запропоновані вищезазначеними дослідниками, пропонуємо наступний, на нашу думку, достатній на даному етапі розвитку економіки та державних фінансів перелік принципів та їх інтерпретацію (додаток Б).

Враховуючи, що визначення принципів – це лише декларація напрямку руху дослідження, його цілеспрямованість і пріоритетність, тому для реалізації на практиці принципів бюджетного прогнозування та планування необхідно застосовувати відповідні методи та моделі.

Якщо принципи бюджетного прогнозування та планування можна об'єднати і вони будуть прийнятними для здійснення як планування, так і прогнозування, то методи для їх реалізації значно різняться і потребують окремого розгляду. Такі розбіжності у застосуванні методів полягають у різних методологічних підходах, що покладені в основу розробки прогнозів та планів. Оскільки прогнози у більшості випадків базуються на передбаченні та пропонують лише можливі варіанти для вибору цілей, які в подальшому слугують орієнтирами при розробці бюджетів, то й досягнення визначених прогнозних показників є необов'язковим та/або неможливим, на відміну від планових показників, які є обов'язковими для виконання. При цьому прогнози відіграють значну роль у розробці та перевірці виконання планів, фактично вони є складовою планів, але замінити плани прогнози не можуть.

З цього приводу А. В. Ставицький зазначає, що науково обґрунтовані прогнози дають змогу істотно послабити вплив елементу невизначеності на якість прийнятих планових рішень і збагатити початкову планово-економічну інформацію, необхідну для обґрунтування цілей і завдань планового періоду, напрямів і засобів їх вирішення [301, с. 34].

Вважаємо, що методологічні засади формування бюджетної стратегії повинні визначатися основними базовими принципами з позиції їх цілеспрямованості, системності, реалістичності, орієнтації на світові стандарти якості бюджетного планування та прогнозування, відповідності вимогам сталого розвитку. У свою чергу, методи здійснення бюджетних прогнозів мають реалізовувати методологічні принципи бюджетного планування та прогнозування, розкривати логіку формування прогнозів та обґрунтовувати прийняття на цій основі управлінський рішень. Розвиток сфери бюджетного прогнозування є досить перспективним напрямом наукових досліджень, особливо на сучасному етапі розвитку економіки України.

1.3. Генезис методів бюджетного прогнозування в контексті зростання вимог до якості розробки бюджетної стратегії

Бюджетне прогнозування – молода галузь фінансової науки, розвиток якої пов’язаний із необхідністю складання бюджетних балансів на перспективу через зростання витрат на суспільні потреби, викликані демографічними змінами у структурі населення більшості країн світу, які спричинені старінням населення, що у поєднанні з хронічними дефіцитами бюджету та загрозливим зростанням рівня державного боргу роблять фінансові позиції держави нестійкими, змушують уряди йти на непопулярні кроки – збільшувати податкове навантаження або скорочувати обсяги фінансування гарантованих державою надання суспільних благ і послуг.

Розробка методології довгострокового бюджетного прогнозування знаходиться на стадії становлення. На підставі аналізу зарубіжного досвіду можна стверджувати, що сьогодні відсутній єдиний аналітичний підхід до вибору методів та моделей прогнозування, не визначені остаточні значення показників бюджетних правил сталого

розвитку для кожної конкретної країни. Тому уряд держави обирає свій власний спосіб розробки довгострокових бюджетних прогнозів залежно від домінуючих наукових підходів та усталеної практики бюджетного стратегічного планування, що визначається цілями прогнозування, особливостями організації бюджетного процесу, наявною статистичною базою та специфікою соціально-економічного розвитку країни. Вибір технології прогнозування залежить від вимог до точності та термінів розробки прогнозу, а також можливостей доступу до необхідних інформаційних та фінансових ресурсів.

Як зазначає А. С. Гальчинський, методологія будь-якої науки, зокрема економічної, реалізує свої визначення не безпосередньо, а використовуючи для цього певну систему методів (інструментів) аналізу. Поняття «методологія» і поняття «методи економічного аналізу» не слід ототожнювати. Вони органічно взаємопов'язані й водночас не ідентичні за своїм змістом. Методологія відображає принципи, а методи є інструментами наукового аналізу [48, с. 70].

Існують загальні (універсальні), напрацьовані усім ходом історичного розвитку природничих і суспільних (насамперед філософією) наук методи аналізу, а також специфічні методи пізнання, що використовуються різними науковими дисциплінами [48, с. 82]. Оскільки предметом даного дослідження є бюджетна стратегія держави (бюджет), то основний акцент буде зроблено на розкритті особливостей застосування специфічних методів, а саме – методів бюджетного прогнозування для розробки бюджетних прогнозів, виходячи із принципів їх побудови, які були попередньо визначені у роботі.

При цьому необхідно пам'ятати, що не існує якого-небудь методу дослідження, який можна було б визнати методом однієї тільки економічної науки, але всякий метод необхідно використовувати у належному випадку або самостійно, або в комбінації з іншими [194, 80].

Методологічні підходи, що покладені в основу розрахунку прогнозних бюджетних показників, значно різняться від тих, що використовуються при розрахунку показників річного бюджету. Для визначення річних і квартальних показників бюджетів застосовують нормативний підхід на базі прямих розрахунків економічних і фінансових параметрів. При визначенні прогнозних бюджетних показників через відсутність необхідних статистичних і звітних даних використовують

генетичний підхід, який базується на прогнозуванні стійких тенденцій у розвитку економіки та фінансового сектора країни.

Один із таких підходів – дослідити майбутні трансформації в країні як єдиного цілого на основі зміни основних макропоказників; інший – спроектувати майбутній стан державних фінансів з позиції індивідуального платника податків і споживача державних послуг та визначити, яку вигоду отримає уряд від цього; ще один – спроектувати сплату податків та розподіл видатків з бюджету для конкретного індивіду, а потім згрупувати отримані результати за віковими ознаками населення [364, с. 115].

Оскільки прогнозування показників сталого розвитку та стійкості державних фінансів на перспективу в діапазоні 30–50 років є новою областю аналізу, то немає ніякого стандартного шляху проектування майбутніх доходів і видатків бюджету, можуть застосуватися різноманітні методи та технології бюджетного прогнозування.

Сьогодні нараховується понад 200 різних методів прогнозування. Проте на практиці використовуються в основному 15–20 методів. Єдиного й універсального методу прогнозування немає. Методи економічного прогнозування – це сукупність заходів та способів мислення, які дають змогу на підставі аналізу ретроспективних даних, екзогенних та ендогенних зв'язків об'єкта прогнозування зробити висновки з певною ймовірністю щодо майбутнього його розвитку [217, с. 4].

Усі методи прогнозування, зокрема й бюджетного, поділяються на два великих класи [177, с. 245], окремі вчені називають їх науковими підходами, а саме: генетичні (дослідницькі) та нормативні (телеологічні). При генетичному підході прогнозування здійснюється від сучасного до майбутнього на основі встановлених причинно-наслідкових зв'язків; при нормативному – визначаються майбутня мета та орієнтири руху до неї з використанням нормативів, досліджуються можливі події та заходи, які потрібно вжити для досягнення у перспективі заданого результату [10, с. 200]. Методи завжди необхідно розглядати у взаємодії, кожний із підходів може бути використаний для перевірки правильності прогнозів, отриманих за допомогою іншого.

Зазначені підходи включають такі методи прогнозування:

1) генетичний підхід – базується на прогнозуванні стійких тенденцій у розвитку та зводиться до перенесення залежностей, харак-

терних для минулого та теперішнього стану, на майбутнє. Для цього використовуються:

– трендовий метод – екстраполяція вирівняних значень динамічного часового ряду;

– факторний метод – визначення кола факторів, що впливають на об'єкт прогнозування та з'ясування форми їх взаємозв'язку;

2) нормативний підхід, пов'язаний із можливістю регулювання процесів, залежить від цілей розвитку, які бажано досягнути за період, що прогнозується:

– експертний метод – зіставлення думок фахівців у відповідних галузях, що дозволяє уявити орієнтовну картину майбутнього, яка слугує початковим моментом для пошуку можливих стратегій його досягнення;

– метод прогнозного моделювання – застосовується у тому випадку, коли необхідна імітація реальних процесів, що досліджуються (найбільш розповсюдженим є метод математичного моделювання) [180, с. 76].

Наявність великої кількості методів прогнозування свідчить про те, що більшість методів належить швидше до окремих прийомів і процедур, що враховують деякі особливості об'єкта прогнозування. Інші є сукупністю окремих прийомів, що відрізняються від базових або один від одного кількістю часткових прийомів і послідовністю їх застосування [301, с. 35].

Методи бюджетного прогнозування – це спосіб, алгоритм розробки прогнозу можливих змін у фінансовому забезпеченні реалізації основних напрямів соціально-економічного розвитку країни. Через велику кількість існуючих методів прогнозування застосовуються різноманітні їх класифікації та групування.

Найбільш розповсюдженим вважається поділ усіх методів на дві великі групи, в основу якого покладено принцип їх сутнісного розмежування, а саме:

1) евристичні методи, що базуються більшою мірою на інтуїції та на використанні пізнавальних здібностей людей, а також їх досвіду оцінки майбутнього, зокрема проведення різних експертних оцінок, складання сценарних варіантів економічної динаміки тощо;

2) формалізовані методи, які передбачають використання тих чи інших статистичних або функціональних залежностей між показни-

ками, здійснення у ході прогнозу достатньо точних розрахунків, зокрема, методи прогнозних екстраполяцій, методи економіко-статистичного, математичного та імітаційного моделювання та інші [177, с. 246].

У сучасних умовах коректно зазначити й про третю групу – комбінованих методів, оскільки під час реального прогнозування одночасно використовуються кількісні оцінки та інтуїція з метою взаємодоповнення та перевірки достовірності отриманих результатів.

Систематизація методів прогнозування може здійснюватися за значною кількістю критеріїв, що надає можливість для створення різноманітних моделей, які застосовують різний набір методів прогнозування. Зокрема, В. М. Геєць пропонує таку класифікацію методів прогнозування (рис. 1.1) [209, с. 396].

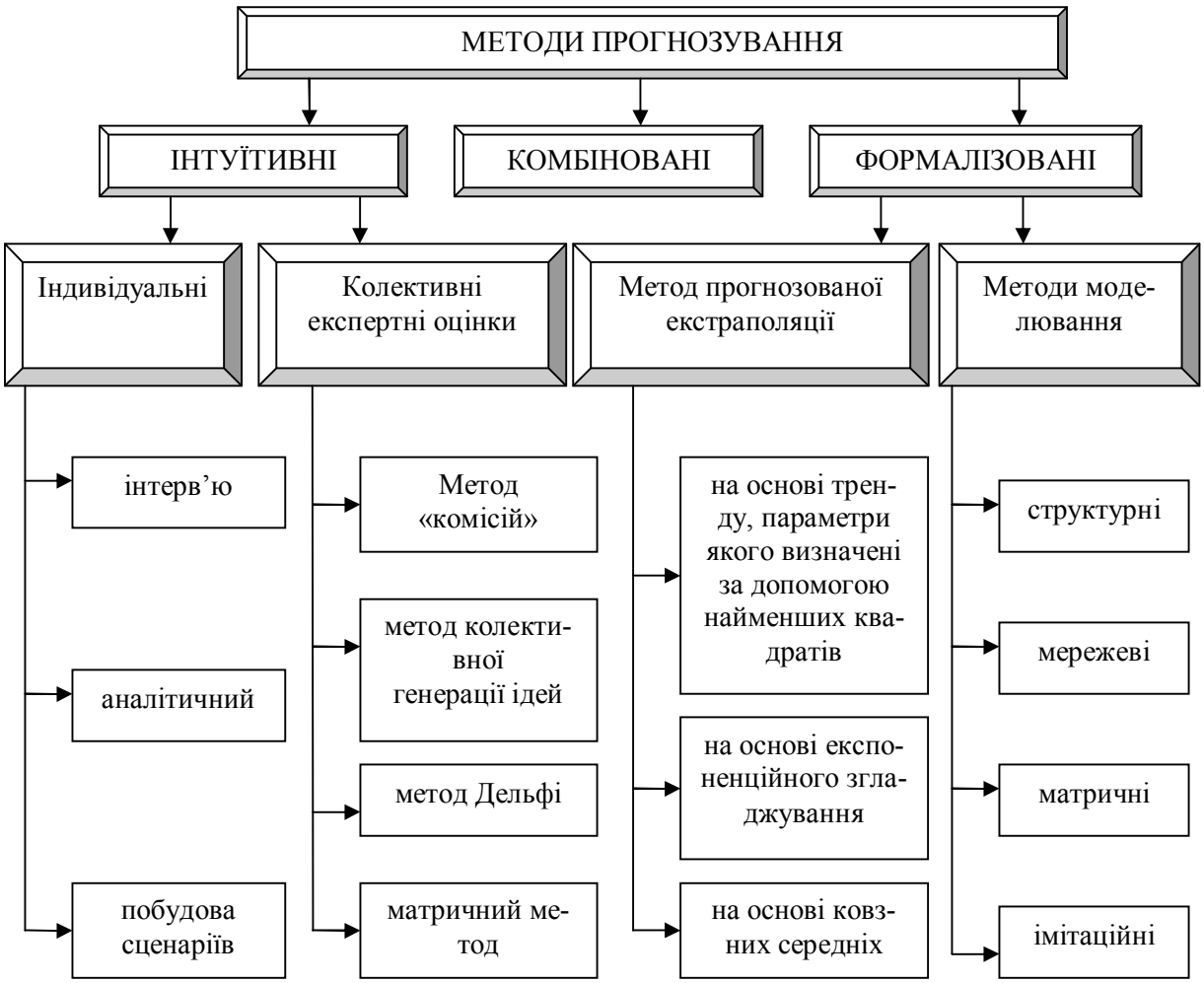


Рис. 1.1. Методи прогнозування [209, с. 396]

У практичній роботі використовується широкий набір методів прогнозування та планування податкових і бюджетних показників, до яких належать, зокрема, такі: методи експертних оцінок (інтерв'ю, аналітичний, колективної генерації ідей, Дельфі тощо); методи історичних аналогій; методи прогнозної екстраполяції (підбір функцій, експоненціальне згладжування, ковзної середньої, адаптивного згладжування); методи моделювання (матричні, оптимального планування, економіко-статистичні, прийняття рішень, імітаційні); економіко-математичні методи (лінійного програмування, кореляційно-регресійний тощо); методи економічного аналізу (балансовий, нормативний, програмно-цільовий) [64, с. 105].

Оскільки прогнозування надходжень до бюджету залишається однією із головних проблем, з точки зору повноти охоплення дохідних джерел та реалістичності їх оцінки, а також є визначальним параметром під час складання прогнозу бюджету, то поділяємо думку вчених, зокрема В. В. Доржиєвої, щодо необхідності окремо визначати показники дохідної та витратної частини бюджету із застосуванням різних методів прогнозування, а потім узгоджувати отримані результати прогнозу. Вважається, що для прогнозування основних статей доходів бюджету доцільно використовувати такі методи: детерміністичний метод, метод економетричного моделювання, метод часового тренду, метод математичного моделювання, метод експертних оцінок [81, с. 157]. Розглянемо їх детально та визначимо недоліки та переваги застосування.

1. *Детерміністичний метод* передбачає встановлення залежності прогнозованої величини з відомими або визначеними відомими змінними. Через легкість застосування та інформаційну гнучкості цей метод вважається найбільш актуальним для прогнозування доходів місцевих бюджетів.

Оскільки понад 70–90 % доходів бюджету (залежно від рівня бюджету) забезпечують податкові надходження, то головне завдання полягає у визначенні саме їх обсягів. Обсяг податкових надходжень *(ПН)* залежить від податкової бази *(ПБ)*, ставки податку *(t)*, зміни обсягів заборгованості до бюджету за конкретним податком *(ΔЗА)* та наданих податкових пільг *(ПП)*, а також від нормативу відрахувань податку до нижчого бюджету, у разі якщо він законодавчо визначений як закріплений або регулюючий *(НВ)*:

$$ПНij = \left(ПБij \times tij + \Delta ЗАij - ППij\right) \times НВij\ , \qquad (1.1)$$

де i – індекс року;

j – індекс податку.

Таким чином, для прогнозу загальної суми *ПН* необхідно отримати прогноз по кожній змінній у формулі (1. 1).

Детерміністичний метод прогнозування з метою спрощення розробки прогнозу та зменшення обсягів обробки необхідної первинної інформації припускає відмову від прогнозування таких складних явищ, як обсяг наданих податкових пільг, несвоєчасність сплати податкових платежів до бюджету та ухилення від сплати податків. Замість цього передбачається, що податкові втрати від вказаних явищ складатимуть фіксовану частку від податкових надходжень до бюджету:

$$\alpha ij = \frac{ПН\left(i-1\right)j}{ПБ\left(i-1\right)^{t}\left(i-1\right)j \times НВ\left(i-1\right)j}\ . \qquad (1.2)$$

Крім того, передбачається постійна залежність *ПБ* від одного з макроекономічних показників (*МП*), зокрема ВВП, таким чином:

$$ПБij = ПБ\left(i-1\right)j \times \Delta МПij\ , \qquad (1.3)$$

де $\Delta МПij$ – темпи приросту *МП* у відсотках до попереднього року. У такому разі формула (1) після спрощення має такий вигляд:

$$ПНij = \frac{ПН\left(i-1\right)j}{t\left(i-1\right)j \times НВ\left(i-1\right)j} \times \Delta МПij \times tij \times НВij\ . \qquad (1.4)$$

У разі внесення змін до податкового або бюджетного кодексів, які можуть вплинути на розмір ставки податку, норматив відрахувань податку до нижчестоящого бюджету або податкову базу, з метою обліку наслідків таких змін елементів податку для *ПБ* у формулу вводиться поправочний коефіцієнт *K1ij*, який визначається шляхом експертних оцінок. Аналогічним чином вводиться поправочний коефіцієнт *K2ij* для обліку очікуваної експертом відносної зміни коефіцієнта αij у результаті змін ставки і бази податку за новим законодавством, а також поправочний коефіцієнт *Sij* для обліку абсолютної зміни *ПН* у результаті впливу будь-яких інших неврахованих чинників.

Формула для прогнозу податкових надходжень до бюджету по податку j за рік i виглядає таким чином [81, с. 157]:

$$ПНij = ПН\left(i-1\right)j \times \Delta МПij \times \frac{tij \times НВij}{t\left(i-1\right)j \times НВ\left(i-1\right)j} \times K1ij \times K2ij + Sij\ . \qquad (1.5)$$

Враховуючи, що майже третину всіх податкових надходжень до бюджету становлять відрахування від справляння ПДВ, особливістю адміністрування якого є відшкодування цього податку з бюджету при експорті товарів та послуг, то з метою підвищення достовірності прогнозних розрахунків обсягів ПДВ до бюджету пропонується застосовувати таку формулу щодо його розрахунку [32, с. 263]:

$$ПДВ_t = ПДВ_{t-1} \times I_{ВВП} \times I_{інф} \times I_{ім} \times I_k - \Delta E \times I_k \times C_n - \Delta Iінф_t \times C_n - \Delta П_t, \quad (1.6)$$

де $I_{ВВП} \times I_{інф} \times I_{ім} \times I_k$ – індекс ВВП, індекс інфляції, індекс імпорту, індекс курсу гривні щодо долару США;

ΔE – приріст експорту;

$\Delta Iінв_t$ – приріст інвестицій у році, для якого складається прогноз;

C_n – ставка податку на додану вартість;

$\Delta П_t$ – приріст пільг у році, для якого складається прогноз.

Детерміністичний метод прогнозування доходів бюджету дозволяє отримати достовірні прогнози надходжень до бюджету по кожному із визначених джерел, однак він відрізняється значною трудомісткістю та може використовуватися лише на рівні окремих територіальних громад, оскільки будь-які узагальнення та припущення без урахування регіональної специфіки розвитку територій будуть негативно впливати на точність розрахунків.

2. *Економетричний метод* належить до більш складних та розвинених методів кількісного формалізованого прогнозування, що дозволяє отримувати залежності досліджуваних величин від набору характеристик, які спостерігаються, як в економіці загалом, так і в діяльності окремих економічних агентів. Отримавши залежність, можна спрогнозувати, як зміняться залежні величини від екзогенних параметрів. Побудову регресії можна здійснювати на основі даних як для окремих територіальних громад, так і країни загалом, а також тимчасових рядів для конкретної територіальної громади (країни) або даних, отриманих за декілька часових періодів.

Економетричні моделі у загальному вигляді являють собою функцію виду:

$$Y = f(Xi). \quad (1.7)$$

де *Y* – доходи бюджету або будь-який інший макроекономічний індикатор;

Xi – чинники, що впливають на прогнозний показник, причому до їх переліку не обов'язково входить часовий період.

Кількість таких чинників *(i)* зазвичай більше 1, але можна розглядати й однофакторну модель. Якщо виявлені на основі фактичних (емпіричних) даних залежності між функцією (*Y)* та чинниками-аргументами *(Xi)* використовуються в подальшому без змін, то така модель є екстраполяційною.

Відмінність такої економетричної моделі від моделі екстраполяційного тренду полягає в тому, що вона дозволяє провести змістовний аналіз залежності (*Y)* від цілого спектру чинників, а не тільки визначити тенденцію у часі.

Поодиноким випадком економетричного методу є *метод тимчасового тренду*, який припускає певну кореляцію значень досліджуваної величини з часом та/або власними значеннями у минулі періоди. У найпростішому варіанті використовується гіпотеза постійності темпів приросту доходів бюджету на величину *n %*. Неточність цього методу буде зростати зі збільшенням горизонту прогнозування. З метою підвищення точності прогнозів на основі тимчасових рядів доцільно будувати складніші економетричні моделі, що вимагають більшої кількості спостережень.

У більшості випадків економетричний метод прогнозування передбачає використання багатофакторних моделей. Найбільшого розповсюдження отримала двохфакторна модель у формі виробничої функції, яка у літературі отримала назву функції Кобба-Дугласа, виду:

$$Y = AK^{\alpha} \times L^{\beta}. \qquad (1.8)$$

де *K* – капітал та *L* – праця – головні чинники, що впливають *Y;*

A – коефіцієнт пропорційності;

α та β – показники ступеня, які у класичній моделі функції Кобба-Дугласа у сумі дорівнюють 1.

У сучасних умовах господарювання на основні чинники виробничої функції здійснює суттєвий вплив науково-технічний прогрес (НТП), що знайшло свій прояв у модифікації моделі, зокрема передбачено, що $(\alpha + \beta) \neq 1$. У разі врахування у моделі чинника НТП має місце умова, що $(\alpha + \beta) > 1$. У такому випадку модель буде мати більш складний вигляд:

$$Y = AK^{\alpha} \times L^{\beta} \times e^{\gamma t}, \qquad (1.9)$$

де t – час;

$\gamma = (\gamma_к + \gamma_L)$ – коефіцієнт, що дозволяє виділити ступінь участі зміни ефективності капіталу та праці у зміні загальної ефективності;

e – основа натурального логарифму [177, с. 248].

Формалізовану залежність показників, що характеризують обсяги доходів бюджету, та факторів впливу на них можна представити у вигляді багатофакторної моделі:

$$Yt+1 = Yt + \sum_{j=1}^{k} Yt \times Zj \times \tau j, t+1, \qquad (1.10)$$

де Y_t – величина бази оподаткування досліджуваного показника у період t;

Z_t – коефіцієнт залежності зміни досліджуваного показника бази оподаткування щодо зміни j-го фактору;

$\tau_{j,t}$ – зміна j-го фактору в періоді t;

k – кількість факторів [74, с. 388].

До основних недоліків економетричного методу прогнозування доходів бюджету можна віднести його трудомісткість, що вимагає значних додаткових організаційних та інформаційних витрат, складність інтерпретації економетричних моделей за допомогою економічної логіки та дещо нижчу точність прогнозу порівняно з детерміністичним методом.

3. *Математичне моделювання* полягає в побудові інтегрованої моделі бюджетної системи країни, що враховує економічні зв'язки, які виникають у процесі взаємодії найбільш важливих груп економічних агентів (платників податків, споживачів суспільних послуг, інституціональних секторів економіки тощо). Для точного прогнозування такі моделі вимагають значного обсягу інформації, високу кваліфікацію персоналу і застосування економетричних методів для оцінки певної частини параметрів моделі. Важливою перевагою такого моделювання є можливість проводити експерименти з податковою політикою і витратами з метою виявлення їх середньо та довгострокових наслідків для бюджету та економіки загалом.

До методів математичного моделювання відносять також імітаційні моделі, в яких передбачено відображення динамічних взаємозв'язків між основними параметрами бюджету. Для імітаційного моделювання характерно відтворення явища, що досліджується, на

математичній або будь-якій іншій моделі зі збереженням визначеної логічної структури та взаємозв'язків між показниками з метою отримання інформації про стан об'єкта, який аналізується, у разі зміни окремих параметрів системи або при різних варіантах поведінки структурних елементів. На базі імітаційних моделей, які розроблені у вигляді спеціальних комп'ютерних програм, може здійснюватися перевірка різноманітних гіпотез стосовно розвитку бюджетної політики держави.

4. *Метод експертних оцінок* відіграє головну роль у сфері розробки прогнозів із подовженим горизонтом та полягає у використанні професійної інтуїції та досвіду експертів з бюджетного планування (прогнозування) та/або менеджменту великих платників податків. Цей метод використовується у разі неможливості застосування будь-якого із попередніх трьох методів. Наприклад, у випадку, коли значна частина податкових надходжень отримується від невеликої кількості підприємств (великих платників податків), то можна запросити у них власні прогнози щодо обсягів виручки від реалізації та прибутку, фонду оплати праці тощо. Що стосується прогнозування надходжень від інших платників податків, то доцільно використовувати детерміністичний метод.

Найбільшого розповсюдження серед експертних методів отримали метод «круглого столу» (метод комісій), метод «мозкового штурму», метод Дельфі.

Метод «круглого столу», або метод комісій, передбачає обговорення проблеми прогнозу групою експертів з метою узгодження уявлень щодо можливих шляхів її вирішення та розробки єдиної спільної думки з цього приводу. Обмеженість цього методу полягає у тому, що від початку існує установка на знаходження компромісу, а це збільшує ризик вибору не найбільш оптимальних та раціональних рішень. Крім того, значний тиск на думку експертів та прийняття рішення чинить авторитет учасників «круглого столу».

Метод «мозкового штурму (атаки)» відрізняється широкими можливостями щодо колективної генерації ідей. Позитивним моментом цього методу також є заборона критики думок експертів з боку колег, що дозволяє включити у підсумкове спільне рішення будь-які нестандартні, на перший погляд, та інноваційні за своєю суттю думки.

Метод Дельфі посідає провідне місце серед експертних інструментів прогнозування та дозволяє досягати максимально узгодженої позиції команди експертів щодо проблеми дослідження за рахунок організації декількох турів інтерактивних індивідуальних опитувань із використанням спеціально підготовлених анкет опитування. Отримані у ході кожного туру результати опитувань аналізуються та доводяться до експертів, які можуть погодитися із отриманою загальною думкою колег або обґрунтувати власну, відмінну від запропонованого рішення, позицію із визначенням причин відмови. Процедура опитування продовжується до тих пір, поки не виникне ситуація, коли новий тур опитування вже не вплине суттєво на кінцевий результат. Недоліком цього методу є значна уніфікація отриманих результатів, що може призвести до втрати індивідуального неординарного прогнозу, який може передбачати зміну усталеної передбачуваної траєкторії розвитку бюджетної політики держави.

Що стосується розробки прогнозу *видатків бюджету*, то доцільно використовувати такі методи.

1. *Нормативний метод* визначення обсягів видатків полягає в техніко-економічному обґрунтуванні прогнозів із застосуванням норм і нормативів та передбачає формування бюджету знизу догори, коли фінансовими органами територіальних громад визначаються обсяги бюджетних видатків на основі затверджених норм і нормативів у абсолютному виразі у розрізі бюджетних галузей та в розрахунку на душу населення (для визначення обсягів суспільних благ та послуг), які пропонуються для подальшого застосування з метою формування проекту бюджету як окремої територіальної громади, так і держави загалом.

Нормативи – це відносні показники, що характеризують ступінь використання ресурсів, тому їх розробка передбачає аналіз різних груп чинників (забезпеченість різними видами ресурсів, обсяг власних та делегованих державою на місцевий рівень повноважень, кількість бюджетних установ, загальна чисельність працюючих у бюджетній сфери, фонд оплати праці працівників, витрати на оплату житлово-комунальних послуг тощо), які відображають потребу у бюджетному фінансуванні кожної бюджетної галузі, територіальної громади тощо.

Нормативи відображають бажаний рівень споживання суспільних благ та послуг, тому їх визначення повинно супроводжуватися економічно обґрунтованими розрахунками та враховувати побажання громадськості. Доцільно перед законодавчим визначенням показників таких нормативів провести економічну експертизу з метою мінімізації ризику включення до бюджету необґрунтованих витрат. Для перевірки достовірності нормативів фінансовим органам доводиться прибігати до інших методів або способів визначення нормативів бюджетних витрат.

Для розрахунків на макрорівні застосовуються укрупнені норми та нормативи. Розрізняють нормативи двох типів: нормативи першого типу регламентують взаємовідносини між державою та суб'єктами господарювання у частині отриманих результатів діяльності (наприклад, ставки податків), нормативи другого типу характеризують вимоги, що висуваються суспільством до ефективності використання ресурсів. Вони фіксують мінімально припустиму величину економічної ефективності використання ресурсів, тобто суспільно виправданий обсяг їх витрат для досягнення найбільшого економічного ефекту [301, с. 29].

Нормативний метод визначення обсягів бюджетних витрат здійснюється з метою реалізації конституційних прав громадян щодо їх забезпеченості освітніми, медичними, соціально-культурними, житлово-комунальними послугами, а також на виконання норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», де передбачено, що мінімальні розміри місцевих бюджетів визначаються на основі нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням економічного, соціального, природного та екологічного стану відповідних територій, виходячи із законодавчо визначеного рівня мінімальних соціально-економічних потреб [98].

Нормативний метод визначення бюджетних витрат дозволяє об'єктивно оцінити потреби бюджетної сфери у ресурсах, виходячи із розрахунку мінімально необхідних витрат у складі витратної частини фінансового плану держави на середньострокову перспективу та створити умови для їх ефективного використання. Недоліком цього методу є відсутність узгодженості обсягів бюджетних зобов'язань, визначених на основі застосування нормативів, з реальними можливостями бюджетної системи щодо забезпечення їх фінансування.

Застосування нормативного методу для довгострокового прогнозування бюджетних витрат є проблематичним, оскільки термін дії нормативів є обмеженим через постійно зростаючі потреби населення внаслідок розвитку економіки країни, запровадження інновацій у виробництво, що призводить до перегляду їх числового значення. Тому нормативи можна розглядати лише як умовно стабільні показники, які не можуть гарантувати передбачуваність бюджетної політики держави та органів місцевого самоврядування на перспективу [126, с. 257].

Через зазначені недоліки нормативного методу необхідно його доповнювати балансовим методом, який дозволяє узгодити потреби держави з наявними ресурсами (матеріальними, трудовими, фінансовими), уникнути можливих диспропорцій між доходами і витратами на всіх рівнях бюджетної системи.

2. *Метод визначення контрольних цифр* дозволяє на основі аналізу мінімальних потреб у бюджетному фінансуванні у галузевому та територіальному розрізі визначити головним розпорядникам бюджетних коштів основні показники (контрольні цифри) обсягів бюджетних витрат. Базуючись на нормах чинного законодавства та виходячи із пріоритетів розвитку держави, територіальних громад та бюджетних галузей, зазначений метод припускає формування кожним із головних розпорядників бюджетних коштів показників, що визначають мінімальні потреби у бюджетному фінансуванні.

Формування витратної частини бюджету із використанням методу контрольних цифр відбувається знизу догори, що передбачає передачу отриманих даних фінансовими органами, які відповідають за складання нижчого бюджету, до фінансових органів, що займаються складанням вищого бюджету та зіставленням отриманих показників бюджетних витрат із прогнозними показниками доходів відповідного бюджету. У разі їх збалансованості та наявності у вищого бюджету джерел фінансування дефіциту отримані дані трансформуються у контрольні цифри. Дані щодо обсягів бюджетного фінансування надаються міністерству фінансів у кількох варіантах, що відповідають різним сценаріям розвитку економіки. Різні варіанти контрольних цифр розглядаються урядом, який згодом візьме за основу один із них при складанні прогнозу бюджету. При розробці середньострокового та довгострокового прогнозу бюджету необхідно враховувати різні варіанти сценарію розвитку економіки.

Метод визначення контрольних цифр доцільно також використовувати при визначенні мінімально необхідних обсягів бюджетних витрат, а також при прогнозуванні інших витрат бюджету (зокрема, позапланових видатків бюджету, спричинених загостренням соціально-політичної та економічної ситуації в країні), які фінансуються поза обсягами бюджетних програм.

3. *Економетричний метод оцінки потреб у витратах* базується на основі розробки статистичних багатофакторних моделей оцінки витрат для окремих бюджетних галузей, зокрема: охорони здоров'я, освіти, науки, культури тощо. Перевагою цього методу є можливість здійснювати оцінку існуючих причинно-наслідкових зв'язків і виявляти чинники, що впливають на загальну величину витрат бюджету. Оцінка впливу зміни окремих чинників на величину витрат дозволяє уряду розробляти заходи щодо мінімізації загального обсягу бюджетних видатків. Прогнози, отримані за допомогою економетричних моделей, виступають інструментом реалізації державної бюджетної політики та здійснення контролю за показниками обсягів фінансування окремих бюджетних галузей.

До переваг економетричного методу необхідно також віднести можливість характеризувати об'єкт прогнозу (бюджет) сукупністю критеріїв, пов'язаних балансовими, функціональними чи стохастичними співвідношеннями, надавати одночасне відображення у моделі багатьох факторів з урахуванням їх взаємовпливу, отримання на підставі моделей варіантів прогнозу для широкого діапазону вихідних умов і припущень [301, с. 36].

Недоліком економетричного методу оцінки потреб бюджету у витратах є складність його застосування у сучасних умовах через нестабільність тенденцій розвитку економіки держави та світу загалом, недостатній обсяг необхідної інформації та складність перевірки прогнозу працівниками фінансових органів. Враховуючи вищезазначене, економетричні методи рекомендується застосовувати при розрахунку витратної частини бюджету лише на середньостроковий період через недостатню достовірність прогнозів.

4. *Кількісні методи бюджетного прогнозування* – системний аналіз і математичне моделювання. В умовах нестабільної економіки та значного впливу на процес формування та прогнозування бюджету інституціональних чинників, які важко піддаються передбаченню

через їх ірраціональний характер прояву, застосування економетричного методу значно ускладнюється. Тому для бюджетного прогнозування в умовах невизначеності та асиметричності інформації доцільно використовувати сучасні кількісні методи дослідження.

Однією із форм економіко-математичних моделей, що описує взаємозв'язки характеристик економічних систем, є економіко-математична модель (ЕСМ), яка ідентифікується на підставі обробки статистичних даних. Інноваційність цього методу полягає в тому, що побудова ЕСМ зводиться до переходу від понятійного опису економічного об'єкта до формалізованого кількісного опису, одержаного в наслідок обробки реальних даних статистичної звітності методами математичної статистики і подальшого декодування цього опису – економічної інтерпретації результатів [301, с. 36].

Економіко-математичне моделювання широко використовується при розробці довгострокових бюджетних прогнозів. Окремі країни застосовують інтегровані моделі рівноваги, де рівноважним рішенням є приведення наявних ресурсів до повного використання у довгостроковому періоді. При цьому зростання економіки в таких моделях пояснюється у більшості випадків такими чинниками: вдосконаленням технологій, накопиченням капіталу та збільшенням чисельності працюючого населення. Одночасно багато країн застосовують менш формалізований підхід, що базується на темпах економічного зростання.

Недоліком таких моделей є невизначеність їх динамічної структури, що негативно впливає на достовірність довгострокових прогнозів, особливо у початкові роки. Тому, зазвичай, економічні прогнози для цих років розробляються за допомогою середньострокових макроекономічних моделей. Можливим варіантом вирішення такої проблеми може бути врахування достовірної середньострокової стратегії, як початок довгострокових проектувань для початкових років прогнозу, а потім їх пролонгація за рахунок використання довгострокового моделювання для наступних років.

Сьогодні в Європі та США для розробки бюджетних прогнозів застосовують інтегровані математичні моделі на основі використання положень сучасної економічної теорії та економетричних оцінок змінних параметрів. Такі моделі прийнятні для країн з відкритою економікою, для яких характерна висока залежність від зовнішніх ринків. Оскільки зовнішні зміни чинять мережевий вплив на економіку, який

можна врахувати тільки за допомогою інтегрованої моделі загальної рівноваги.

З метою дослідження довгострокового розвитку бюджету розробляються економіко-математичні моделі, що є системою рівнянь, які характеризують основні взаємозв'язки між бюджетними і макроекономічними показниками. Рівняння, що моделюють розвиток економіки, базуються на прийнятих допущеннях щодо економічної та бюджетної політики та основних показників (чисельність населення, продуктивність праці, темпи приросту ВВП тощо), які визначаються поза моделлю. При цьому більшість рівнянь досить прості та відображають тільки головні взаємозв'язки між змінними у довгостроковій перспективі. Для здійснення моделювання визначаються бюджетні правила, які характеризують бюджетну політику в довгостроковій перспективі, та припущення для екзогенних змінних. На основі таких правил і припущень за допомогою рівнянь обчислюються змодельовані значення змінних [319, с. 105].

Необхідність встановлення припущень щодо перспектив розвитку довгострокової бюджетної політики пояснюється тим, що чинне законодавство визначає пріоритети політики тільки для окремих видів видатків, зокрема соціальних. Величина таких обов'язкових видатків на довгострокову перспективу розраховується виходячи із законодавчо визначеного рівня мінімальних соціально-економічних потреб і потім коригується відповідно до макроекономічних припущень.

Обсяги інших видів видатків, так званих дискреційних, законодавство визначає щорічно при затвердженні державного бюджету на відповідний рік, тому складно передбачити їх розвиток у довгостроковій перспективі. У практиці бюджетного прогнозування використовується припущення, що дискреційні витрати у довгостроковому періоді визначаються або як постійна сума в грошових одиницях, або як частка від випуску продукції. Для податкових надходжень передбачається, що протягом довгострокового горизонту вони будуть постійно зберігати ефективну податкову ставку.

При застосуванні менш формалізованого підходу довгострокові бюджетні прогнози розробляються виходячи із визначених темпів зростання видатків на перспективний період.

Головний недолік таких моделей полягає у проблематичності визначення прийнятних науково обґрунтованих темпів довгострокового

зростання для різних видів доходів і видатків бюджету. Це стосується передусім обґрунтування темпів зростання видатків на охорону здоров'я, освіту, соціальний захист і соціальне забезпечення та інших дискреційних витрат. Що стосується доходів, то їх прогнозують виходячи із припущення, що у довгостроковому періоді продовжиться поточна податкова політика або доходи будуть дорівнювати певному встановленому відсотку від ВВП.

При визначенні довгострокового темпу зростання видатків на охорону здоров'я та освіту ці витрати представляють як суму двох компонентів: поточного значення цих витрат і величини додаткових витрат, що змінюється впродовж перспективного періоду. Завдання полягає у визначенні темпу приросту цих додаткових витрат за відсутності змін в урядовій політиці та за умови, що структура системи охорони здоров'я та освіти буде сталою. При цьому досліджуються тенденції зростання видатків на охорону здоров'я та освіту у базисному періоді та визначають чинники, що на них вплинули. На практиці використовують різні варіанти визначення росту видатків на охорону здоров'я та освіту. Один з них припускає визначення темпів зростання додаткових витрат як величини, що дорівнює середньому темпу їх історичного зростання в минулі періоді, інший – шляхом рівняння зміни витрат на охорону здоров'я до темпу зростання чисельності населення, третій – до темпу зростання ВВП, що припадає на душу населення. Вибір між цими варіантами робиться шляхом експертної оцінки результатів розрахунків [319, с. 106].

Що стосується розробки довгострокових прогнозів обов'язкових витрат на соціальний захист і соціальне забезпечення та дискреційних витрат, то у зарубіжній практиці, зазвичай, застосовується підхід, заснований на виборі агрегованого довгострокового темпу зростання. При цьому найбільш достовірні прогнози темпів зростання бюджетних видатків на зазначені цілі отримуються у разі рівняння їх до темпів зростання інфляції плюс темпи зростання населення країни.

5. *Програмно-цільовий метод* запроваджено з метою підвищення ефективності державного управління через бюджетне планування та прогнозування, що спричинено трансформацією планової економіки у ринкову та виникненням якісно нових відносин у бюджетному процесі. Починаючи з 2002 року формування та виконання державного та місцевих бюджетів в Україні здійснюється на основі програмно-

цільового методу, який передбачає здійснення фінансування видатків бюджетів на підставі окремих державних програм економічного і соціального розвитку країни. Це дозволяє своєчасно виявляти і визначати джерела покриття дефіциту бюджету, здійснювати оцінку ефективності реалізації цих програм за допомогою показників результативності.

Програмно-цільовий метод виходить із необхідності визначення пріоритетних напрямів витрачання бюджетних ресурсів на досягнення суспільно значущих цілей, обов'язкового запровадження індикаторів кількісного вимірювання результатів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів з одночасним моніторингом і контролем за досягненням намічених цілей і результатів, а також забезпечення чіткого розмежування відповідальності між виконавцями за реалізацію кожної бюджетної програми, що призводить до підвищення якості бюджетного менеджменту.

Програмно-цільовий метод традиційно вважають методом бюджетного планування через обмеженість термінів виконання державних бюджетних програм. Однак через специфіку розвитку економіки, суспільства, фінансової системи та виробництва в сучасних умовах, а також через глобалізацію та зростання масштабів викликів, що виникають перед бюджетною системою та державою загалом, як старіння населення, зростання державного боргу, екологічні проблеми тощо, вирішити які у середньостроковому періоді вже нереально. Тому досягнення визначених цілей соціального, економічного та наукового розвитку держави можливо лише у довгостроковому періоді на основі реалізації бюджетних програм при збалансованому забезпеченні необхідними ресурсами та ефективному розвитку суспільного виробництва.

Кожний із розглянутих методів бюджетного прогнозування має свої недоліки та переваги, тому вибір найбільш прийнятного та оптимального, з точки зору розробників, методу залежить від обсягів та достовірності первинної інформації, часових горизонтів, результатів прогнозів, що очікуються, та можливості їх адаптації до конкретних завдань у межах проведеного дослідження. Зазначені обмеження щодо застосування методів прогнозування у бюджетному процесі зумовили розповсюдження методу складання соціально-економічних сценаріїв, який активно використовується у сфері міжнародних відносин

з кінця 50-х – початку 60-х років XX сторіччя. Сценарна форма представлення варіантів розвитку соціально-економічних систем, зокрема й бюджетної, дозволяє оцінити складність майбутнього та забезпечити структуризацію невизначеностей, що суттєво полегшує розробку варіантів можливого розвитку об'єкта (у даному випадку – бюджету). Враховуючи, що в сучасній бюджетній практиці уряд зобов'язаний розробляти три сценарії бюджету – базовий, песимістичний та оптимістичний – та подавати на розгляд парламенту той, що більше відповідає тенденціям соціально-економічного розвитку країни на момент його затвердження, то зазначений метод доцільно використовувати при визначенні довгострокових прогнозів.

Технології побудови довгострокових прогнозів можуть бути різноманітними, деякі фахівці використовують стандартні бюджетні методи, інші методи ґрунтуються на методиках складання звітності та аналізу майбутнього за допомогою балансового звіту. Деякі беруть за основу урядову довгострокову концепцію розвитку суспільства; інші зосереджуються на головних урядових програмах (як, наприклад, реформування системи освіти та охорони здоров'я), які мають тривалий термін реалізації. Однак усі вони вимагають значних припущень щодо тенденцій економічного та соціального розвитку держави, зокрема, темпів приросту ВВП, рівня інфляції, тривалості життя населення тощо. Замість того, щоб обговорювати методологічні відмінності, ця сфера бюджетного прогнозування намагається поєднати різні технології прогнозів із існуючими бюджетними практиками та правилами. Якщо сталий розвиток стане тривалим у часі, цілком ймовірно, що бюджетні практики еволюціонуватимуть, щоб використовувати подовжений період тренду для аналізу механізму формування доходів і витрат, та розробки на цій основі пропозицій.

При цьому необхідно пам'ятати, що довгострокове бюджетне планування залишається орієнтованим на видаткову частину бюджету. Воно не має обов'язкового характеру і це є принциповим, оскільки кожний новий уряд не повинен бути пов'язаним з рішеннями своїх попередників. Навпаки, він повинен мати можливість визначати нові пріоритети [20, с. 458].

Використання суворо формалізованих методів для розробки довгострокових прогнозів не є вирішальним чинником щодо оцінки їх якості та достовірності, оскільки формули та розрахунки виконують

лише роль допоміжних інструментів, забезпечуючи перевірку окремих параметрів наукових гіпотез, а також полегшуючи структуризацію пропозицій щодо кількості змінних та наявних взаємозв'язків між об'єктом дослідження. В умовах невизначеності, соціальних стресів, політичної кон'юнктури та інших інституціональних чинників, які мають значний вплив на формування макроекономічних тенденцій, значно зростає роль неформалізованих методів прогнозування, які базуються на досвіді та інтуїції кваліфікованих експертів.

Вважаємо, що в умовах циклічності розвитку економіки, посилення залежності її стану від впливу зовнішніх шоків та суб'єктивних чинників усе більш актуальною стає необхідність прогнозування економічних процесів на довгострокову перспективу. Погоджуємося з думкою Ю. А. Скобцова та С. В. Хмелевого, що класичні методи прогнозування через велику кількість оціночних показників у моделях стають недостатньо ефективними. Оскільки показники, що характеризують економічні процеси, описуються часовими рядами, то як методи вирішення таких завдань можуть використовуватися статистичні методи прогнозування часових рядів. На жаль, такі методи не завжди задовольняють конкретним практичним вимогам і мало прийнятні до застосування у конкретних практичних ситуаціях [267, с. 133].

Враховуючи, що недоліком сучасних методів бюджетного прогнозування, які апробовані в країнах з розвиненою економікою, є те, що вони вимагають значного доопрацювання та адаптації до умов країн з ринками, що розвиваються, доцільно розробку бюджетної стратегії держави вести з позиції генетичного підходу щодо вибору методів прогнозування, який передбачає моделювання процесів трансформації, що відбуваються в економіці, та зводиться до перенесення залежностей, характерних для минулого та теперішнього стану, на майбутнє на основі встановлених причинно-наслідкових зв'язків.

Технологія бюджетного прогнозування ґрунтується на критичних припущеннях щодо граничних значень основних макроекономічних показників, на базі яких робиться прогноз. В основу прогнозування покладена умова, що уряд має визначитися з необхідним обсягом наявних фінансових ресурсів на весь період дії прогнозу, або запровадити бюджетні обмеження, що зафіксовані у чинному законодавстві, та які будуть діяти протягом усього періоду. Через такі обмеження та припущення, на базі яких розробляється бюджетний прогноз,

існує висока вірогідність, що перелік можливих сценаріїв розвитку подій у майбутньому буде значно розширено.

Тому необхідно наголосити, що бюджетна стратегія не передбачає того, що відбудеться у майбутньому, а тільки те, що могло б статися при даному наборі бюджетних правил і припущень щодо екзогенних змінних. Фактично бюджетне прогнозування забезпечує спосіб здійснення оцінки поточної бюджетної політики на перспективу та надає можливість порівняти її з іншими варіантами прогнозу.

1.4. Зарубіжний досвід організації довгострокового бюджетного планування

Трансформація ролі бюджету як найважливішого інструменту цілеспрямованого впливу уряду на процес суспільного виробництва та реалізації довгострокової економічної політики держави з метою досягнення сталого розвитку та підвищення добробуту населення зумовила необхідність запровадження бюджетного стратегічного планування та прогнозування. В умовах посилення несприятливих тенденцій у соціально-економічному розвитку більшості країн світу (екологічні проблеми, терористичні загрози, старіння населення, стихійні лиха тощо) збільшився попит на державні послуги, що викликало зростання бюджетних витрат та посилення фіскального напруження. Уповільнення темпів економічного зростання змушує уряди переглядати структуру та обсяги бюджетних видатків, оптимізувати витрати бюджету та перепиняти практику витрачання коштів на неефективні проекти, оскільки значне зростання частки перерозподілу ВВП через бюджет негативно впливає на темпи зростання. Запровадження системи довгострокового бюджетного планування дозволяє оцінити наявні фінансові ресурси, необхідні для реалізації пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку країни, виявити резерви для скорочення бюджетних видатків та підвищення якості державних послуг.

Особливістю довгострокового бюджетного планування у зарубіжних країнах є практика надання довгостроковим прогнозам великого значення у політичному та бюджетному процесі. Як приклади таких інституціональних і процедурних інновацій можна вказати на: 1) зусилля урядів, що спрямовані на досягнення широкої національної злагоди щодо пенсійної реформи; 2) створення спеціальних фондів

для майбутніх потреб з метою підготовки до очікуваного зростання соціальних зобов'язань; 3) процедурні правила щодо місця довгострокових прогнозів у бюджетному процесі; 4) надання більшого значення довгостроковим результатам при оцінці ефективності бюджетних програм; 5) стимулювання керівників урядових структур до проведення оцінки довгострокових результатів власних дій [319, с. 102].

Відмінності у підходах до розробки системи бюджетного прогнозування в різних країнах пов'язані з історичними, соціально-економічними, культурними та політичними чинниками, а також усталеною практикою розмежування повноважень між органами державної влади. Кожна країна з урахуванням специфіки розвитку національної економіки та стану державних фінансів використовує певні підходи до довгострокового бюджетного прогнозування та планування, постійно удосконалюючи методи та моделі бюджетування відповідно до умов, які перманентно змінюються як у середині країни, так і загалом у світовій фінансовій системі.

На противагу домінуючому стереотипу в сучасній світовій спільноті про прерогативу лише провідних західних країн світу щодо запровадження новацій у сфері науки, технологій, державного управління, зокрема й у сфері державних фінансів, перший у світі державний стратегічний план був розроблений у 1920 році у Радянському Союзі, до складу якого на той час входила й Україна, Державною комісією з електрифікації Росії на чолі з Г. М. Кржижановським. План включав два основні розділи – зведену програму розвитку та електрифікації народного господарства терміном на 10–15 років і розвиток продуктивних сил у 8 економічних регіонах країни. Для складання плану уперше був застосований балансовий метод перспективного планування та розроблено баланс електрифікації країни. За рахунок концентрації ресурсів на стратегічних напрямах соціально-економічного розвитку країни основні показники плану були виконані достроково до 1930–1933 років, що дозволило у стислі терміни подолати руйнівні для економіки наслідки громадянської війни та зміни форми державного правління та політичного режиму.

Протягом 1926–1928 років у складі Держплану СРСР працювала комісія зі складання генерального плану розвитку народного господарства СРСР на 1928–1940 роки під керівництвом П. С. Осадчева та В. А. Базарова; однак через політичні чинники у 1928 році комісію

було розформовано. Напередодні Другої Світової війни у Радянському Союзі було поновлено наукові дослідження зі стратегічного планування під керівництвом Н. А. Вознесенського та розроблено основи довгострокового плану на 1981–1985 роки з одночасним визначенням основних показників розвитку країни на період до 1990 року, а також пізніше було розроблено п'ятирічний план на 1987–1990 роки як складової частини Основних напрямів економічного та соціального розвитку СРСР на 15 років – до 2000 року [112]. Оскільки в СРСР формувався єдиний зведений бюджет, який складався з бюджетів 15 радянських республік із подальшою їхньою деталізацією на рівні місцевих бюджетів, то бюджетне панування було складовою частиною стратегічних планів розвитку держави. Проте, починаючи з 90-х років XX ст., через складні політичні та, як наслідок, соціально-економічні трансформації у Радянському Союзі робота зі стратегічного планування була припинена. У подальшому, після розпаду СРСР, кожна незалежна країна самостійно вирішувала питання щодо стратегічного планування та прогнозування та на власний розсуд трактувала особисту приналежність до наукової спадщини у сфері державного управління.

Піонером у запровадженні планування на макроекономічному рівні вважаються США, що розглядали його як інструмент державного антикризового регулювання економіки у період першої світової кризи на початку 30-х років XX ст. Вважається, що саме Дж. Кейнс заклав основи економічного прогнозування та програмування. Перші плани на макроекономічному рівні охоплювали фінансово-бюджетну та грошово-кредитну політику та виражалися у складанні національних бюджетів, які враховували доходи країни загалом (доходи державного та приватного секторів) [265].

У післявоєнні роки уряди країн розширили сферу застосування планування на макроекономічному рівні та почали його використовувати не лише як інструмент державного антикризового регулювання економіки, а також як інструмент регулювання процесів розподілу національного продукту. Однак вже у 50-і роки XX ст. більшість країн відмовилася від практики складання національних державних планів у формі бюджетів.

Нові підходи до бюджетного планування, які фактично заклали основу сучасної системи бюджетного прогнозування, були детально

розроблені на початку 1960-х років у США у результаті реалізації серії реформ у бюджетному процесі під загальною назвою «Планування – програмування – бюджетування» або «бюджетування на основі програм, що реалізуються» (program budgeting) [369]. Оскільки цей період характеризувався протистоянням між колишнім СРСР і США що мало свій прояв у нарощуванні гонки озброєння, то одним із головних суб'єктів бюджетного процесу було визначено Міністерство оборони. Пріоритетним об'єктом бюджетної стратегії стали витрати на фінансування програм військового відомства, визначені відповідно до поставлених цілей і завдань багаторічного плану розвитку міністерства.

У 1970-і роки уряд США відмовився від використання методу планування бюджету «від досягнутого», коли основні показники бюджету визначалися на основі індексування тенденцій попередніх років з подальшою їх екстраполяцією у майбутнє. У цей період набув популярності метод «бюджетування з нуля» («zero-based budgeting»), який передбачав проведення щорічної оцінки відповідності бюджетних програм, що здійснювалися у попередньому році, встановленим пріоритетам соціально-економічного розвитку країни та визначеним лімітам фінансових ресурсів для включення їх до наступного бюджету. Однак уже у 1981 році адміністрація Р. Рейгана припинила застосування на практиці цього методу через його значну трудомісткість та низький ступінь впливу на ухвалення управлінських рішень унаслідок постійного конфлікту інтересів на стадії затвердження бюджету [16, с. 227].

Запровадження нових методів бюджетування протягом 1960–1980 років сприяло вдосконаленню бюджетного планування. Новацією цього періоду стало запровадження в бюджетному процесі практики акумулювання інформації за програмами, що фінансуються з бюджету (паспорт бюджетної програми), зокрема й даних про їхню результативність. Проте на стадії ухвалення бюджетних рішень, як і раніше, застосовувався метод «від досягнутого».

На початку 1990-х років Уряд США запровадив новий метод планування бюджету «бюджетування, орієнтованого на результат» (performance-based budgeting) з метою узгодження прийняття бюджетних рішень з результативністю бюджетних витрат. Головною проблемою цього методу стала складність розробки показників та критеріїв вимірювання результатів реалізації бюджетних програм.

Потужним імпульсом нового етапу реформ у бюджетній сфері стало прийняття в 1993 році Закону про результативність дій уряду, який передбачав, що кожному міністерству, відомству, організації необхідно:

1) мати чітке уявлення про власну місію та бажані кінцеві результати;

2) оцінювати результативність власної діяльності;

3) використовувати вищезазначені дані для коригування програм, що вже виконуються [345].

У США прогнозування, зокрема й бюджетне, вважається одним із найважливіших елементів механізму державного регулювання економіки. Функція розробки основних макроекономічних прогнозів уряду покладена на трьох суб'єктів державної (федеральної) влади, а саме: Раду економічних консультантів, Раду управляючих федеральною резервною системою та Адміністративно-бюджетне управління.

Відповідно до зазначеного закону кожний федеральний орган виконавчої влади зобов'язаний до 30 вересня 1997 року розробити стратегічний план свого розвитку, що охоплює не менше ніж п'ятирічний період. План повинен включати формулювання місії організації, її загальні цілі та конкретні завдання, досягнення яких може оцінюватися і щорічно. У стратегічному плані наводиться також опис засобів і стратегій, які передбачається використовувати для досягнення поставлених цілей, а також визначаються зовнішні чинники, здатні вплинути на успішність наближення до намічених результатів. Розроблені стратегічні плани мають бути представлені у Конгрес США та Адміністративно-бюджетне управління при Президентові США (АБУ), а також бути доступні в електронному форматі для широкого кола громадськості. Оновлення планів здійснюється кожні три роки [287].

Особливе значення у стратегічному плануванні розвитку національної економіки надається аналізу ринкових, конкурентних, технологічних, економічних, міжнародних, інституціональних та політичних чинників. Перевага надається методам економічного аналізу та прогнозування, що базуються на використанні значних масивів статистичних даних, накопичених за тривалий період часу та у розрізі різноманітних макропоказників. Найбільш розповсюдженими серед них є такі методи та моделі прогнозування, як: метод економічних індикаторів,

метод експертних оцінок, метод економетричного моделювання, в основу якого покладено застосування екстраполяційних та факторних методів прогнозування, моделі динамічних рядів, економічні моделі, розроблені Лоуренсом Клейном, зокрема, високочастотна економетрична макроекономічна модель США.

При цьому високочастотна економетрична макроекономічна модель США вимагає інтегрування значного обсягу різноманітних даних та їхніх прогнозних трендів, а також залучення до процесу збору та попереднього аналізу інформації великої кількості фахівців. Тому отриману інформацію накопичують та обробляють за допомогою імітаційної моделі, яка дозволяє отримувати багатоваріантні розрахунки на основі використання різних наборів сценарних умов.

З 1999 року міністерства та відомства в рамках бюджетних запитів представляють в АБУ також і власні плани щорічної результативності (annual performance plans), які з 2005 року були замінені на бюджети, орієнтовані на результат (performance budgets). Організація-виконавець (головний розпорядник бюджетних коштів) представляє проект власного бюджету в АБУ щорічно у вересні та в Конгрес США – у лютому наступного року. При цьому проект бюджету повинен містити всю інформацію, необхідну для обґрунтування бюджетного запиту організації на наступний фінансовий рік, включаючи також дані про досягнуті та плановані результати. З березня 2000 року федеральні органи також представляють у Конгрес США щорічні звіти про ефективність програм, які вони виконують. Ці звіти містять, зокрема, порівняння досягнутих щорічних результатів за окремими програмами із запланованими, опис зроблених заходів, якщо визначені цільові показники не були досягнуті в строк [334].

Існуюча в США система прогнозування коливань економіки та економічної політики, зокрема й бюджетної, теоретичною та методологічною основою якої є теорія економетричних моделей, дозволяє суттєво підвищити достовірність макроекономічних прогнозів та своєчасно реагувати на внутрішні та зовнішні виклики, що виникають на різних етапах розвитку економіки країни.

З метою формування та реалізації політики державного регулювання економіки та соціальної сфери, зокрема через механізм стратегічного планування, у США створена відповідна правова база та діє система підготовки кваліфікованих кадрів, зокрема, у Гарвардському

університеті, а також налагоджена система інформаційного забезпечення діяльності державних установ у галузі індикативного планування та прогнозування.

Що стосується урядів європейських країн, то починаючи з 20-х років минулого століття було ініційовано наукові дослідження щодо опису та прогнозування економічних циклів на основі статистичних рядів, що спонукало в подальшому окремі країни до розширення функцій урядових статистичних установ або до створення нових інститутів для здійснення аналізу економічного стану держави. У сучасних умовах довгострокове макроекономічне прогнозування потребує надійності прогнозів обсягів бюджетних витрат та пов'язаних з ними податково-бюджетних цільових показників, які б у сукупності забезпечили розробку достовірних та надійних прогнозів майбутніх ресурсів загальнодержавного сектору економіки. Щодо вибору універсального та найбільш ефективного методу макроекономічного прогнозування, то ще тривають численні дискусії. Тому кожна країна використовує різні методи та моделі прогнозування залежно від домінуючих наукових підходів та усталеної практики бюджетування [86].

У результаті реалізації реформ у бюджетній сфері у більшості країн світу, зокрема, країн Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), наприкінці 1980-х та на початку 90-х років визначилися три основні тенденції:

– делегування бюджетних зобов'язань та відповідальності від центральних органів виконавчої влади до міністерств, відомств та установ – розпорядників бюджетних коштів, тим самим надаючи їм певний рівень свободи щодо розподілу фінансових ресурсів у межах встановлених центральним органом лімітів витрачання бюджетних коштів;

– запровадження у бюджетному процесі методу бюджетування, орієнтованого на результат, що ґрунтується на вимірюванні результативності діяльності й виконання власних функцій міністерствами, відомствами та установами, тим самим сприяючи підвищенню ефективності розподілу та витрачання бюджетних ресурсів;

– перетворення щорічного бюджетного процесу у стратегічне, тим самим заклавши підґрунтя до запровадження практики використання довгострокового бюджетного планування [230, с. 87].

В останні роки країни ЄС перейшли до розробки щорічного бюджету на основі стратегічного довгострокового прогнозування. Спільним для усіх підходів щодо розробки довгострокового бюджетування є включення прогнозних оцінок доходів і витрат на декілька років вперед після поточного року, при цьому практика формування бюджетної стратегії суттєво розрізняється у кожній країні. Оскільки підходи до складання перспективного бюджету залежать від різних політичних завдань і конкретних бюджетних інститутів, то немає сенсу намагатися встановити найбільш оптимальний єдиний підхід для Європи [87].

З метою стимулювання досліджень у сфері розробки довгострокових прогнозів у бюджетне законодавство країн ЄС були запроваджені спеціальні положення (процедурні правила) щодо обов'язковості включення у щорічні доповіді про конвергенцію та стабільність окремих глав щодо якості бюджетування та стійкості державних фінансів, а також про необхідність повідомлення громадськості та проведення дебатів з таких питань у парламентах. В окремих країнах передбачено додаткові законодавчі вимоги до урядів країн, зокрема, у Бельгії з 2001 року визначено, що уряд повинен надавати щорічний меморандум з проблем старіння населення; у Швеції запроваджено обов'язкове представлення доповіді про очікувані довгострокові наслідки у сфері державних фінансів у результаті реалізації запропонованих урядових пропозицій [86].

Всі країни-учасниці Єврозони повинні дотримуватися закладених у Маастрихтському договорі та пов'язаного з ним «Пакту стабільності та розвитку» (ПСР) фіскальних параметрів для сектору загального державного управління [357]. Зокрема, встановлених верхніх обмежень для щорічного дефіциту бюджету на рівні 3 % ВВП і загального боргу до 60 % ВВП. Відповідно до ПСР держава повинна реалізовувати принцип збалансованості бюджету та розробляти щорічні програми для забезпечення стабільності та зростання економіки, що сприяють виконанню визначених цільових показників [205].

Критичний стан у сфері державних фінансів змусив уряди багатьох країн світу, зокрема й європейських, запровадити нові бюджетні правила так званого «наступного покоління» для боротьби з фінансовою кризою, які враховують фази економічного циклу, тобто підйоми і спади економічного розвитку. Бюджетні правила – це довгострокові

обмеження для основних бюджетних агрегатів у вигляді кількісних лімітів дефіцитів, боргу, витрат або доходів. За даними Департаменту з питань бюджету МВФ, на кінець 2012 року понад 75 країн застосовували такі правила на рівні країни або наднаціональні бюджетні правила, порівняно лише з п'ятьма у 1990 році [27, с. 57]. На думку експертів, нові бюджетні правила спроможні допомогти стримати надмірне збільшення державних витрат і тим самим забезпечити бюджетну збалансованість та боргову стійкість держави. Додатково окремі країни запроваджують інші інституціональні механізми, такі як бюджетні ради, які займаються моніторингом фіскальної політики та акцентують увагу громадськості щодо її тенденцій та наслідків.

Деякі країни (як Австралія, Швеція і Сполучене Королівство) запровадили дієві заходи для зменшення фіскальної напруги в країні, зокрема, здійснили реструктуризацію власних систем пенсійного забезпечення, заздалегідь передбачили акумулювання бюджетних коштів для майбутніх виплат; однак більшість країн не зробила ніякого коригування показників стратегічних бюджетних витрат або тільки визначила граничні межі витрат, які необхідно враховувати при формуванні майбутніх бюджетів [364, с. 120].

Окремі країни, зокрема, Нова Зеландія зробили акцент на запровадженні заходів для пристосування до майбутньої фіскальної напруженості за рахунок скорочення поточного боргового тягаря. Норвегія обрала шлях накопичення доходів від продажу нафти та дослідження запасів газу в спеціальних фондах з метою збереження цих коштів для майбутніх поколінь. Однак створення резервів не можна розглядати як оптимальний варіант вирішення проблеми, оскільки для країн, що борються з поточною незбалансованістю бюджетів, він може бути прийнятним лише у середньостроковій перспективі через знецінення вартості грошей та відсутність в умовах рецесії економіки захищених від падіння вартості активів та безризикованих фінансових інструментів.

Вирішення проблеми фіскальної напруженості та збалансованості бюджетів можливо для країн, що мають досвід та відповідний інструментарій складання річних бюджетів на основі середньострокового планування, за рахунок розширення часових горизонтів прогнозування бюджету на 30–50 років уперед. Багато країн лише починають опановувати сучасні методики та розвивати власну технологію

(методи, інструменти) оцінки обсягів поточних державних доходів і витрат не лише на наступні 3–5 років, а й передбачувати формування бюджетів на багато довший часовий період.

Серед країн ЄС найбільш фінансово потужними та успішними у сфері реалізації довгострокового бюджетного прогнозування виявилися дві країни – Німеччина та Франція, хоча між ними й існують значні відмінності.

Німеччина (ФРН) – є федеративною державою, що має свій прояв у особливостях організації та регламентації бюджетного процесу, зокрема, він значно децентралізований і макроекономічне прогнозування уряд здійснює із залученням сторонніх експертних організацій. Існуючий механізм макроекономічного прогнозування та національного господарського програмування почав формуватися у Німеччині з 1967 року.

Незважаючи на те, що фіскальна система Німеччини значно децентралізована та різні ланки бюджетної системи мають широку самостійність, однак у межах єдиного правового поля проводиться чіткий розподіл повноважень і відповідальності для всіх суб'єктів бюджетного процесу, здійснюється розмежування завдань, які необхідно вирішити, за їх масштабом, складом і компетенцією державних органів управління. Єдині стандарти бюджетування, обліку та звітності поширюються на всі ланки бюджетної системи, а підготовка довгострокового прогнозу є невід'ємною частиною бюджетного процесу. За рахунок існування в країні всеохоплюючої правової регламентації бюджетного процесу та дієвого механізму реалізації на практиці правових норм законів ФРН досягла високого рівня податкової та бюджетної прозорості.

Головними суб'єктами економічного програмування та фінансового планування у ФРН є федеральні міністерства економіки та фінансів. До компетенції Міністерства економіки належить розробка середньострокових (на 4 роки) «цільових проекцій» економічного розвитку держави, які щорічно корегуються та продовжуються на один рік за принципом змінного планування. Одночасно з цим федеральний уряд щорічно затверджує річні «проекції», що містяться у щорічних урядових економічних докладах. Середньострокові та річні «проекції» базуються на відповідних економічних прогнозах та презентують лише агрегатовані показники (темпи приросту ВВП, рівень

безробіття, темпи інфляції тощо) без відповідної розбивки за секторами економіки та регіонами. Міністерство економіки складає декілька альтернативних прогнозів середньострокових та річних «проекцій», з яких на останньому етапі їх затвердження обирається найбільш прийнятний.

Міністерство фінансів на основі отриманих від Міністерства економіки прогнозних оцінок розробляє середньострокові фінансові плани федерального бюджету. Оскільки фінансові ресурси держави акумулюються та витрачаються органами державного управління трьох рівнів – федеральними, земельними та місцевого самоврядування (комунальними), то виникає необхідність постійного узгодження та координації фінансової політики, яку вони реалізують. Для цього відповідно до Закону «Про бюджетні принципи» у Німеччині були створені дві спеціальні структури – Рада з фінансового планування та Кон'юнктурна рада.

Рада з фінансового планування наділена дорадчими функціями при федеральному уряді, до складу якої входять міністри фінансів федерації та федеральних земель, а також представники органів місцевого самоврядування. Головне завдання Ради з фінансового планування – підготовка рекомендацій щодо обсягів, напрямів та термінів надання державних інвестицій, забезпечення процесу їх узгодження на всіх рівнях бюджетної системи, а також координація на рівні федерального уряду процесу розробки бюджету, оскільки через бюджетну самостійність федерального центру, земель і органів місцевого самоврядування угоди між ними носять виключно політичний характер і не є юридично обов'язковими. Нині Рада з фінансового планування відіграє вагому роль у системі державного планування та прогнозування. До кола завдань цього органу також входить координація фінансового планування на рівні федерації, земель та громад з метою узгодження обсягів державних витрат і доходів з можливостями та потребами економіки країни та соціальної сфери [205].

Кон'юнктурна рада – наділена більшими повноваженнями та бере безпосередню участь у розробці короткострокових кон'юнктурних (антициклічних) програм. До складу цього органу входять федеральні міністр економіки та міністр фінансів, по одному представнику від кожної із земель, чотири представники від комунальних союзів (органів місцевого самоврядування), а також президент Федерального банку Німеччини.

Розробкою бюджетного прогнозу займається міжбюджетна робоча група з податкових розрахунків, до складу якої входять представники федерального центру, усіх 16 федеральних земель, органів місцевого самоврядування та Бундесбанку, Федерального статистичного управління, Ради економічних експертів і дослідницьких інститутів. Ця група відповідає за підготовку офіційних урядових прогнозів за конкретними дохідними статтями бюджету, що закладають основу для оцінки дохідної частини бюджету загалом як складової макроекономічного прогнозу. Проте процедури узгодження показників макроекономічних прогнозів та статтями дохідної частини бюджету не передбачено, що значно обмежує корисність таких прогнозів у випадках, коли змінюються макроекономічні умови. За два тижні до засідання члени робочої групи обмінюються між собою власними прогнозами [205].

У січна кожного року федеральний уряд надає Бундестагу та Бундесрату річний економічний звіт про напрями діяльності уряду у сфері економіки та фінансів на поточний рік, основні параметри виконання економічної та фінансової політики затверджених реформ.

У Німеччини широко розповсюджена практика залучення видатних вчених-економістів до вирішення питань економічного прогнозування шляхом створення при уряді науково-допоміжних органів, зокрема, Рада експертів з питань загальногосподарського розвитку, Наукові ради при міністерстві економіки та фінансів, Експертна рада з оцінки загальноекономічного розвитку тощо. Ці органи виконують консультативні функції, щорічно готуючи експертні доповіді щодо оцінки поточного стану економіки країни та тенденцій її розвитку на майбутній період.

Важливу допоміжну роль у розробці державних прогнозів і програм відіграють п’ять провідних науково-дослідних економічних інститутів, а саме: Інститут світового господарства при університеті м. Кіль, Гамбургський архів світового господарства, Рейнсько-Вестфальський інститут економічних досліджень у м. Ессен, Інститут IFO у м. Мюнхен, а також Німецький інститут економічних досліджень у м. Берлін. Кожний із зазначених інститутів розробляє короткострокові, середньострокові та довгострокові прогнози розвитку економіки ФРН на основі спеціальних контрактів-заказів, які надходять від різних державних і недержавних органів та організацій. Крім

того, кожні півроку вони представляють «спільний діагноз» кон'юнктурної ситуації в економіці країни та надають оцінку короткострокових перспектив її розвитку [177, с. 459].

Франція – унітарна держава, яка за фінансовим потенціалом і політичним впливом є другою країною в ЄС після Німеччини. За побудовою системи державного управління, розподілом повноважень між гілками влади та окремими органами виконавчої влади Франція подібна до України. Тому її досвід довгострокового бюджетування буде найбільш корисним з точки зору його адаптивності до реалій України.

Державна система прогнозування та стратегічного планування у Франції була сформована у 1946 році. В її основу покладена розробка п'ятирічних планів економічного і соціального розвитку країни. Протягом наступних років у міру лібералізації економіки та її переходу до більшої відкритості, у механізм державного регулювання вносилися відповідні корективи, зокрема, починаючи з 1995 року, з політичних причин Франція відмовилася від практики складання п'ятирічних планів та перейшла до періодичної розробки узгоджених із політичною елітою країни концептуальних підходів до визначення та вирішення актуальних економічних та соціальних проблем.

Необхідність здійснення стратегічного планування визначається значною роллю державного сектору в економіці Франції. На державних підприємствах створюється майже 10 % національного доходу, виплачується понад 15 % заробітної плати, інвестується до однієї четвертої всіх капіталовкладень у країні. Найбільша частка державної власності сконцентрована в паливно-енергетичному секторі; держава є власником багатьох важливих машинобудівних заводів, залізниці, аеропортів Парижу, морських портів країни тощо [177, с. 463].

Незважаючи на значну модифікацію в останні роки системи прогнозування та стратегічного планування у Франції, вона не тільки допомагає формуванню ефективних механізмів регулювання економіки та прийняттю зважених управлінських рішень, а також сприяє зростанню національної самосвідомості та єдності нації.

Основними суб'єктами процесу макроекономічного прогнозування, включаючи завдання з бюджетного стратегічного планування, виступають Міністерство фінансів та Міністерство економіки. Безпосередньо за розробку довгострокової податково-бюджетної політики

відповідає Департамент фіскального законодавства Міністерства фінансів Франції. Питаннями державного стратегічного планування економічного і соціального розвитку країни займаються також спеціальні органи – Генеральний комісаріат планування (створений у 1946 році) та Рада з економічного аналізу при прем'єр-міністрі країни (створена у 1997 році), до компетенції яких входить формування національної стратегії розвитку держави, а також Міжвідомчий комітет з облаштування національних територій, який опікується регіональним плануванням. Налагоджено тісну взаємодію Генерального комісаріату з відповідними структурами ОЕСР та ЄС, зокрема в 2000 році було розроблено національну стратегію соціально-економічного розвитку Франції до 2010–2020 років, яка сьогодні реалізується в країні.

Щодо короткострокового бюджетного планування, то державний бюджет складається Бюджетним директоратом під керівництвом Міністерства фінансів. Бюджетний директорат здійснює підготовку та загальне управління всім процесом складання та виконання бюджету. Функція контролю за сплатою податків та їх плануванням розподілена між Головним директоратом з податків і Головним акцизним директоратом, які займаються відповідно адмініструванням прямих податків і загальноєвропейського ПДВ, митних зборів і ПДВ, що не відноситься до Європейського союзу. Ведення обліку та касове виконання бюджету здійснюється Державним рахунковим директоратом, яке також відповідає за ведення обліку та контроль за діяльністю казначейств місцевих органів управління. Директорат казначейства та Директорат прогнозування є спільними для двох міністерств. Директорат казначейства відповідає окремо за державний борг і зовнішні фінансові відносини. Директорат прогнозування, виходячи з основних тенденцій розвитку економіки, складає макроекономічний прогноз та здійснює довгострокову оцінку внутрішніх фінансових ресурсів держави.

Процедура затвердження бюджету в парламенті відбувається щороку не пізніше 31 грудня. Парламент перед голосуванням вносить незначні правки до пропозицій уряду, особливо в частині бюджетних витрат. Після перевірки Конституційною радою (незалежним органом, до якого можна направляти скарги щодо конституційності рішень уряду) законності статей затвердженого парламентом бюджету, він стає обов'язковим для виконання кожним міністерством за

визначеним напрямом діяльності, які призначають розпорядників коштів центрального та місцевих бюджетів [206].

У Франції, як й у більшості європейських країн, запроваджено практику залучення провідних вчених до розробки стратегій соціально-економічного розвитку та здійснення консультативних функцій при урядових структурах, зокрема, наукове обґрунтування наданих Генеральним комісаріатом пропозицій та експертних оцінок національної стратегії розвитку держави забезпечує Міжвідомчий комітет з оцінки економічної політики держави разом з Науковою радою з питань політики Франції в економічній та соціальній сферах.

Довгострокове планування у Японії почало активно запроваджуватися з 1950 року. Значна увага приділяється стратегічним планам, орієнтованим на досягнення пріоритетних цілей і розвиток держави на довгостроковій основі. Економічне планування в Японії за своєю суттю є стимулюючим та індикативним, що базується на принципах ринкової економіки. Воно має характер базисного планування, що представляє собою сукупність середньострокових та довгострокових заходів, які сумарно відображають загальну картину майбутнього національної економіки [177, с. 463].

Вже у 1956 році був прийнятий перший п'ятирічний план економічного розвитку країни. У Японії систему загальнонаціонального прогнозування та планування відносять до інструментів державного регулювання ринкової економіки. Часовий горизонт планування, зазвичай, дорівнює п'яти рокам, прогнозування – п'ятнадцяти рокам. Інформаційною базою таких розробок є урядові прогнози соціально-економічного розвитку держави, науково-технічні програми та довгострокові плани інноваційних досліджень, статистичні дані щодо конкурентоспроможності виробленої продукції, попиту та пропозиції тощо. Процес стратегічного планування включає чотири стадії: формулювання передумов, визначення проблем (викликів), довгострокову стратегію, середньострокові та короткострокові плани [16, с. 230].

Суб'єктами процесу загальнодержавного соціально-економічного стратегічного планування є урядова Економічна рада, Управління економічного планування, Міністерство зовнішньої торгівлі та промисловості, Управління по науці та технологіях. За дорученням Уряду Японії, з використанням методів аналізу статистичних даних розробляються довгострокові індикативні плани, в яких сформульовані

найважливіші стратегічні цілі держави, та на основі яких будується прогноз економічного розвитку країни загалом та у галузевому розрізі.

Розробка плану економічного розвитку країни містить такі процедури:

– консультації прем'єр-міністра з відповідними суб'єктами процесу стратегічного планування щодо розробки нового плану;

– обговорення планових проекцій в урядовій Економічній раді;

– прийняття рішення Кабінетом Міністрів стосовно формування нового стратегічного плану розвитку країни;

– координація Управлінням економічного планування спільної роботи над планом з Кабінетом Міністрів, відповідними міністерствами та відомствами, а також з Комісією з економічних питань;

– представлення звітів про результати роботи прем'єр-міністру Японії [177, с. 464].

Після затвердження економічного плану розвитку на засіданні Кабінету Міністрів Японії подальше впровадження основних напрямів розвитку країни та реалізація конкретних заходів у середньо- та довгостроковій перспективі покладається на міністерства та відомства відповідно до їхньої компетенції.

Плани розвитку є сукупністю державних програм, які орієнтують і мобілізують сектори економіки на досягнення загальнонаціональних цілей. Плани-програми, по-перше, дають уявлення про найбільш вірогідні шляхи розвитку національної економіки; по-друге, виявляють проблеми, з якими можуть зіштовхнутися уряд і ділові кола усередині та за межами країни, по-третє, обґрунтовують рекомендації для вирішення цих проблем. Ці прогнози є відкритими для громадськості з метою інформування потенційних інвесторів про тенденції розвитку секторів економіки та держави загалом. Спираючись на рекомендації уряду, кожна корпорація виробляє власну стратегію розвитку. Приватні фірми складають детальні плани, що визначають їх виробничу та комерційну діяльність, а також враховують загальнонаціональні пріоритети та урядові фінансово-кредитні та податкові пільги [207].

Планування в Японії вважається адаптивним, що передбачає у випадку виникнення заперечень з боку уряду або представників приватного сектору щодо окремих положень стратегічного плану

обов'язкове внесення коректив у документ Управлінням економічного планування, якщо буде доведено обґрунтованість таких заперечень.

На сьогодні у бюджетних планах Японії зазначено, що країна здійснює перехід від «періоду досягнення інтенсивної адекватності» (intensive adjustment period) до «періоду концентрованої консолідації» (concentrated consolidation period), визначивши два основних напрями розвитку: від державного сектору до приватного; від держави до регіонів. Також активно у країні реалізується напрям щодо побудови у державному масштабі «суспільства з нульовими відходами» за рахунок їх повної рециркуляції, розроблено Базовий план з науки та техніки з визначенням середньострокових та довгострокових цілей та заходів для їх досягнення, який передбачає подвоєння асигнувань на проведення наукових досліджень у державі. У річних бюджетних планах уряд Японії приділяє багато уваги питанням покращання ситуації у соціальному розвитку країни [177, с. 467].

Підсумовуюче вищезазначене, необхідно наголосити, що, незважаючи на значні відмінності в організації стратегічного бюджетного планування та прогнозування у провідних країнах світу, існує багато спільного у підходах до організації цього процесу на державному рівні. Так, у кожній економічно розвиненій країні світу створені спеціальні урядові органи, які безпосередньо займаються питаннями формування та реалізації довгострокової політики державного регулювання економіки та соціальної сфери суспільства, зокрема із застосуванням механізму індикативного стратегічного планування; створена відповідна правова база та діє система підготовки кваліфікованих кадрів; налагоджена система інформаційного забезпечення діяльності державних установ, що займаються питаннями бюджетного планування та прогнозування. Розповсюджена практика залучення до процесу прогнозування науково-дослідницьких економічних інститутів та окремих провідних вчених-економістів для надання консультацій та здійснення експертних оцінок щодо поточного стану економіки країни, розробки прогнозів і визначення тенденції соціально-економічного розвитку держави на довгострокову перспективу.

Погоджуємося з позицією Т. І. Єфименко, яка вважає, що одним із напрямів досягнення стратегічних і тактичних цілей бюджетного регулювання є забезпечення державою незалежності та свободи від уряду вчених у проведенні досліджень та здійсненні наукових публікацій

отриманих результатів (навіть якщо уряд фінансує такі дослідження або бюджетні кошти виступають основним джерелом їх фінансування), що, в свою чергу, дозволяє забезпечити інституційну сталість процесу стратегічного планування та розвиток наукових шкіл, які використовують наукові методи дослідження, залучати до розробки бюджетних прогнозів тільки ті установи, які мають власні дослідницькі програми, а не ті, які виконуються на замовлення уряду [88].

Посилення залежності бюджетного планування від політичних чинників та організації управління цим процесом у провідних країнах світу зумовили необхідність налагодження тісної координації на міжміністерському рівні, запровадження чіткого розподілу обов'язків між суб'єктами бюджетного процесу з метою виключення можливості політичного суб'єктивізму, забезпечення об'єктивної оцінки соціально-економічного стану країни, розробки реалістичних макроекономічних та бюджетних прогнозів [139, с. 19].

Уряди країн, які систематично займалися складанням довгострокових бюджетних прогнозів, розробили дієві заходи, що забезпечують сталий розвиток держави шляхом реструктуризації пенсійних систем або створення спеціальних фондів для майбутніх потреб. Обов'язковою умовою отримання підтримки та довіри з боку населення до заходів уряду щодо послаблення тривалої бюджетної напруженості має бути гласність та доступність отримання інформації щодо тенденцій довгострокового сталого розвитку країни. Існує значна вірогідність, що попередні заходи урядів щодо розширення фіскального простору, є вже застарілими через непрозорість отримання інформації для складання прогнозів та їх неспроможність мінімізувати політичний тиск задля проведення реформ. Але усі країни, які вже запровадили у бюджетному процесі бюджетне стратегічне планування та отримати вигоду від його використання, оптимістично оцінюють свої можливості щодо ефективного державного регулювання економіки до моменту виникнення у майбутньому чергового кризового стану у бюджетній сфері.

Таким чином, запровадження в бюджетному процесі процедури розробки бюджетної стратегії як складової системи економічного стратегічного планування та її законодавче закріплення та регламентація активно використовуються в більшості країн світу як інструмент державного регулювання економіки. Лише протягом XX сторіччя

наявність у держави стратегічного плану розвитку допомогло ряду країн якісно змінити соціально-економічну ситуацію, зокрема, у США протягом 30–40-х років, Німеччині, Франції та Італії у 50–60-і роки, Південній Кореї у 70–80-і роки, Китаї у 80–90-і роки. Стратегічне планування бюджетної політики сьогодні використовується в країнах ЄС, США, Канаді, Великобританії, Японії, Російській Федерації та інших державах. Законодавчо визначена бюджетна стратегія дозволяє усунути багатовекторність пріоритетів розвитку держави, збалансувати бюджетні доходи та видатки, створити дієвий механізм концентрації ресурсів для вирішення середньострокових і довгострокових завдань.

РОЗДІЛ 2
ЧИННИКИ ТА ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СТРАТЕГІЇ ДЕРЖАВИ

2.1. Макроекономічні передумови формування бюджетної стратегії

Складнощі на шляху фінансової стабілізації та сталого розвитку більшості країн світу, зокрема й України, значною мірою зумовлені необґрунтованістю та несвоєчасністю прийняття рішень у сфері державного регулювання економікою. Одним із основних інструментів пом'якшення фінансових проблем та пожвавлення економічної кон'юнктури в країні виступає бюджетно-податкова політика. Проблема полягає в тому, що у передкризовий період бюджетно-податкова політика не відігравала значної ролі в системі державного регулювання економіки. Уряди багатьох країн не скористалися періодом високих темпів економічного зростання для прискореного скорочення обсягів державного дефіциту і боргу. «Фінансова криза 2008–2009 років породила ряд проблем, зокрема, й у бюджетній сфері, що призвело до обмеження фіскального простору, необхідного для боротьби з кризою, через недостатні темпи скорочення бюджетного дефіциту в період швидкого зростання економіки, коли доходи бюджету були значними» [233].

У цьому контексті В. М. Геєць наголошує, що завданням держави є забезпечення стабільності (як політичної, так і макроекономічної), але погляди на її досягнення в умовах кризи помітно різняться. При цьому переважає підхід, який для досягнення стабільності вимагає помірності у витратах, а не їх надмірності, що досить довго спостерігалося раніше та є наслідком, в основному, помилкової політики, орієнтованої на стимулювання споживання (через зниження рівня вимог (критеріїв) щодо дефіциту бюджету багатьох країн, зокрема країн Євросоюзу). У зв'язку з цим у післякризовий період перед Україною стоїть завдання у своїй економічній політиці переорієнтуватися на підтримку як стабільності та відповідно скорочення питомих витрат на соціальні потреби, так і економічного зростання [54, с. 11].

Т. І. Єфименко також зазначає про необхідність підвищення якості державного менеджменту, що набуває особливого значення під час прийняття рішень у ситуаціях з певним поєднанням у часі політичних та економічних циклів, коли витратні пріоритети держави змінюються без логічної послідовності, під впливом заангажованості груп з різними цілями та інтересами [322, с. 125].

Про необхідність проведення політики стабілізації також наголошує Л. І. Абалкін та зазначає, що подолання макроекономічної нестабільності – це вирішальна умова сталого соціально-економічного розвитку, яка є загальновизнаним фактом. Результати численних досліджень свідчать про те, що між рівнем макроекономічної нестабільності й темпами економічного розвитку існує зворотна залежність [1, с. 15].

Тому при розробці та проведенні бюджетної політики особливої актуальності набуває визначення та оцінка чинників впливу політики на загальну економічну ситуацію в країні та передбачення масштабів реагування бюджету на зміну динаміки основних макроекономічних змінних [72, с. 54].

Серед головних чинників, які необхідно враховувати при проведенні бюджетної політики, визначають такі:

1. Макроекономічні чинники.
2. Чинник адміністрування та реформування бюджетної та податкової системи.
3. Врахування стратегічних та тактичних цілей загальної економічної політики при проведенні бюджетної політики.
4. Інформаційне забезпечення процесу розробки та проведення бюджетної політики України [72, с. 55].

При цьому макроекономічні чинники поділяють на п’ять основних блоків, зокрема: 1) інфляція; 2) стан рахунку поточних операцій платіжного балансу; 3) дефіцит бюджету; 4) темпи зростання обсягів виробництва; 5) ефективність управління державним сектором економіки.

Авторський колектив дослідників на чолі з І. В. Крючковою виокремлює такі найбільш розповсюджені показники макроекономічної стабілізації:

– обсяг виробленого національного (внутрішнього) продукту (ВНП, або ВВП), а також різні похідні від нього, наприклад показник ВВП у розрахунку на одну особу;

– темпи економічного зростання, обчислені на основі показників ВВП за різні періоди часу в порівнянних цінах;

– реальні грошові доходи населення;

– рівень і темпи інфляції;

– рівень безробіття;

– динаміка реального курсу національної валюти;

– сальдо торговельного й платіжного балансу;

– галузева структура економіки. У цьому випадку використовуються дані про галузеву структуру ВВП; вони показують, яка частка в економіці припадає на окремі галузі народного господарства;

– зовнішній борг, % від ВВП [84, с. 28].

Зазначені показники можуть використовуватися окремо або у комплексі, залежно від макроекономічних цілей, необхідних для досягнення визначеного рівня рівноважного стану економіки.

Т. І. Єфименко до індикаторів макроекономічної збалансованості відносить інфляцію, бюджетний дефіцит, борг державного сектора, стабільність обмінного курсу національної валюти [322, с. 124].

Ефективність бюджетної політики вимірюють її здатністю розв'язувати соціальні завдання і одночасно створювати умови для економічного зростання. Видатки бюджету є похідною від його доходів. Тому бюджетна політика повинна враховувати прогнозовану динаміку ВВП, спиратися на прозору, виважену систему оподаткування [72, с. 22].

Тому вважаємо за необхідне дослідити такі показники, що комплексно та всеохоплююче визначають макроекономічні передумови формування бюджетної стратегії та забезпечують бюджетну стабілізацію в країні, а саме:

– рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (без урахування доходів Пенсійного фонду);

– структуру видатків бюджету;

– структуру та темпи приросту доходів бюджету;

– темпи економічного зростання;

– рівень і темпи інфляції;

– рівень безробіття;

– дефіцит бюджету та джерела його фінансування;

– рівень державного боргу;

– стан рахунку поточних операцій платіжного балансу;

– темпи зростання обсягів виробництва.

Порівнюючи значення визначених показників з індикаторами бюджетної безпеки України, можна виділити основні передумови, що впливають на формування бюджетної стратегії та визначають характер бюджетної політики держави.

Рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет (без урахування доходів Пенсійного фонду). У сучасних умовах серед науковців відсутній консенсус стосовно визначення оптимальних обсягів бюджету та його структури. Аналіз наукових джерел свідчить, що значна частина ключових питань щодо визначення оптимального розміру бюджетних витрат для конкретної країни з урахуванням внутрішніх і зовнішніх чинників залишаються не розв'язаними. Тому щорічно, визначаючи основні напрямки бюджетної політики України на відповідний рік, науковці та практики дискутують з приводу основного параметру бюджетної політики – частки перерозподілу ВВП через зведений бюджет.

Новий підхід до бюджетної політики полягає в розумінні того, що державні фінанси є важливішим елементом сучасної економіки, які здійснюють реальний вплив на всю систему відтворення валового внутрішнього продукту [247, с. 18].

Як зазначає відомий американський вчений Річард Масгрейв: «Сьогодні в американській економіці більше 20 відсотків валового національного продукту (ВНП) споживається урядом. Сумарні державні витрати, включаючи трансферти, складають 35 відсотків ВНП, а податкові надходження – більше 30 відсотків ВНП. Незважаючи на це участь держави в економіці США у порівнянні з іншими розвиненими країнами не така вже і значна. Наприклад, в Західній Європі на діяльність державного сектора приходиться більше половини економічної активності. Крім бюджетних функцій державна політика впливає на хід економічної активності через монетарні, владні та інші механізми» [195, с. 17].

Співвідношення обсягу бюджету і ВВП – важлива економічна проблема, зумовлена особливостями функціонування моделі економіки конкретної держави. Залежно від соціального навантаження на бюджет виділяють три основні моделі перерозподілу ВВП через бюджет:

– американська, коли через бюджет перерозподіляється 30–35 % ВВП;

– західноєвропейська, за якої через бюджет перерозподіляється 40–50 % ВВП;

– скандинавська, коли через бюджет перерозподіляється 60-65 % ВВП.

У більшості країн перерозподіл здійснюється в діапазоні від 30 до 50 % ВВП [294].

З приводу збільшення присутності держави в економіці А. С. Гальчинський зазначає, що одним із визначальних пріоритетів подолання фінансової кризи 1997-1998 років було рішуче зменшення видатків зведеного бюджету: з 41,9 % у ВВП у 1996 році до 36,8 % – 1997 році, з 30,4 % у ВВП у 1998 році до 26,7 % у ВВП – 1999 році. Сьогодні видатки зведеного бюджету наблизилися до 35 % у ВВП. Завдання номер один – знизити видатки мінімум на 6-7 % [51].

В. М. Геєць наголошує, що бюджетна політика має бути детермінована загальноекономічним закономірностям. Іншими словами, існує тісна залежність між обсягами ВВП, об'єктивними розмірами відтворювальних процесів, з одного боку, та величиною фінансових ресурсів держави, що обслуговує ці процеси. При цьому бюджет у структурі економічного зростання має формувати стратегічні параметри розвитку української економіки, а не бути лише пасивною реакцією на спонтанні ринкові зміни [247, с. 29].

Протягом останніх років в Україні накреслилася тенденція до зростання обсягів видатків зведеного бюджету (табл. 2. 1). Сам по собі цей факт не є загрозливим. Оскільки в середньому державні видатки в розвинених країнах мають широкий діапазон розбіжностей – від 30 до 60 % ВВП, що не заважає забезпечувати достатньо високий рівень добробуту населення. Однак в Україні, як і у більшості країн із ринками, що розвиваються, існують певні особливості у соціально-економічному розвитку, що вимагає наукового обґрунтування та визначення економічної доцільності щодо збільшення обсягів бюджетних видатків.

Таблиця 2.1

Показники державних фінансів України за 2006–2014 роки

Показники	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Темпи зміни ВВП, у % до попереднього року	7,3	7,9	2,3	-14,8	4,1	5,2	0,2	0	-6,8
Дефіцит бюджету, % ВВП	0,7	1,1	1,5	4,1	6,0	1,8	3,6	4,4	4,6
Державні видатки, % ВВП	32,2	31,4	32,6	33,7	34,9	32,0	35,2	34,8	33,4
Державні доходи, % ВВП	31,6	30,5	31,4	29,9	29,1	30,6	31,8	30,4	29,1
Податкові надходження до бюджету, % ВВП	23,1	22,4	23,9	22,7	21,4	25,5	25,5	24,3	23,5
Державний борг (державний та гарантований державою), % ВВП	14,8	12,3	20,0	34,8	39,9	36,3	36,6	40,3	70,3

Джерело: розраховано автором за даними Національного банку України (http://www.bank.gov.ua), Міністерства фінансів України (http://www.minfin.gov.ua) та Державної служби статистики України (http://www.Ukrstat.org).

Зростання ролі держави у перерозподілі доходів притаманно для всіх європейських країн. Їх загальною ознакою є значна частка державних видатків у ВВП (табл. 2.2 та 2.3). Можна стверджувати, що у більшості країн з розвинутою ринковою економікою показники, що характеризують бюджетне навантаження, є порівняними. За рахунок об'єднання економічної, фінансової, валютної, кредитної систем в європейських країнах відбувся процес конвергенції – зрівнювання значення фінансово-бюджетних показників, зокрема бюджетного дефіциту, державного боргу, інфляції, процентних ставок тощо. Серед основних переваг такої інтеграції – скоординований рівномірний розвиток усіх держав-членів ЄС. Недоліком такого об'єднання є – неможливість уряду окремої країни проводити прискорений розвиток власної економіки.

Таблиця 2.2

Показники державних фінансів зони євро за 2006–2014 роки

Показники	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Дефіцит бюджету, % ВВП	-1,3	-0,6	-2,0	-6,3	-4,1	-3,6	-2,9	-2,4
Державні видатки, % ВВП	46,7	46,0	46,8	50,7	49,0	49,6	49,5	49,2
Державні доходи, % ВВП	44,6	44,7	44,5	44,4	44,9	46,0	46,6	46,7
Державний борг, % ВВП	68,3	66,0	69,4	78,7	86,0	89,4	91,2	92,2

Джерело: складено за статистичними даними Європейського Союзу (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu).

Як зазначає видатний американський економіст, лауреат Нобелівської премії з економіки (1970 рік) Пол Самуельсон: «Демократія породжує таку державу, яка їй бажана. На жаль, на питання – чи було таке розширення повноважень держави гарною або поганою політикою і чи повинна вона отримати схвалення усіх, хто щиро зацікавлений у збереженні й удосконаленні позитивних сторін нашої системи, – на ці питання історія якщо і відповість, то лише через багато часу. У політиці, як ні в якій іншій області, вірно, що дорога в пекло вимощена благими намірами» [263, с. 152].

Таблиця 2.3

Показники державних фінансів зони ЄС-27 за 2006–2014 роки

Показник	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Дефіцит бюджету, % ВВП	-1,4	-0,8	-2,3	-6,8	-4,5	-4,2	-3,2	-2,9
Державні видатки, % ВВП	46,3	45,7	46,9	50,7	48,5	49,0	48,6	48,1
Державні доходи, % ВВП	44,0	44,0	44,1	43,6	44,0	44,8	45,4	45,2
Державний борг, % ВВП	61,4	58,8	61,6	73,6	81,0	83,7	85,5	86,8

Джерело: складено за статистичними даними Європейського Союзу (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu).

Для забезпечення зростання економіки Україна вже фактично вичерпала всі можливості щодо розширення діапазону державних функцій у частині їх бюджетного фінансування. Так, окремі вчені

вважають, що для нашої країни точка оптимуму або реверсу обсягів державного споживання становить 25–27 % ВВП, інші визначають його на рівні 32–33 % ВВП (без урахування соціальних трансфертів) [52]. Подальше збільшення державних видатків уже є загрозливим для розвитку країни. Особливо в період рецесії світової економіки, що відбувається в сучасних умовах, необхідно скорочувати видатки бюджету.

Перш ніж проводити консолідацію бюджету і шукати механізми її реалізації, необхідно чітко визначитися на державному рівні, яку економіку попиту або пропозиції уряд намагається побудувати в країні, оскільки від цього буде залежати вибір напрямів та обсягів витрачання бюджетних коштів.

Економіка попиту передбачає значні державні дотації (зокрема соціальні трансферти) з бюджету для підтримки сукупного попиту в країні. Для того, щоб відбувся мультиплікаційний ефект від витрачання бюджетних коштів, необхідно обмежити обсяг імпорту в країну і тим самим припинити відтік валюти із країни. Зробити це буде проблематично в умовах вступу України у ВТО. Крім того, для виходу економіки із кризи необхідно спрямовувати бюджетні кошти на інвестиції, а не на споживання.

Поділяємо думку вітчизняних вчених, зокрема В. М. Гейця та А. І. Крисоватого, що в Україні необхідно розбудовувати економіку пропозиції за рахунок запровадження імпортозаміщення технологій та збільшення обсягів вітчизняних товарів і послуг. Така модель економіки передбачає зростання обсягів державних інвестиції на інноваційні та інфраструктурні проекти, що призведе до збільшення державного боргу, при цьому ефект буде відчутним лише у середньо та довгостроковій перспективі [149, с. 66].

З неможливістю постійно стимулювати попит в умовах глобальної економічної рецесії зіткнулися уряди всіх провідних країн світу. Через обмеження державних інвестицій, падіння рівня життя населення, скорочення обсягів приватних інвестицій та недоступність кредитних ресурсів все частіше лунають пропозиції про повернення виробництва у метрополії, як одного із варіантів антикризового маневру держав, з метою скорочення рівня безробіття та створення нових робочих місць.

Фактично сьогодні у світі розглядається питання про перехід до нової моделі побудови економічних відносин – економіки пропозиції, яка передбачає модернізацію як базису – виробництва, так і її надбудови – характеру суспільних відносин. І саме бюджетна політика формує та відображає тип економічної моделі держави.

Структура видатків бюджету. Держава, витрачаючи бюджетні кошти поводить себе так само, як і будь-який інший економічний агент. За рахунок системи державних закупівель та фінансування бюджетних програм держава визначає напрями та спрямовує переміщення фінансових ресурсів відповідно до пріоритетів соціально-економічного розвитку країни. При цьому більша частина державних видатків покривається за рахунок податкових надходжень.

Зміни, що відбулися у системі оподаткування та механізмі адміністрування податків протягом минулих років були не на користь економічного зростання, зокрема й через неефективний перерозподіл бюджетних коштів, хоча і призвели до збільшення частки податкових надходжень у структурі доходів бюджету.

Особливістю України є те, що стрімке зростання питомої ваги податкових надходжень до бюджету у відсотках до ВВП не було забезпечено їх ефективним використанням з боку держави, спрямованим на вирішення проблем економічного розвитку, про що свідчить значне скорочення темпів зростання ВВП. У цьому контексті необхідно наголосити, що одним із визначальних негативних чинників, який вплинув на призупинення темпів зростання ВВП, є зміна структури видатків зведеного бюджету. Так, досягнення Україною у 2004 році найвищих у Європі темпів приросту ВВП на рівні 12,1 % було забезпечено, зокрема, скороченням питомої ваги витрат на фінансування соціально-культурних заходів до 51,2 % від загального обсягу видатків [71]. Однак утримати витрати на цьому рівні не вдалося і в подальшому відбувається тенденція до їх поступового збільшення до показника понад 60 % від загального обсягу видатків. При цьому темпи приросту видатків на соціально-культурну сферу випереджали темпи зростання видатків зведеного бюджету.

Виконання соціальних функцій потребує від держави дедалі більших за масштабами обсягів фінансування соціальних програм, які фінансуються за рахунок бюджетних коштів, потреба в яких, через старіння населення, постійно зростає. При цьому існує взаємозалеж-

ність між обсягами ресурсів, що акумулюються до бюджету, та станом економіки, яка створює базу для їх формування, та одночасно потребує створення сприятливих умов та державних гарантій для свого розвитку. Значною мірою економічне зростання залежить від структури видатків бюджету, яке, в свою чергу, обумовлено суспільним способом виробництва, політичним устроєм країни, менталітетом населення та обсягом функцій держави.

Саме тому Дж. Стігліц наголошує, що «сучасне суспільство вимагає, щоб уряд узяв на себе найважливішу роль: від встановлення правил і забезпечення їх дотримання до розвитку інфраструктури, фінансування наукових досліджень, забезпечення освіти, охорони здоров'я та надання різних видів соціального захисту. Багато з витрат такого роду є довгостроковими, і багато з них призведе до довгострокових наслідків. Якщо ми хочемо, щоб ці кошти були витрачені належно, слід спочатку всесторонньо продумати, що ми хочемо отримати і в якому напрямі нам рухатися далі» [273, с. 346].

Зимовець В. В., узагальнюючи досвід західних дослідників, робить висновок, що зростання частки видатків на фінансування соціальних послуг у видатках бюджету справляє позитивний вплив на економічне зростання, оскільки у секторі суспільних послуг створюється додана вартість, яка прямо збільшує обсяги номінального ВВП [106, с. 170].

Погоджуємося з висновками авторського колективу дослідників на чолі з Л. Л. Тарангул, що за об'єктивними економічними критеріями бюджетна підтримка економіки має здійснюватися шляхом фінансування об'єктів інфраструктури, розвитку науки та освіти. Питання доцільності бюджетної підтримки окремих суб'єктів господарювання реального сектора економіки, особливо спрямованого на забезпечення їх діяльності, є дискусійним, адже для надання субсидій окремим суб'єктам господарювання держава вилучає ресурси в економіки та населення. За умови незмінності рівня видатків бюджету на інші цілі реалізація таких заходів передбачає збільшення державних витрат, що негативно впливає на економічне зростання. Джерелом фінансування останніх є або підвищення податків, або дефіцит бюджету [30, с. 53].

Тому в умовах економічної рецесії, хронічного дефіциту бюджету та загрозливих обсягів державного боргу уряду необхідно знайти баланс між обсягом соціальних функцій держави та рівнем їх

фінансового забезпечення, або запропонувати альтернативні шляхи їх фінансування.

Структура та темпи приросту доходів бюджету. Останні економічні та бюджетні тенденції в країні висунули на передній план проблему фіскального напруження, оскільки майже 80 % доходів зведеного бюджету формуються саме за рахунок податкових надходжень. Відбувалося відповідне зростання питомої ваги податкової складової як у доходах бюджету, так і у ВВП, з одночасним збільшенням неподаткових надходжень.

Тренд зростання номінального ВВП досяг свого максимуму у 2006 та 2007 роках без значного посилення фіскального навантаження на платників податків. Незважаючи на негативний вплив світової фінансовою кризи на економіку країни, уряду вдалося утримати податковий тиск протягом 2008–2010 років на визначеному рівні в межах 22–24 % від ВВП. Лише після запровадження Податкового кодексу України, починаючи з 2011 року, відбулося суттєве зростання податкового навантаження на платників податків. Розпочався процес фіскалізації державних фінансів, зменшення частки неподаткових надходжень у структурі доходів бюджету.

Збільшення податкового навантаження (зростання частки податкових надходжень у ВВП) свідчить про підвищення фіскальної ефективності податкової системи. Якщо звернутися до світового досвіду, то частка усіх податкових надходжень у відсотках до ВВП по окремих країнах світу становить: США – 30 %, Японії – 31 %, Канаді – 37 %, Німеччині – 38 %, Великобританії – 37 %, Франції – 44 %, Італії – 40 %. Лідерами є Данія (51,7 % від ВВП), Швеція (50,2 %) та Бельгія (45,9 %) [213, с. 23]. Значний розмах значень показників свідчить, що кожна з цих країн будує систему оподаткування відповідно до своїх внутрішніх економічних умов, враховуючи її вплив на виробництво та обсяги ВВП. Поряд з цим простежується і загальна спільна риса – значна частка податків у ВВП в усіх країнах з розвиненою ринковою економікою, що свідчить про суттєву роль держави у перерозподілі доходів у цих країнах.

Показник податкового навантаження на економіку України має відносно невисоке значення порівняно з європейськими країнами та США, оскільки єдиний соціальний внесок не враховується при визначеннях податкового навантаження в Україні, що дещо викривляє

цей показник у бік зменшення. При цьому необхідно враховувати, що податкова система як інструмент макроекономічного регулювання має бути спрямована на виконання основних завдань, що стоять перед економікою України на сучасному етапі розвитку. Зокрема, до цих завдань належить макроекономічна стабілізація і забезпечення високих темпів економічного зростання, лібералізація економічної діяльності, побудова інститутів економічної системи згідно з вимогами ринкової економіки.

У більшості країн з розвиненою ринковою економікою показники, що характеризують податкове навантаження, є порівняними. Стан розвитку економіки України не дає можливості зробити висновок про надмірний податковий тиск, виходячи тільки з означених показників. Однак стверджувати однозначно, що існують резерви збільшення податкового навантаження на економіку країни, і, як наслідок, збільшення видаткової частини бюджету, немає підстав. Йдеться лише про оптимізацію структури податкових надходжень до бюджету і на цій основі підвищення фіскальної ефективності податкової системи держави.

Темпи економічного зростання. Щодо основного показника розвитку економіки – темпів приросту ВВП – серед науковців відсутня одностайність у питанні щодо впливу обсягів бюджетних видатків на темпи економічного зростання, оскільки для кожної країни існує власна точка оптимуму розміру державних видатків. На цей показник впливає багато чинників, зокрема, структура видатків, циклічність розвитку економіки, кон'юнктура зовнішніх ринків, для України ще й вартість енергоносіїв тощо.

Науковцями доведено, що мультиплікатор зниження витрат бюджету на 1 % призводить у середньому до падіння ВВП на 1,7 %. За розрахунками фахівців МФВ, показник падіння ВВП сьогодні перебуває у межах 1,5–2 % ВВП. Крім того, механізм глобального перерозподілу фінансових ресурсів ставить під сумнів існування прямої залежності між темпами зростання ВВП в окремій країні та отриманням результатів від цього зростання. Тому робляться прогнози, що економічний розвиток країн у сучасних умовах повинен відбуватися шляхом бюджетної консолідації, при наймі протягом найближчих 15 років, а зростання світового ВВП буде досягатися за рахунок країн, де є зростаючі ринки споживання. Сьогодні в світі існує 20 країн, що швидко розвиваються, за ринки яких і треба боротися,

тому що в сучасних умовах у світі формується нова глобальна система економічного зростання [155, с. 84].

З цього приводу Дж. Стігліц застерігає, що коли уряд знижує витрати, за цим відбувається уповільнення економічного зростання, розширення масштабів безробіття і скорочення доходів, що веде до зменшення податкових надходжень. Державний бюджет зрештою нічого не набуває або покращується незначно. Втім з цього скрутного становища є один вихід. Занепокоєння з приводу розміру заборгованості повинне призвести до зміни структури державних витрат, до витрат, які приносять високу економічну віддачу. А ось запозичення для фінансування інвестицій (наприклад, у технології, інфраструктурі й освіті) з прибутковістю на рівні 5 або 6 % можуть призвести до зниження довгострокової національної заборгованості, оскільки зростання як у короткостроковій, так і довгостроковій перспективі принесе більш ніж достатньо додаткових податкових надходжень для виплати належних відсотків [273, с. 373].

Скорочення поточних витрат держави сигналізує для учасників фінансового ринку про зростання довіри до дій уряду в довгостроковій перспективі за рахунок зниження дефіциту бюджету, що, у свою чергу, сприятиме зростанню сукупного попиту в країні. З іншого боку, скорочення статей витрат, які мають меншу політичну значущість, наприклад, бюджетні інвестиції, матимуть слабший вплив на ступінь довіри до запропонованих заходів. Таким чином, при ухваленні управлінських рішень щодо скорочення бюджетних витрат з метою збалансування бюджету і зменшення його дефіциту перевагу доцільно надавати заходам, що спрямовані на скорочення поточних статей витрат, оскільки це більш позитивно вплине на темпи розвитку економіки, чим скорочення державних інвестицій.

Держава має сконцентрувати свої обмежені ресурси на виконання чітко визначених базових функцій. Бюджетна політика повинна будуватися на оцінці відносної ефективності участі держави у різних сферах економічної активності та зводити до мінімуму розподіл бюджетних ресурсів за напрямами, де участь держави необов’язкова або неефективна.

Рівень і темпи інфляції. Для реалізації політики бюджетної стабілізації використовують одночасно фіскальні та монетарні інструменти. Загальновідомо, що основною конституційною функцією

Національного банку України є стабільність національної валюти – гривні, тому для її ефективної реалізації необхідно узгоджувати передбачені для цього заходи з Міністерством фінансів України, оскільки через вибір способів покриття дефіциту бюджету (зараз його наявності) та обсяг державних витрат (трансфертів), передбачених у бюджеті на відповідний рік, уряд може впливати на обсяг грошової маси в обігу та рівень сукупного попиту в країні, що може спричинити інфляцію, та, як наслідок, девальвацію національної валюти. Одночасно національний банк, визначаючи та утримуючи курс національної валюти, може впливати на обсяг експортних операцій та платіжний баланс країни загалом, що в умовах відкритої та експортно-орієнтованої економіки України може призвести до недоотримання податкових платежів до бюджету.

За характером впливу на інфляційні процеси джерела фінансування бюджетного дефіциту поділяють на інфляційні та неінфляційні. До інфляційних належать – монетизація дефіциту, яка відбувається шляхом надання центральним банком позик уряду (купівля центральним банком державних цінних паперів) та додаткова емісії грошей, яка законодавчо в Україні заборонена.

Щодо монетизації дефіциту бюджету, то такий метод покриття використовується у випадку, коли одночасно із наявністю дефіциту бюджету держава має значний обсяг зовнішнього боргу, внаслідок якого залучення зовнішніх позик неможливе, оскільки може спричинити боргову кризу, а всі внутрішні джерела фінансування вичерпані або відсутні ефективні фінансові інструменти для їх залучення. Цей метод є вимушеним і вважається доцільним, коли всі офіційні валютні резерви центрального банку використані. У такому випадку першочерговим завданням уряду є врегулювання платіжного балансу за умови, що економіка спроможна витримати високий рівень інфляції.

У випадку, коли уряд фінансує бюджетний дефіцит шляхом емісії, яка зумовлює інфляційні наслідки, вважається, що в країні застосовують «інфляційний податок» або сеньйораж – дохід від друкування грошей, який виникає в умовах перевищення приросту грошової маси над приростом реального ВВП, наслідком чого є зростання середнього рівня цін [72, с. 56]. Тому економічні агенти змушені сплачувати так званий інфляційний податок, який за допомогою вищих цін перерозподіляє частину їхніх доходів на користь держави. Особливість

механізму дії цього податку полягає в тому, що значною мірою він впливає на доходи найбідніших та середніх прошарків суспільства, ніж на заможних громадян. Це обумовлено тим, що доходи першої групи населення формуються, в основному, за рахунок заробітних плат, субсидій, допомог, що мають фіксований розмір. У більшості випадків уряд своєчасно та у повному обсязі (відповідно до реальних темпів приросту інфляції) не індексує доходи зазначених груп населення. Тому фахівці характеризують інфляційний податок як регресивний, ставка якого зменшується у міру збільшення обсягів доходів платників податків.

В умовах зростання рівня інфляції у платників податків спостерігається ефект Олівера-Танзі, який виявляється у свідомому затримуванні ними строків сплати податків та обов'язкових платежів до бюджетів усіх рівнів. Таким чином, зростання інфляційного напруження створює економічні стимули для відстрочення сплати податків до бюджету, оскільки за час такого відтягування відбувається знецінення грошей, від якого виграє платник податків [295, с. 207]. Для держави таке запізнення зі сплати податків буде негативно впливати на зростання реальних доходів бюджету.

Занадто експансіоністська бюджетна політика та наявність дефіциту бюджету можуть призвести до інфляції попиту, результат якої (темпи та рівень інфляції) залежить від характеру реакції бюджету на можливі зміни рівня цін та часового лагу, необхідного для виведення фінансової системи із рівноваги.

Необхідно наголосити, що не завжди емісійне фінансування бюджету призводить до інфляційних процесів у країні. В умовах значних темпів зростання економіки, наприклад, в Україні в 2004 році темпи приросту ВВП становили 12,1 %, з метою задоволення зростаючого попиту на гроші та забезпечення безперебійного виконання розрахунків за угодами, помірна та чітко прорахована за обсягом емісія грошей є необхідною для держави.

Тому при виборі пріоритетів бюджетної та монетарної політики держави короткострокові цілі стабілізації мають бути узгоджені з довгостроковими пріоритетами економічного зростання та соціального розвитку країни, враховуючи прогнозні розрахунки щодо тенденції платіжного балансу.

Рівень безробіття. Стратегічною метою розвитку демократичних держав є забезпечення добробуту громадян, яка реалізується за рахунок підтримки відповідного рівня реальних доходів населення. Основним джерелом формування доходів населення виступає заробітна плата. Держава, створюючи робочі місця у державному секторі та спонукаючи до цього за рахунок системи оподаткування, доступності кредитів, формування конкурентного середовища в країні тощо – приватний сектор, тим самим впливає на сукупний попит у країні та розмір основного індикатора формування ВВП – споживання приватного сектору (С).

Згідно з теорією Дж. Кейнса про «ефективний попит», збільшення державних видатків для поліпшення інфраструктури економіки, на створення робочих місць, призводять до збільшення доходів населення. Уряд, збільшуючи державні видатки, опираючись на концепцію зайнятості й власний принцип ефективного попиту, а також використовуючи принцип мультиплікатора державних видатків, сприятиме відновленню макроекономічної рівноваги й зростанню економіки [84, с. 31].

В умовах кризи, коли відбувається скорочення робочих місць та зростає рівень безробіття, держава за рахунок автоматичних стабілізаторів бюджетної політики – допомоги у зв'язку з безробіттям та інших соціальних виплат, а також зниження податкових ставок або перерозподіл податкового навантаження на більш заможні верстви населення підтримує сукупний попит у країні, що призводить до зростання державних видатків. У період підйому економіки та зростання рівня зайнятості, держава навпаки – скорочує видатки на фінансування допомоги у зв'язку з безробіттям та збільшує податкове навантаження з метою погашення боргів, що утворилися в період дефіцитного бюджету.

Доходи населення виступають складовою індикатора формування ВВП – інвестиції приватного сектору (І) та залежать від обсягу реального наявного доходу населення, який залишається у розпорядженні після оподаткування. Якщо рівень доходів зменшується, то й скорочується обсяг інвестицій приватного сектору, але ця залежність не прямо пропорційна, оскільки схильність до заощаджень мають особи з доходом вище середнього по країні, який формується, в основному, не за рахунок заробітної плати (пасивні доходи населення) і не залежить від працевлаштування їх власника.

На сукупний попит в країні та купівельну спроможність населення впливає також рівень інфляції. Якщо у країні відбувається зростання цін, що загрожує економіці інфляційним розривом, необхідно запроваджувати державну програму обмеження споживчих кредитів з одночасним введенням високих ставок податків на доходи населення та/або скороченням державних видатків з метою відновлення рівноваги при високому рівні зайнятості без інфляції (додаток В).

Не менш негативний вплив на рівень зайнятості та темпи розвитку економіки має дефляція. У 2012 році в Україні на фоні скорочення приватного споживання (через зростання рівня безробіття та падіння реальних доходів населення) та обсягів інвестицій приватного сектору відбувся дефляційний розрив, подолати який лише інструментами бюджетної політики дуже складно. Необхідно долучити до арсеналу вже зазначених державних заходів (зниження податкових ставок та збільшення бюджетних видатків) – проведення експансіоністської грошово-кредитної політики з метою стимулювання приватних інвестицій. Поєднання фіскальних та монетарних інструментів дозволить у середньостроковій перспективі знов досягти в країні стабільної повної зайнятості населення. У даному випадку йдеться про природний рівень безробіття, що, «на думку неокласиків, відіграє позитивну роль, оскільки є резервом робочої сили, яка будь-який час може приступити до роботи, а також є стимулом трудової дисципліни» [47, с. 360].

Головним завданням бюджетної політики держави є побудова такої системи оподаткування та бюджетних видатків, яка здатна згладжувати піки коливань економічних циклів та забезпечувати підтримку сталого розвитку економіки з високим рівнем зайнятості в країні, без значних темпів інфляції або дефляції.

Дефіцит бюджету та джерела його фінансування. Державний дефіцит є інструментом антициклічної бюджетної політики та використовується державою у період кризи та спаду в економіці. Одночасно він вважається одним із важливіших чинників загальної макроекономічної стабілізації економіки. За своєю сутністю дефіцит бюджету має двояку природу: з одного боку, це перевищення видатків (витрат) бюджету над доходами, з іншого – це сума заощаджень приватного сектору, залучених державою на внутрішньому та зовнішньому фінансових ринках для фінансування незабезпечених доходами видатків.

Серед представників різних наукових течій відсутня однозначна оцінка наслідків впливу бюджетного дефіциту на бюджетну стабілізацію та соціально-економічні процеси в суспільстві. Так, послідовники кейнсіанської теорії вважають бюджетний дефіцит основним антикризовим чинником та додатковим стимулом соціально-економічного розвитку, якщо цей дефіцит спонукатиме до пошуку ефективних шляхів раціонального використання бюджетних коштів, посилення бюджетної дисципліни, збільшення доходів бюджету у майбутньому [295, с. 197]. Однак більшість науковців та практиків дотримуються думки, що бюджетний дефіцит чинить негативний вплив на державні фінанси та економіку в цілому, який має свій прояв у посиленні інфляційних процесів у суспільстві, розбалансуванні бюджету, зростанні державного боргу та дефіциту платіжного балансу, посиленні диференціації у доходах населення тощо.

Особливістю функціонування фінансових систем більшості країн світу, й України зокрема, в сучасних умовах є хронічний характер бюджетного дефіциту та глобальне зростання державного боргу, що призводить до відволікання значних обсягів фінансових ресурсів з приватного сектору та призупиняє темпи зростання економіки.

Ще у 1955 році учасниками симпозіуму «Бюджетні дефіцити і борги», якими були видатні вчені, міністри фінансів ряду країн та експерти МВФ, були узагальнені основні причини хронічної дефіцитності бюджетів у таких положеннях. «По-перше, в західних країнах після Другої світової війни суттєво зросли вимоги суспільства до функцій владних і державних структур. У міру економічного зростання й збільшення національного багатства особливо розширювалася соціальна сфера діяльності держави з обслуговування ринково-неактивних категорій населення. По-друге, посилена соціальна роль держави стала звичною, маса реципієнтів соціальних допомог почала сприймати вигоди свого становища як безумовну норму. Будучи численним сектором електорату, вони мають змогу політично перешкоджати проведенню відповідних реформ, особливо в сферах соціального забезпечення й охорони здоров'я. По-третє, виявилися помилковими урядові оцінки соціальних параметрів державних бюджетів, у яких не повною мірою були враховані тенденції зростання безробіття, дорожчання медичних послуг, подовження тривалості життя, а також зниження темпів приросту продуктивності праці» [6, с. 239].

Фінансування бюджетного дефіциту можливо шляхом продажу державних активів, залучення державних запозичень та монетизації дефіциту. Найбільш поширеним методом покриття бюджетного дефіциту є державні запозичення, оскільки вони не мають інфляційного характеру та здійснюються у формі зовнішнього та внутрішнього фінансування.

Внутрішній борг є більш вигідним для держави, оскільки відсотки за його користування сплачуються кредиторам-резидентам, відсутня пряма втрата товарів і послуг (чистого особистого доходу), не відбувається відплив валюти з країни, що позитивно впливає на обсяг приватних інвестицій. У сучасних демократичних країнах Заходу внутрішній борг є засобом не лише фінансової, а й політичної підтримки держави, оскільки за рахунок безперервно діючої системи державного кредиту уряд створює надійну соціальну базу державності – впливових і заможних громадян – кредиторів, інтереси яких безпосередньо залежать від успіхів державної діяльності [5, с. 198]. Внутрішній державний борг внаслідок проведення процедури рефінансування, тобто погашення позик за рахунок випуску нових, виступає як механізм перерозподілу коштів між поколіннями всередині країни, і може взагалі мати безстроковий характер.

Зовнішній борг є більш обтяжливим для країни, ніж внутрішній, оскільки для його обслуговування необхідна іноземна валюта, яка вивозиться за кордон у вигляді процентів та повернення боргу. Це призводить до додаткового тиску на платіжний баланс та створює залежність країни-боржника від країни-кредитора. Якщо запозичені фінансові ресурси не були використані прибутково, держава змушена повертати борг за рахунок податкових надходжень. Тому пріоритетом довгострокової бюджетної політики є розвиток системи внутрішнього кредиту. Однак проводячи політику заміщення зовнішнього боргу внутрішнім, необхідно враховувати межі вилучення національного капіталу з приватного сектору на користь державного. Надмірне зростання державних запозичень погіршує умови конкуренції приватного бізнесу з державою на ринку позичкового капіталу.

При прийнятні рішень щодо вибору джерел фінансування дефіциту бюджету набувають особливого значення питання визначення обґрунтованих обсягів зовнішніх запозичень, необхідних для покриття дефіциту зведеного бюджету, та розрахунок відсотків за їх

користування. Оскільки такі дії призводять до відпливу валюти з держави, зменшення золотовалютних резервів національного банку, погіршення стану поточного рахунку платіжного балансу, скорочення інвестицій в економіку країни, що спричиняє у довгостроковій перспективі скорочення темпів приросту ВВП та породжує фінансову дестабілізацію країни.

Рівень державного боргу. Для економіки країни наявність державного боргу має протилежні наслідки у короткостроковому і довгостроковому періоді. Так, у короткостроковому періоді – залучення державних позик призводить до зниження податкового навантаження, внаслідок чого збільшуються доходи і споживчі витрати. Але у довгостроковій перспективі державні позики витісняють приватні інвестиції, що призводить до зменшення рівня інвестиційної активності через скорочення загального обсягу капіталу в країні, зниження рівня доходів і споживання на душу населення.

У результаті впровадження антикризових програм і фінансування урядами безпрецедентних за обсягами заходів стимулювання економіки і фінансового сектору у більшості країн з розвиненою економікою значно зросла державна заборгованість. Зокрема, найвищий рівень відношення державного боргу до ВВП у 2014 році мали наступні країни: Японія – 230 %, Греція – 200 %, Португалія – 135 %, Італія – 131 %, Ірландія – 128 %, Ісландія – 115 %, Велика Британія та США – 114 %, Франція – 110 %, Іспанія – 105 %, Бельгія – 102 % [325]. У перспективі, зважаючи на призупинення темпів зростання економіки, продовження старіння населення і необхідність збільшення пенсійних виплат, може виникнути ще більш серйозніша проблема для державних фінансів. Як зазначав з цього приводу П. Самуельсон, «існування державного боргу за умови правильного управління ним і відповідних операцій на відкритому ринку може реально підвищити дієвість державних програм стабілізації економіки (хоча це також може викликати політичну опозицію підвищення рівня відсотка)» [263, с. 331].

Високий рівень державного боргу пояснюється не лише фінансовою кризою, але й неефективною бюджетно-податковою політикою минулих десятиліть. У складні періоди розвитку економіки рівень державного боргу зростав, проте, і в сприятливих – не знижувався. Уряди не лише країн із ринками, що розвиваються, але і більшості країн з розвиненою економікою використовували боргове фінансування

державних витрат, стратегічно не розраховуючи на можливість виникнення серйозної проблеми з обслуговуванням своїх державних боргів, вважаючи це проблемою країн третього світу з низькими кредитними рейтингами [158, с. 124].

Незважаючи на різке зростання в Україні в 2014 році значення показника державного та гарантованого державою боргу до 70,3 % ВВП, він залишається відносно невисоким у порівнянні з європейськими країнами. Однак фахівці МВФ звертають увагу на особливості визначення обсягів державного боргу в Україні. Через відсутність достовірного обліку боргу сектору загального державного управління в нашій країні для міжнародних порівнянь використовують борг центрального уряду. Тобто в Україні реальний показник боргу з урахуванням усіх рівнів державного управління (включаючи місцеві борги та борги пенсійного фонду та фондів соціального страхування) є вищими, ніж визначено в офіціальних статистичних документах [23, с. 6].

Тому в Україні, як і більшості країн світу, для скорочення державної заборгованості, забезпечення фінансової стабільності та сталого економічного зростання запроваджено середньострокову стратегію бюджетної консолідації. Бюджетна консолідація передбачає як підвищення податкового навантаження, так і скорочення державних витрат. Фахівці з МВФ наголошують, що бюджетну консолідацію не можна проводити занадто швидко, інакше це призведе до уповільнення темпів зростання економіки. При цьому занадто повільне проведення бюджетної консолідації може підірвати довіру до держави. Її швидкість повинна залежати від умов конкретної країни, але ключовою умовою залишається середньострокова консолідація, що користується довірою з боку платників податків, споживачів державних послуг та інвесторів.

У більшості країн з розвиненою економікою в посткризовий період відбулося зростання податкового навантаження на заможні прошарки населення, зменшуються податкові вирахування і пільги, збільшується фіскальна роль податків з метою максимізації доходів бюджетів і скорочення бюджетного дефіциту. Зокрема, підвищуються ставки податків у фінансовому секторі, в окремих країнах зростають ставки як універсального, так і специфічних акцизів. Однак при цьому необхідно знайти консенсус між забезпеченням надходжень до бюджету і стимулюванням економічного розвитку в посткризовий період.

За таких умов у коротко- і середньостроковій перспективі доцільніше оптимізувати оподаткування за рахунок зниження надмірно високих ставок податків і розширення податкової бази в контексті стимулювання економічного розвитку за рахунок відновлення виробничих ресурсів. На жаль, більшість урядів, у тому числі й України, діючи в умовах бюджетного цейтноту і загрози зниження суверенних кредитних рейтингів своїх країн, урізають соціально значущі статті витрат з метою зменшення показника державного боргу до ВВП як обов'язкової умови доступу до ресурсів міжнародних фінансових організацій, в першу чергу МВФ.

Оптимізація боргової політики уряду повинна відбуватися в контексті реалізації бюджетної стратегії держави, яка поєднує завдання стабілізації державних фінансів шляхом запровадження нових фінансових інструментів, що сприятимуть підвищенню ефективності інвестиційної складової бюджетних видатків, розвитку альтернативних, непозикових інструментів фінансування бюджетних витрат. Зазначені заходи сприятимуть уникненню кризи ліквідності, небезпеки боргового навантаження, оптимізації структури державного боргу та його позитивного впливу на фінансову безпеку держави [141, с. 24].

Проте необхідно зазначити, що вплив держави на фінансову кризу за допомогою інструментів бюджетної політики є обмеженим. У сучасних умовах бюджетний дефіцит і високий рівень боргу є однією з найсерйозніших проблем державних фінансів. Завдання зниження державного боргу ускладнюється підвищенням рівня безробіття, старінням населення, соціальною напруженістю, проблемою екології тощо.

Як зазначає П. Самуельсон: «Для нації державний борг не складає тягаря, і кожен громадянин не тягне на собі його важкий тягар. Але якщо ми залишимо нащадкам у спадок внутрішній борг без змін у розмірі основного капіталу, який в будь-якому разі буде їм переданий, може мати місце внутрішній перерозподіл, оскільки одна частина суспільства отримуватиме більше товарів, чим вона виробляє, за рахунок іншої частини. Цей перерозподіл не є «чистим тягарем», відрізняючись у принципі від чистих вирахувань, пов'язаних з виплатою зовнішнього боргу. Проте важливе значення може мати перерозподіл між різними віковими групами, причому впродовж життя кожного

покоління виникатиме питання, в якому розмірі і в якому віці вони отримають свою частку споживання» [263, с. 331]. Це зумовлює необхідність реалізації довгострокових заходів фінансово-бюджетної політики, які забезпечать поліпшення боргової ситуації в найближчі десятиліття і сприятимуть стабілізації державних фінансів у цілому.

Таким чином, у сучасних умовах при проведенні бюджетної політики та визначенні її пріоритетів на довгострокову перспективу необхідно враховувати такі чинники, як рівень державного боргу та тип боргового зобов'язання, резидентність кредитора, обмеження щодо накопичення державних боргів, визначених у бюджетних правилах. Одночасно необхідно розробляти прогнози стосовно обсягів державних доходів і видатків, темпів економічного зростання, процентних ставок за кредитними ресурсами в середині та за межами країни.

Стан рахунку поточних операцій платіжного балансу. В Україні відповідальність за складання платіжного балансу на законодавчому рівні [97] покладено на Національний банк України [65]. Платіжний баланс відображає всі угоди, пов'язані з використанням та надходженням іноземної валюти. Фактично він являє собою співвідношення між загальною сумою експорту товарів і послуг країни та загальною сумою імпорту. Експорт товарів, послуг, інвестицій або боргових зобов'язань формує кредитові статті, які забезпечують надходження іноземної валюти в країну. Імпорт за цими статтями – є дебітом і пов'язаний з відтоком валюти з країни. Таким чином, платіжний баланс дає можливість уряду скласти уяву про стан зовнішньої торгівлі та зробити узагальнену оцінку економічного стану країни.

Взаємозв'язок між сальдо поточного рахунку платіжного балансу та обсягом ВВП країни можна простежити при розрахунку ВВП (Y) за компонентами витрат.

$$ВВП = C + I + G + X, \quad (2.\ 1)$$

де C – особисті споживчі витрати;

I – валові інвестиції;

G – державні закупівлі товарів і послуг;

X – чистий експорт [47, с. 375].

Якщо у формулі компонент чистий експорт буде мати від'ємну величину, то це призведе до зменшення обсягів ВВП та негативно вплине на темпи його зростання. Забезпечити прийнятний для держави

обсяг ВВП можливо за рахунок збільшення інших компонентів. У більшості випадків уряд вдається до збільшення державних закупівель товарів і послуг (зростання державних видатків), що призводить до бюджетного дефіциту та зростання державного боргу.

Платіжний баланс складається з таких розділів: рахунок поточних операцій; рахунок операцій з капіталом та фінансових операцій, де є підрозділ «Резервні активи» (який можна вважати сучасною модифікацією раніше існуючого розділу – рух золота, та який через обмежене використання останнього як засобу платежу та запровадження нових фінансових інструментів міжнародних розрахунків втратив свою актуальність).

У розділі «Рахунок поточних операцій» відображається різниця між загальним експортом товарів та послуг та їх загальним імпортом у країну. В умовах відкритої та конкурентної економіки, вступу України до Світової торговельної організації та ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, доступу громадян до купівлі товарів за кордоном через мережу Інтернет тощо проконтролювати або нав'язати споживачам – резидентам України купувати лише/або переважно вітчизняні товари – неможливо, тому уподобання споживачів можуть негативно вплинути на показники рахунку поточних операцій платіжного балансу.

Одночасно з уподобаннями споживачів на сальдо поточного рахунку платіжного балансу впливає кон'юнктура на зовнішніх ринках, наявність митних бар'єрів (обмежень для імпортних товарів як механізм захисту вітчизняних товаровиробників), що призводить до зміни обсягів ВВП за статтею чистий експорт. Крім того, залежність України від імпортних енергоносіїв формують від'ємне сальдо поточного рахунку платіжного балансу.

У розділі «Рахунок операцій з капіталом та фінансових операцій» відображаються всі операції, що включають одержання або оплату капітальних трансфертів (трансферти на інвестиційні цілі, прощення боргу, офіційні перекази мігрантів тощо), а також придбання або реалізацію нефінансових активів та прав власності. Зазначені операції є незначними за обсягами у загальній структурі платіжного балансу. У цьому контексті необхідно наголосити, що, за оцінками експертів, грошові перекази мігрантів щорічно становлять 7–6 млрд дол. США та фактично перекривають від'ємне значення платіжного

балансу, що постійно існує в Україні, починаючи з 2006 року, і має тенденцію до зростання. Через відсутність у державі стимулів та відповідних фінансових інструментів для їх залучення в офіційний фінансовий обіг ці кошти знаходяться поза банківською (фінансовою) системою та не створюють мультиплікативний ефект в економіці. Тому й розглядати їх як валові інвестиції у формулі розрахунку ВВП некоректно, оскільки вони істотно не впливають на офіційний обсяг ВВП країни.

Щодо фінансового рахунку, то у ньому відображаються всі операції, пов'язані з виникненням та погашенням фінансових зобов'язань між резидентами та нерезидентами. Ці операції складаються з прямих та портфельних інвестицій, тому мають значний вплив на промисловий розвиток країни. Безпосередньо держава не може впливати на обсяг інвестицій приватного сектора. Однак у результаті зростання бюджетного дефіциту та за рахунок ефекту витіснення дії держави можуть спричинити скорочення приватних інвестицій та заощаджень у приватному секторі, через очікування економічними агентами збільшення податкового навантаження з метою обслуговування державного боргу, що виникає внаслідок бюджетного дефіциту (додаток Г).

Тому при розробці державної бюджетної політики на середньострокову та довгострокову перспективу необхідно враховувати всі чинники, що впливають на сальдо поточного рахунку платіжного балансу, який, у свою чергу, безпосередньо пов'язаний із визначенням обсягів валового національного доходу та впливає на розмір державних витрат і дефіциту бюджету. Для нейтралізації негативного впливу зовнішніх та внутрішніх чинників на стан рахунку поточних операцій необхідно розробити прогнози щодо динаміки зміни сукупного попиту в країні, світових цін на основні групи експортних та імпортних товарів, обсягів промислового виробництва, розміру державного боргу, у т. ч. зовнішнього, та витрат на його обслуговування, очікувані обсяги інвестицій та заощаджень у країні, рух капіталу тощо.

Темпи зростання обсягів виробництва. Вплив бюджетної політики на динаміку обсягів виробництва має взаємозалежний характер. Промислові підприємства та їх працівники виступають основними платниками податків до бюджетів усіх рівнів і впливають на бюджетну політику по лінії формування доходів бюджету. Падіння обсягів виробництва призводить до скорочення прибутку, зменшення рівня

заробітних плат або її невиплати, що, в свою чергу, скорочує сукупний попит у країні. Зазначені процеси мають свій прояв у недонадходженні до бюджету основних бюджетоутворюючих податків – податку на прибуток підприємств, податку на доходи фізичних осіб та податку на додану вартість. Скорочення обсягів державних доходів змушує уряд країни вдаватися до свідомого дефіциту бюджету і збільшувати державні видатки, або скорочувати державні видатки до відповідного рівня державних доходів, що у короткостроковому періоді призведе до секвестру бюджету, а в середньостроковому – до недофінансування державних програм соціально-економічного розвитку країни.

У першому випадку – дефіцит бюджету автоматично призведе до формування (зростання) державного боргу, тягар з обслуговування якого спричинить збільшення державних витрат.

У другому випадку – скорочення соціальних програм призведе до зубожіння незахищених та малозабезпечених верств населення, через скорочення робочих місць зростуть виплати у зв'язку з безробіттям, скорочення фінансування інфраструктурних проектів негативно вплине на загальний обсяг інвестицій у країні.

Одночасно фізичні та юридичні особи є споживачами суспільних благ і послуг та впливають на бюджетну політику по лінії формування видатків бюджету, в частині отримання субсидій та соціальних допомог для малозабезпечених та потребуючих підтримки від держави категорій населення, отримання заробітної плати у державному секторі економіки – для фізичних осіб; отримання субвенцій, державних замовлень, преференцій з оподаткування – для юридичних осіб.

Більш детально питання взаємозв'язку між станом реального сектора економіки (виробництва) та показниками виконання бюджету й економічного розвитку держави загалом розкрито у праці автора [131].

Щодо характеру впливу бюджетної політики на динаміку обсягів виробництва в економіці, то фахівці МВФ визначають два способи, а саме:

– шляхом впливу держави на динаміку заощаджень та інвестицій у національній економіці, що відбивається на темпах зростання обсягів виробництва у довгостроковій перспективі;

– через вплив на ефективність розподілу ресурсів між конкуруючими потребами у заощадженнях та інвестиціях, тим самим впливаючи на поточний обсяг виробництва та темпи його зростання в майбутньому [372].

Коли відбувається підйом в економіці, зростають темпи приросту обсягів виробництва, держава вдається до запровадження заходів стримуючої бюджетної політики, зміст якої полягає у збільшенні податкового навантаження на платників податків, що забезпечує додаткові податкові надходження до бюджету, але у довгостроковій перспективі призводить до зменшення заощаджень у населення через скорочення обсягів легальної заробітної плати, оскільки роботодавцям не вигідно сплачувати значний за обсягом соціальний внесок, який нараховується на фонд заробітної плати, що може призвести до скорочення робочих місць. Для підприємств збільшення податкового навантаження призведе до зменшення частки чистого прибутку, яка спрямовується на реінвестування, що може стати причиною скорочення обсягів капітальних інвестицій.

У періоди спаду в економіці держава проводить стимулюючу бюджетну політику шляхом збільшення обсягів державних видатків та зниження ставок податків, надання податкових пільг суб'єктам господарювання, що призводить до зростання споживчого попиту, стимулює схильність приватного сектора до заощаджень та сприяє накопиченню інвестиційних ресурсів у банківській системі. Такі заходи у короткостроковому періоді можуть призвести до прискорення темпів зростання виробництва та одночасно стати причиною інфляції.

Тому при розробці бюджетної стратегії необхідно знаходити оптимальний баланс між заходами держави і можливою реакцією на них з боку суб'єктів господарювання та економіки загалом, врахувати дію всіх чинників, що впливають на бюджетну стабілізацію (додаток Д).

Дослідивши основні макроекономічні передумови, що впливають на формування бюджетної стратегії, та визначивши їх взаємозалежний зв'язок, можна зробити такі висновки.

Наявність макроекономічних та фінансових дисбалансів у фіскальній сфері, які особливо загострились у період кризи, вимагають від уряду змін у визначенні цілей та способів реалізації фінансової (у тому числі й бюджетної) політики держави з метою досягнення пріоритетів соціально-економічного розвитку країни.

Неможливість розмежування впливу макроекономічних та інституціональних чинників на формування та реалізацію бюджетної політики вимагає враховувати співвідношення економічних та політичних циклів у державі при визначенні параметрів бюджетної стратегії в частині планування доходів та складання бюджетних програм.

У сучасних умовах істотно модифікується зміст економічного циклу, що має свій прояв у зменшенні амплітуди коливань економічної активності (фази спаду (стиснення) сталі коротшими, а фази підйому (експансії) – тривалішими. За рахунок державного регулювання економіки (проведення політики стабілізації) вдається уникати посткризової депресії, внаслідок чого за спадом йде пожвавлення і підйом, що дозволяє зменшувати діапазон коливань обсягів виробництва та рівня зайнятості – основних показників макроекономічної стабільності.

Підсумовуючи вищезазначене, вважаємо, що для досягнення бюджетної стабільності необхідна наявність у державі законодавчо визначеної бюджетної стратегії, яка забезпечить передбачуваність реакцій бюджетної системи на виклики й можливості, котрі можуть виникати при різних варіантах розвитку світової економіки, передбачити превентивне застосування адекватного набору заходів при негативній дії зовнішніх економічних чинників. При формуванні бюджетної стратегії необхідно враховувати як діючі витратні зобов'язання, так і ті, виникнення яких можна очікувати на основі даних економічних і соціальних прогнозів, оцінки перспективної дії внутрішніх і зовнішніх економічних, соціальних та інституціональних чинників.

2.2. Інституціональні чинники забезпечення формування бюджетної стратегії держави

Фінансова криза 2008–2009 років продемонструвала недостатність теоретичних розробок про державу як виробника суспільних благ і послуг, про оптимальні масштаби втручання держави в інституціональну структуру національної господарської системи. Від вирішення цих фундаментальних теоретичних проблем безпосередньо залежить здатність суб'єктів ринкових відносин адаптуватися до нових умов економічної нестабільності, спроможність держави сформувати дієвий механізм компенсації впливу глобальних економічних криз на національні економічні системи шляхом оцінки ресурсного

потенціалу країни, необхідного для досягнення поставлених цілей, з урахуванням наявних бюджетних можливостей і виникаючих бюджетних обмежень.

Зміни у світовій економіці змусили наукове співтовариство повернутися до базисних питань про державу: якою має бути її роль, завдання, функції, оскільки без ефективної держави сталий розвиток – й економічний, і соціальний – неможливий. Відсутність адекватної теоретичної бази трактування ролі інституту держави та її функцій у національних економіках негативно позначилося на перспективах виходу із структурної та фінансової кризи [111].

У сучасній багатоукладній, змішаній ринковій економіці держава відіграє активну роль у формуванні найважливіших процесів соціально-економічного розвитку. Державний сектор займає домінуюче становище в економіці внаслідок використання ним ресурсів на фінансування гарантованих державою суспільних послуг і різних програм перерозподілу доходу. Державний сектор також відіграє важливу роль на фінансових ринках більшості країн внаслідок значних обсягів його запозичень у приватного сектора та суттєвого розміру його активів в економіці. Фінансування суспільних послуг і перерозподіл доходу у більшості держав, що входять в Організацію економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), перевищує 40 % ВВП, а в деяких країнах навіть наближається до 50 % ВВП [319, с. 100]. Масштаби впливу держави особливо зростають у період загострення економічної та соціальної ситуації в країні. У періоди стабільного розвитку та відсутності криз масштаби впливу держави скорочуються й вона, як й інші агенти ринку, діє в межах визначених довгострокових програм та стратегій.

Домінуюча наукова парадигма трактування сутності взаємодії держави та ринку, що базувалася на неокласичних підходах та дотичними до них поглядах представників інших економічних шкіл, згідно з якими держава покликана підвищувати ступінь ефективності ринку за рахунок ліквідації його «провалів», виявилася недосконалою через неспроможність пояснити сучасні інституціональні трансформації. Зокрема, Дж. Кейнс та його послідовники неодноразово вказували на те, що держава під час криз повинна втручатися до механізму ринкового саморегулювання. Коли ж економіка виходить на траєкторію зростання – в ній починають діяти на повну потужність ринкові регулятори й

державна політика втрачає свою доцільність [114, с. 195]. Аналогічну думку висловлювали й німецькі неоліберали, допускаючи активне втручання держави в господарське життя в умовах збоїв в економічних процесах, що виникають внаслідок зовнішніх впливів, які ринкова система не може самостійно подолати [63, с. 23].

Однак запропоновані Дж. Кейнсом методи державного регулювання економіки не мали довгострокового характеру. Вони стосувалися конкретного історичного періоду розвитку окремих країн, економіка яких перебувала у глибокій кризі протягом 1929–1936 років. Необхідно було знайти вихід із кризи, навіть якщо це призводило у майбутньому до нераціонального та неефективного, з точки зору суспільства, витрачання ресурсів, у тому числі й бюджетних.

Посилення глобалізаційних процесів істотно змінило розуміння сутності державних фінансів та спричинило еволюцію теоретичних підходів до їх трактування. Якщо традиційна теорія публічних фінансів, що базується на засадах економіки добробуту та суспільного вибору, акцентує увагу на формування дохідної та видаткової частини центрального (державного) та місцевих бюджетів, розглядає механізм їх взаємодії у контексті фінансування суспільних благ та послуг, то нова теорія публічних фінансів розглядає взаємодію держави та ринку у контексті співпраці та конкуренції між державними та приватними агентами ринку з приводу надання публічних послуг, та враховує необхідність узгодження дій урядів на національному й міжнародному рівнях для вирішення глобальних проблем людства, особливо в умовах загострення кризових явищ в економіці.

Як зазначає А. Г. Зельднер: «Можна нескінченно сперечатися про місце і роль держави в економіці, але в розвитку кожної країни настає такий період, коли тільки активізація ролі держави, вироблення чіткої довготривалої стратегії може забезпечити поступальне соціально-економічне зростання. Будь-яка стратегія є сценарієм, де є мета, шляхи і механізми її досягнення і джерела фінансування. У зв'язку з цим основною метою в довгостроковій стратегії соціально-економічного розвитку держави необхідно вважати забезпечення умов для зростання добробуту населення в основному на базі високотехнологічного розвитку» [105, с. 10].

У цьому контексті Л. В. Лисяк наголошує, що зміна ідеологічних поглядів, спричинених процесами глобалізації, змусили зосередити

увагу на стратегіях, ресурсах і механізмах подальшої суспільної модернізації, яка безпосередньо торкнулася і державних фінансів. Врахування спорідненості, взаємозв'язку впливу процесів у політичній, економічній та соціальних сферах є головною особливістю перетворень із середини 1990-х років. Центром реформування суспільного сектора стає інститут державного управління [182, с. 197].

В умовах глобалізації, коли економіка виходить за межі держави, особливого значення для економічної методології набуває проблема взаємозалежності держави та економіки. Прихильники економічного детермінізму асоціюють цей процес із демонтажем державних інституцій загалом, із самоліквідацією держави як такої. Натомість, А. С. Гальчинський вважає, що ця проблема пов'язана з глибокою системною реконструкцією функцій держави, що відбуваються у зв'язку із суперечливим процесом становлення постіндустріального, глобального за своєю суттю суспільства [48, с. 471].

А. А. Чухно доводить, що серед нових властивостей, яких набуває держава в умовах посткризового розвитку, необхідно виділити наступну – держава як інститут, що сприяє розв'язанню глобальних проблем, які неможна вирішити без участі держави, міжнародних змін і наддержавних інститутів, а також інститутів громадянського суспільства. Більше того, активне сприяння розв'язанню складних глобальних проблем суспільства є найважливішою функцією держави в умовах розвитку постіндустріальної економіки [314, с. 625].

Погоджуємося з думкою А. С. Гальчинського, який стверджує, що сучасна глобальна інформаційна економіка, яка працює в режимі on-line, базується на принципово іншій основі. На зміну попереднім кейнсіанським та нео-кейнсіанським підходам, що базувалися на розширенні функцій держави, приходить розуміння необхідності системного розмежування політичної влади та економіки. Йдеться про обмеження економічної функції держави та розробку нових механізмів регуляції економіки, які будуть формуватися в межах самої економіки. На зміну переважно адміністративному регулюванню, якому іманентно притаманні формальні та часом і неформальні інститути бюрократизму та корупції, повинні прийти інститути інформаційних мереж, які беруть на себе регуляторну функцію ринку та отримують глобальне розповсюдження. Інформаційна мережа – це системоутворювальна субстанція, матриця глобально-інформаційного суспільства, провідна організаційна форма інформаційної епохи [46].

У сучасних умовах держава стала єдиним центральним інститутом, що здатний вплинути у середньостроковій і навіть довгостроковій перспективі на тривалість та амплітуду коливань економічного циклу, перетворивши його в економічну депресію або економічне зростання. В умовах глобалізації – це наддержавні утворення, такі як переважно неформальні, але інституційно потужні мегарегулятори – G-20, Єврогрупа, Група країн БРІКС та інші.

У результаті реалізації контрциклічної політики та антикризових програм держава об'єктивно перетворилася на єдиного економічного агента, який має у своєму розпорядженні значні матеріальні та фінансові активи, що відображають її потенціал та адміністративні можливості, які необхідні для підтримки відтворювального процесу на всіх стадіях формування державних фінансових ресурсів та надання суспільних благ і послуг.

Варто наголосити, що сучасний соціально-економічний устрій України, який сформувався, у тому числі, у результаті інституціональної трансформації економіки, характеризується посиленням ролі держави як виробника суспільних благ. При цьому фундаментом для створення умов реалізації пріоритетних цілей і завдань є довіра до держави.

Якщо виходити із визначення довіри, яке дає Ф. Фукуяма, як «очікування, що виникає у членів співтовариства, того, що інші його члени будуть поводити себе більш-менш передбачуваним чином, чесно і з повагою до потреб оточуючих, у згоді з деякими загальними нормами» [308, с. 52], то держава як носій більш високого рівня довіри, ніж інші суб'єкти ринкових відносин, у кризовий період має більше шансів успішно формувати власні фінансові ресурси.

Розширення діапазону функцій держави в умовах демократії потребує відповідного зростання обсягів фінансових ресурсів для їх виконання та створення системи дієвого контролю за їх цільовим використанням з боку інститутів влади. В умовах, коли держава виконує свої функції неефективно, створюється ситуація, що породжує виникнення корупції. Основним джерелом корупції у країнах з ринком, що розвивається, виступає делегування чиновникам дискреційних регуляторних повноважень, які держава бере на себе, але не може виконати своєчасно та у повному обсязі.

Це свідчить про неадекватність інституціональних рамок суспільства стану його розвитку, зокрема, відсутність необхідних формальних правил, що регламентують відносини між державою та іншими економічними агентами. Корупція знижує ефективність бюджетних витрат і погіршує їх структуру. Делегування державним органам влади занадто великого обсягу повноважень, який вони не можуть виконувати ефективно, призводить до виникнення бюрократизму.

Тому при зміцненні базового інституту – держави – та формуванні довіри до неї з боку громадян необхідно враховувати негативний вплив таких явищ в Україні, як корупція та бюрократія. Оскільки, як стверджував В. Нісканен, послідовник теорії суспільного вибору, бюрократія своєю метою переслідує не максимізацію бюджету в цілому, а максимізацію так званого «дискретного бюджету», тобто тієї його частини, якою вона розпоряджається більш-менш довільно, непідконтрольно спонсорові в особі політиків. Тому через високий ступінь недовіри до держави необхідно створювати відповідні інститути для захисту інтересів громадян та одночасно для захисту їхніх організацій (об'єднань) [222].

При цьому корупція має різні ефекти впливу на економіку країни. Позитивна роль корупції полягає в тому, що корумпована економіка характеризується швидкими темпами економічного зростання порівняно з некорумпованою, якщо обидві вони перебувають у неефективних інституційних типах. Саме ці фактори, разом із тіньовою економікою, впливають на формування структури національного капіталу і середнього класу. Отже, у короткостроковому періоді корупція може бути детермінантом економічного зростання, але вже у середньостроковому – темпи зростання помітно падають через непередбачуваність корупційних угод. Така тенденція ще більше посилюється у довгостроковому періоді і може навіть мати від'ємне значення. У значних масштабах корупція призводить до падіння виробництва і деградації суспільства.

Негативна роль корупції полягає у тому, що в довгостроковому періоді вона значно знижує ефективність економіки за рахунок консерватизму по відносно науково-технічного прогресу і реформування суспільних відносин; формує спотворену ідеологію продажного суспільства, де панує правовий нігілізм; перекручує систему розподілу доходів, збільшуючи стимули для нечесних, корумпованих громадян

та чиновників, що неефективно розподіляють ресурси в економіці [102, с. 18].

Корупція, як й інші інституціональні трансформації, зокрема рейдерство, безробіття, бюрократія тощо, у незначних обсягах і масштабах спроможні відігравати позитивну роль у розвитку економіки та суспільства. Залежно від наслідків зазначених інституціональних трансформацій вони можуть виступати індикаторами провалів у державному управлінні, своєрідними стабілізаторами суспільства та стимулами до самовідновлення та адаптації до нових умов функціонування економічних агентів у період переходу економіки зі стану хаотично структурованої до регульованої ринкової.

Збільшення масштабів державного втручання в економіку безпосередньо пов'язано з процесом формування і розподілу бюджетних ресурсів. Для розвинених країн світу, де через бюджет здійснюється перерозподіл 30–60 % ВВП, характерним є прямий зв'язок між питомою вагою державних витрат у ВВП та масштабами тіньової економіки. У країнах з ринками, що розвиваються, до яких належить й Україна, цей зв'язок носить обернений характер. Тому скорочення витрат держави призводить до збільшення тінізації економіки. За оцінками експертів, на кожен відсотковий пункт зниження частки бюджету у ВВП припадає один відсотковий пункт зростання тіньової економіки [201, с. 53].

Після проголошення України незалежною й суверенною державою розподіл і формування політичної влади відбувається відповідно до демократичного режиму, який характеризується такими ознаками: народний суверенітет, політичний плюралізм, консенсуальний тип політичної культури, правові гарантії політичних, громадянських і культурних свобод. Чинить демократія свій вплив і на економічну систему, що відображається в намаганні більшості демократичних держав побудувати соціальну модель держави [160].

У науковій літературі останнім часом зосереджено увагу до послаблення економічних функцій держави та її «витіснення» у сферу суто гуманітарних відносин. Як наголошує А. С. Гальчинський: «Сучасна держава дедалі більше стає виразницею загально цивілізаційних цінностей та інтересів. У діяльності держави пріоритетного значення набувають соціальні функції: інвестиції в соціальну інфраструктуру, насамперед в освіту, науку та медицину, політика ефективної зайнятості,

гармонізація відносин між працею і капіталом, підтримка соціально вразливих верств населення, забезпечення людям рівних можливостей у виборі умов праці, життя тощо» [49, с. 271].

Так, соціальна ринкова економіка передбачає створення сприятливих умов для включення в ринковий механізм усіх верств населення на мікроекономічному рівні, а також встановлення розміру мінімальної заробітної плати не нижче прожиткового мінімуму, надання субсидій малозабезпеченим категоріям населення, розвиток усіх видів соціального страхування, забезпечення механізму соціального партнерства.

При цьому локомотивом виходу з кризи може бути не державний сектор, який у нашій економіці так і не зумів довести своєї дієздатності, а розкріпачені приватні підприємства. Оскільки креативний потенціал економіки, її енергетика формується на макрорівні. Макроекономіка покликана забезпечити інституційні передумови економічного процесу. До того ж її дієвість залежить від оптимального поєднання економічних, соціальних, духовних і політичних чинників розвитку [49, с. 372].

Слід наголосити, що для політичного режиму важливою ознакою є стан ідеологічного процесу в суспільстві, визначення ролі, яку відводить держава поширенню тієї чи іншої ідеології. На наш погляд, нині в Україні домінує симбіоз принаймні двох основних політичних ідеологій – соціал-демократичної та ліберальної. Процес остаточного визначення державної ідеології в країні ще триває, й не останню роль у цьому процесі відіграє стан соціально-економічного розвитку держави. З цього приводу Д. Норт наголошує: «Намагаючись зрозуміти функціонування економіки, натрапляємо на тісний зв’язок між державним ладом та економічною системою, а тому мусимо розвивати правильну політичну економію… Сучасна макроекономічна теорія ніколи не розв’яже своїх проблем, якщо її творці не визнають, що політичні рішення кардинально впливають на функціонування економіки. Хоча на даний момент ми почали це визнавати, потрібно набагато тісніше поєднання політики з економікою» [223, с. 143].

Процес розвитку суспільства відбувається постійно під впливом багатьох чинників як політичного, так і економічного характеру, які спричиняють необхідність оновлення курсу державної політики. Тому модернізація соціальної політики – природній та необхідний процес,

обумовлений трансформацією економіки та соціальної структури. Як зазначає В. В. Люблінський, у 1970-х роках завершився довготривалий цикл розвитку країн Заходу, пов'язаний з формуванням механізмів держави загального добробуту. Однак у подальшому попередні умови економічного розвитку зазнали суттєвих змін, що призвело до початку нового етапу розвитку соціальної держави, межі якої багато в чому визначаються трансформацією світогосподарських процесів та курсом політичного та ідеологічного розвитку сучасних країн [188, с. 130].

У цьому контексті Л. Мізес наголошує, що «держави та уряди є не метою, а засобом. . . Визнана влада вдається до заборони і примусу, аби забезпечити рівне функціонування певної системи соціальної організації. Оскільки держава та уряд призначені для того, щоб змусити цю суспільну систему надійно працювати, то і визначення кордонів державних функцій повинно відповідати цим вимогам. Єдиний критерій оцінки законів і методів проведення їх в життя – це те, наскільки ефективно вони охороняють громадський порядок, який бажано зберегти» [202, с. 674].

Нині Україна стоїть перед вибором, яку роль повинна відігравати держава у регулюванні економічних процесів у країні та, залежно від вирішення цього питання, якої саме ідеології вона має надавати перевагу при розбудові суспільного життя. Однак слід наголосити, що в Україні як демократичній державі на рівні Основного закону закріплено тезу про те, що суспільне життя ґрунтується на засадах політичної, економічної та ідеологічної багатоманітності (ч. 1 ст. 15) [169]. Це означає, що жодна ідеологія не може бути визнана державою як обов'язкова: українська держава створює ріні умови для розвитку різних ідеологій, окрім, звичайно, ідеології, яка є антидержавною за своїм змістом і суттю.

Згідно з позицією західних дослідників головна проблема полягає в тому, що держава в сучасних умовах втрачає можливість здійснювати контроль над процесом переміщення капіталу. Уряди промислово розвинених країн, які намагалися боротися з безробіттям, повинні були здійснювати узгоджений поворот до «політики пропозиції». Мета полягала в тому, щоб встановити для виробничих інвестицій мінімальний рівень дохідності вище того, який забезпечується на міжнародних ринках. Одним із головних моментів у цій схемі є те, що все складніше здійснювати фінансування «великої соціальної політики»,

оскільки необхідні запозичення в нових умовах стають більш витратними порівняно з попереднім періодом, коли уряди мали більше можливостей для залучення додаткових ресурсів. З певного моменту вказані зміни стали формувати межі стратегії, що спрямована на зміну ролі та функцій держави в економіці та соціальному розвитку. Така політика націлена на трансформацію моделі, виходячи з нового контексту взаємодії між різними галузевими та корпоративними інтересами, соціальними партнерами та соціальними групами. При цьому одним із провідних аспектів є зміна балансу між факторами виробництва (капіталом та працею), що на рівні суспільства знаходить від ображення в посиленні позицій підприємців, а основні зусилля держави спрямовуються на підвищення ефективності конкурентної політики [160].

За результатами дослідження, проведеного фахівцями МВФ, доведено, що заходи з боку уряду, спрямовані на скорочення державних видатків, мають менш стримуючий вплив на темпи розвитку економіки, ніж заходи, спрямовані на збільшення податкового навантаження на економіку країни. При цьому важливу роль відіграє структура видатків, які підлягають скороченню, так званому «бюджетному стисненню». Якщо збалансування бюджету буде відбуватися за рахунок скорочення статей видатків, що мають «політичне значення», зокрема, державні трансферти, або статей державного споживання, наприклад, фонд оплати праці державного сектора економіки (бюджетна сфера), то таке корегування буде мати позитивний вплив на економіку [234].

Крім того, скорочення «політично значущих» статей видатків сигналізує для учасників фінансового ринку про зростання довіри до дій уряду стосовно зменшення дефіциту бюджету у довгостроковій перспективі, що, у свою чергу, сприятиме зростанню сукупного попиту в країні. З іншого боку, скорочення статей видатків, що мають меншу «політичну значущість», наприклад, бюджетні інвестиції, будуть мати слабший вплив на ступінь довіри до запроваджених заходів.

Що стосується трактування поняття – видатки, що мають «політичне значення», зокрема, державні трансферти, то під державними трансфертами у розвинених країнах розуміють безповоротні видатки на створення суспільних благ, у тому числі й в освіті. Частково до них входять видатки на медицину та пенсійне забезпечення, оскільки у

цих державах існує спеціальна система соціального страхування, своєрідні податки на соціальні послуги.

При цьому вплив держави на фінансову кризу через інструменти бюджетної політики є обмеженими. Як зазначає І. Я. Чугунов, «в умовах економічного спаду (зростання) держава має здійснювати заходи щодо одночасного послаблення (посилення) податкового навантаження на економіку та збільшення (зменшення) видатків бюджету» [313, с. 28]. Однак, у зв'язку з ефектом проциклічного гістерезису (запізнення) інституційних рутин довіри в умовах кризи [162, с. 41], державні регулятори практично ні однієї з країн світу не вживали дієвих попереджувальних, у тому числі й бюджетно-податкових заходів, які б обмежували рівень прийнятних ризиків.

Таким чином, при прийнятті управлінських рішень щодо скорочення бюджетних видатків з метою збалансування бюджету та зменшення його дефіциту переваги повинні мати заходи, спрямовані на скорочення «політично значущих» статей, оскільки це більш позитивно вплине на темпи розвитку економіки, ніж скорочення статей державного споживання або державних інвестицій, особливо в умовах посткризового розвитку економіки.

Фінансова криза 2008–2009 років перетворила державу у власника значного обсягу матеріальних і фінансових активів, зокрема, через механізм рефінансування комерційних банків та отримання контрольних пакетів акцій інших суб'єктів господарювання, що призвело до посилення її підприємницької функції. Це спричинило нецільове використання бюджетних коштів (не передбачено нормами Бюджетного кодексу України) та спровокувало зростання державного дефіциту та боргу. У свою чергу, посилення взаємозв'язку між збільшенням державної частки власності та зростанням обсягу неподаткових надходжень до бюджету змінило інституціональні умови функціонування нової моделі забезпечення діяльності держави у національній економічній системі.

Наявність значного обсягу ресурсів, що контролюються державою, викликало необхідність визначення пріоритетів національного розвитку, розробки сценаріїв, прогнозів та програм розвитку як державного сектора, так і пов'язаного з ним, інших секторів економіки через їх взаємозалежність та тісні зв'язки.

Через відсутність одностайності у вирішенні питання стосовно визначення оптимального розміру бюджетних витрат для конкретної країни з урахуванням внутрішніх і зовнішніх чинників щорічно, визначаючи основні напрями бюджетної політики України на відповідний рік, науковці та практики дискутують з приводу основного параметру бюджетної політики – частки перерозподілу ВВП через зведений бюджет. Співвідношення обсягу бюджету і ВВП – важлива економічна проблема, зумовлена особливостями функціонування моделі економіки конкретної держави, яку необхідно враховувати при формуванні бюджетної стратегії.

У цьому контексті І. О. Лютий зазначає, що бюджетна політика – це не тільки планування перерозподілу фінансових ресурсів через бюджетний механізм, це насамперед фінансування пріоритетів і проектів інноваційного спрямування на декілька бюджетних періодів. Саме інноваційний розвиток економіки, технологічний цикл реалізації загальнодержавних проектів упродовж ряду бюджетних періодів об'єктивно визначає потребу в розробці й реалізації кожним урядом загальнодержавної бюджетної стратегії [189, с. 17].

Згідно з економічною теорією довгострокове фінансове планування неможливе без наявності стійких інститутів. Відомий американський вчений-інституціоналіст Д. Норт зазначав, що інститути – це обмеження, вигадані людьми, які структурують взаємодію між ними. До інститутів належать формальні (правила, закони, Конституції) та неформальні обмеження (соціальні норми, умовності та прийнятні кодекси поведінки) і механізми примусу до їх виконання. У сукупності вони відображають структуру стимулів у суспільстві та його економіці [223, с. 18].

З позиції інституціоналізму – бюджетна стратегія є сукупністю базових і додаткових (комплементарних) інститутів, що еволюціонують у часі, зберігаючи свою сутність і модифікуючи форми прояву. У цьому зв'язку бюджетна стратегія повинна включати інституціональні умови та механізми її реалізації. До таких механізмів можна віднести такі:

– механізми реалізації стратегії та організаційні структури;

– нормативно-правове забезпечення формування бюджету відповідно до завдань, що вирішуються у рамках реалізації стратегії;

– реструктуризація мережі державних (муніципальних) установ;

– система моніторингу та оцінки ступеня реалізації стратегії [22, с. 7].

Необхідно також враховувати, що у бюджетній політиці держави вибір цілей і механізмів реалізації залежить від настроїв виборців і поведінки депутатів, яка не завжди логічна. Так, згідно з теоремою К. Ерроу, в умовах незрілої демократії можлива нелогічна поведінка частини виборців і депутатів, що призводить до неефективної бюджетної політики. При цьому може спостерігатися логролінг – ситуація, коли одна група депутатів голосує за законопроект іншої в обмін на певні заохочення. Виходом із цієї ситуації є підвищення правосвідомості громадян та громадянської відповідальності урядовців. Сутність теореми Ерроу: якщо варіантів вибору більше двох, то жодна процедура голосування не забезпечує розумного колективного вибору, який відповідав би умовам оптимального вибору (оптимуму Парето) – раціональності, незалежності від безглуздих альтернатив, позитивному взаємозв'язку, недопустимості диктату [189, с. 16].

Тому зміна формату складання і затвердження бюджету держави на основі запровадження довгострокового бюджетного планування у бюджетному процесі України, формування програмного бюджету та розширення практики впровадження програмно-цільового принципу організації діяльності органів державної влади має призвести до переосмислення ролі бюджетного сектора у забезпеченні сталого розвитку країни.

Інституційне забезпечення бюджетного процесу, у тому числі й формування бюджетної стратегії, включає формальні, неформальні та традиційно-ментальні правила, які організують, регулюють та мотивують суспільство та державу до взаємодії у сфері управління процесом формування та витрачання бюджетних коштів.

У сучасних умовах державне регулювання може бути як індикативним, так і директивним. Індикативність має свій прояв у рекомендаційному характері визначених основних показників та тенденцій реалізації державних економічних програм, застосуванні непрямих методів регулювання. Директивність базується на створенні відповідної нормативно-правової бази та регламентації діяльності усіх суб'єктів економіки, а також ефективному контролі використання бюджетних коштів.

Для цього необхідне прийняття правових актів, що регламентують розробку, реалізацію та оцінку ефективності державних програм як системи заходів (взаємоузгоджених за цілями, термінами здійснення і наявними ресурсами) та визначення переліку інструментів державної політики, у тому числі й бюджетної, що забезпечують реалізацію ключових функцій держави задля досягнення пріоритетів і цілей довгострокового соціально-економічного розвитку країни.

Через особливості реалізації бюджетної політики – наявність часового лагу між прийняттям рішень та їхнім впливом на економіку, а також об'єктивні адміністративні затримки (тривалість бюджетного процесу та регламент щодо внесення змін до чинного законодавства), необхідно на сучасному етапі визначити пріоритети державних витрат, обмежити неефективні соціальні видатки та збільшити їх адресність, переорієнтувати державні потоки коштів на заходи, які забезпечать відродження економіки держави [163, с. 71].

З метою оптимізації бюджетних витрат на надання суспільних благ у сучасних умовах доцільно переглянути перелік гарантованих державою послуг та визначити норматив витрат з кожного їх виду. Це дозволить вирівняти ефективність діяльності державних установ, що надають аналогічні послуги, та у разі необхідності залучати до їх виконання недержавні організації.

В умовах демократичного суспільства при прийнятті управлінських рішень необхідно знаходити компроміс між державою та населенням країни – платниками податків та отримувачами державних послуг, оскільки вартість суспільного блага визначається суб'єктивно-психологічними оцінками його споживачів. Відсутність довіри до уряду держави з боку населення може призвести до ігнорування виконання запропонованих «правил гри» шляхом зміни юрисдикції платника податку, переходу до тіньових схем ведення бізнесу, зростання споживацьких настроїв у суспільстві тощо, або взагалі перейти до відкритих акцій непокори, що призведе до виникнення загроз для бюджетної стабільності у країні.

На жаль, зміна суспільного укладу життя в Україні не була забезпечена відповідною модернізацією економіки та переосмисленням сутності взаємовідносин між державою та суспільством з приводу обсягів надання гарантованих державних суспільних благ і послуг. Відсутність інвентаризації соціальних пільг (благ), які держава надає

своїм громадянам, дозволяє окремим категоріям громадян одночасно користуватися декількома з них, що негативно впливає на реалізацію принципу справедливості та неупередженості бюджетної системи та породжує в суспільстві споживацькі настрої.

В умовах бюджетної консолідації та посткризової рецесії економіки конче необхідно скоротити перелік соціальних пільг та напрями державної підтримки, що дозволить збільшити обсяги фінансування тих пільг, що залишаться, та підвищити ефективність та якість надання суспільних послуг. При цьому сумарний обсяг соціальних пільг та допомог, отриманих однією особою за місяць, не може бути вище прожиткового мінімуму. Треба законодавчо встановити обмеження щодо максимального обсягу соціальної допомоги на одну особу. Також необхідно чітко визначити, які категорії громадян потребують від держави соціальної допомоги, за якими ознаками (критеріями) будуть визначатися такі категорії населення.

Треба повернутися до панування в суспільстві ідеології, що людина повинна працювати, щоб утримувати себе та свою сім'ю, якщо у неї немає обмежень за станом здоров'я або з інших причин. Держава не зобов'язана давати гроші громадянам, а лише має створювати умови для отримання роботи.

Тому першочерговим завданням є підготовка громадської думки до переходу до нової моделі відносин з державою. Така ініціатива повинна виходити не лише від держави, треба задіяти громадські організації, науковців для роз'яснення незворотності та необхідності таких трансформацій, висвітлення переваг, які вже мають громадяни більшості демократичних та ринково розвинених країн світу.

У сучасних умовах державний бюджет не спроможний витримати навантаження видатками на утримання соціальної сфери. Необхідно провести їх оптимізацію та почати запроваджувати систему державного соціального страхування за рахунок доходів самих громадян та роботодавців, як це робиться у більшості провідних країн світу. Не треба чекати, коли це змусить нас зробити економічне становище країни. В умовах кризи провести таке переформатування відносин між державою та суспільством буде набагато складніше та болісніше для громадян, оскільки це призведе до погіршення соціального захисту населення та спричинить зниження обсягів надання державою гарантованих суспільних послуг. Допустити такий розвиток подій не можливо,

оскільки це буде суперечити нормам статті 22 Конституції України, де зазначено, що при прийнятті нових законів або внесення змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод [169].

Перегляд напрямів витрачання бюджетних коштів потребують також витрати на економічну діяльність, що спрямовані на реалізацію інфраструктурних проектів. Оскільки віддача від їх реалізації має певний часовий лаг і не вкладається в терміни одного бюджетного року, то доцільно перевести їх фінансування на кредитну основу. Це можуть бути державні кредити або пайове фінансування таких проектів у вигляді надання державних субвенцій. Головна вимога – надання пільгових кредитів на інвестиційні проекти повинно здійснюватися на довгостроковий період. Це буде сприяти розвитку державно-приватного партнерства та запровадженню нової моделі відносин між державою та бізнесом (приватним сектором).

Реалізувати на практиці зазначені бюджетні новації можливо лише за рахунок запровадження формальних та традиційно-ментальних правил, а саме: прийняття відповідних законодавчих актів, що є прерогативою лише держави, та зміни громадської думки стосовно ролі держави у забезпеченні розвитку економіки та соціальної сфери.

Вирішення проблеми впливу трансформації ролі та функцій держави на формування бюджетної стратегії в Україні можливо шляхом розробки позитивного інституціонального підходу, який створює можливості для формування нормативної платформи задля забезпечення вибору ефективної довгострокової бюджетної політики, що відповідає пріоритетам сталого розвитку держави на кожній фазі макроекономічного циклу та дозволяє швидко виявляти та адекватно реагувати на можливі глобальні «провали ринку» в майбутньому [125, с. 66].

Інституціональний підхід є тим підґрунтям, що дозволяє подолати системні диспропорції, що виникають під час визначення оптимальних обсягів державних функцій та пошуку необхідних джерел їх фінансування з метою забезпечення сталого розвитку країни. Оскільки причини призупинення темпів зростання економіки мають системний характер і подолати їх лише за рахунок корегування прогнозних показників середньо- та довгострокового характеру не можливо. Економіка досягла своєї межі зростання через внутрішні обмеження (інститути). Необхідно або знов вкладати значні обсяги бюджетних коштів у

вигляді державних інвестицій в її розвиток, або ліквідувати інституційні обмеження шляхом укріплення базових інститутів економічного розвитку: власності, влади, довіри, управління тощо. Тобто вирішення проблеми результативності економічних реформ перетікає в політичну площину.

2.3. Координація бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики держави

В умовах запровадження в Україні базових принципів концепції сталого розвитку, яка передбачає встановлення балансу між задоволенням сучасних потреб людства та захистом інтересів майбутніх поколінь, включаючи їхню потребу в безпечному та здоровому довкіллі [272, с. 82], особливого значення набуває координація окремих складових фінансової політики з боку державних органів влади для вирішення питань ефективного використання широкого спектру ресурсів (природних, фінансових, трудових, інтелектуальних та інших) та оцінки впливу ресурсозберігаючого підходу на швидкість та строки переходу до стійкого розвитку в усіх сферах суспільного життя країни.

Забезпечення сталого розвитку є життєво важливим завданням для урядів країн, оскільки в умовах старіння населення та пов'язаного з цим зростанням обсягів обов'язкових витрат на виконання гарантованих державою суспільних послуг: охорона здоров'я, освіта, виплата пенсій тощо, постійно відбуватиметься тиск на бюджет через необхідність збільшення обсягів їх фінансування та пошуку додаткових джерел формування доходів бюджету. Як зазначають фахівці, в деяких країнах ОЕСР фіскальне напруження не слабшатиме протягом 30–50 років; в інших такі процеси завершаться набагато раніше. Майже всі перспективи фіскального майбутнього залежать від того, яка частка бюджетних витрат буде спрямована для фінансування програм, пов'язаних із віковою зміною структури населення країни [364, с. 120]. Найбільш вірогідним варіантом вирішення цієї проблеми буде збільшення витрат бюджету за рахунок помірного зростання державних зобов'язань, щоб одночасно уникнути значного збільшення державного боргу, або податкового навантаження на платників податків у середині країни. Можливо, політично доцільно було б відкласти вирішення

цієї проблеми на майбутнє, але з позицій забезпечення стійкості державних фінансів це був би нерозсудливий та недалекоглядний крок.

Фінансові ресурси – найбільш ліквідний та мобільний вид ресурсів, який трансформується в інші види ресурсів: матеріальні, інформаційні, трудові, інтелектуальні. Основним джерелом формування фінансових ресурсів держави є бюджет, тому для забезпечення сталого розвитку виникає необхідність визначення довгострокових пріоритетів процесу формування та використання бюджетних ресурсів, що потребує від органів влади проведення взаємоузгодженої бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики.

Сталий розвиток – це керований розвиток. Основою його керованості є системний підхід та сучасні інформаційні технології, які дозволяють швидко моделювати різні варіанти напрямів розвитку, з високою точністю прогнозувати їхні результати та вибирати найбільш оптимальний [272, с. 93]. При цьому довгострокова бюджетна та монетарна політика держави повинна забезпечувати передбачуваність реакцій бюджетної та банківської систем на виклики та можливості, які виникатимуть при різних варіантах розвитку світової економіки.

Поглиблення кризи в більшості європейських країн, США, Японії, Великобританії засвідчило, що нинішня монетарна та фіскальна стратегії не спроможні вирішити проблеми у сфері держаних фінансів і не сприяють відновленню економіки. Низький сукупний попит, падіння обсягів виробництва, високий рівень державного боргу та безробіття, пастка ліквідності – є реаліями сьогодення для більшості розвинених держав та перспектива 2015–2020 років для країн з ринками, що розвиваються.

Посилення залежності фіскальної та монетарної політики від світових тенденцій розвитку фінансової політики та її складових, політичної ситуації, фази економічного циклу, ролі та обсягу функцій держави на конкретному етапі історичного розвитку потребує їх постійного корегування та уточнення з боку уряду та національного банку.

Зазначені тенденції вимагають від науковців та практиків переосмислення підходів до формування та вибору інструментів грошово-кредитної та податково-бюджетної політики, визначення відносних переваг традиційних і нетрадиційних концепцій їх реалізації, встанов-

лення цілей та узгодження пріоритетів з метою отримання ефекту синергізму за рахунок більшої координації монетарної та фіскальної політики.

В. М. Геєць наголошує, що в сучасній економіці підвищується взаємозв'язок бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики. Поза обґрунтуванням кількості грошової маси, оптимального коефіцієнта монетизації економіки не може бути ефективного бюджету. З іншого боку, неконтрольовані бюджетні витрати ведуть до пригнічення грошового обігу, надлишкової емісії та інфляції, що також деформує бюджетний процес, завищує ставку рефінансування, структуру витрат бюджету. Тому необхідно опановувати новий інструментарій фінансової політики та менеджменту, сучасні фінансові технології з метою ефективного функціонування інститутів фінансової влади [247, с. 16].

І. О. Лютий вважає, що в сучасний період особливо важливо об'єднати цілі бюджетної, фіскальної та грошово-кредитної політики з ідеологією та пріоритетами соціально-економічної політики держави [189, с. 19].

В. В. Зимовець зазначає, що монетарна та фіскальна політика повинні підпорядковуватись загальній, спільній цілі, якою не можуть бути лише цінова стабільність, збалансований бюджет або контрциклічне регулювання. В основі такої взаємодії повинна бути стратегічна ціль загальноекономічної політики – стійке економічне зростання [106, с. 215].

В. Д. Лагутін наголошує, що бюджетна та монетарна політика мають бути спрямовані на досягнення і підтримання інноваційного типу економічного зростання, а не «замикатися» на суто фінансових завданнях. Модернізація економіки є частиною стратегії довгострокового розвитку країни й повинна мати комплексний характер, включати системи бюджетних, податкових, грошово-кредитних і валютних інструментів [179, с. 4].

Реалізація фінансової політики держави передбачає спільне застосування монетарних і фіскальних інструментів, які мають власний механізм дії на економіку країни. Застосовуючи принципи комплексності та диференційованості щодо їх використання, держава може коригувати негативні тенденції, що виникають у бюджетно-податковій та грошово-кредитній сфері.

Основними інструментами монетарної політики є норми обов'язкових резервів, ставки рефінансування (дисконтування) та операції на відкритому ринку. Доведено, що ринковий механізм не може самостійно без участі держави регулювати необхідну пропозицію грошей для підтримки економічної стабільності. Тому пропозиція грошей повинна перебувати під контролем центрального банку та коригуватися відповідно до потреб економіки як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі. Проводячи стимулюючу монетарну політику, національний банк за рахунок збільшення пропозиції грошей створює умови для підвищення ліквідності та зменшення процентних ставок, і тим самим впливає на зростання попиту. Протилежний ефект на економіку країни має обмеження обсягу грошової маси.

Інструменти фіскальної політики здійснюють безпосередній вплив на сукупний попит у країні. Збільшення державних витрат призводить до економічного зростання за рахунок підвищення попиту спочатку в державному секторі, а потім і в приватному. Зниження податків також призводить до зростання попиту та пожвавлення економіки, оскільки у платників податків збільшуються прибутки (доходи) і вони можуть більше коштів витрачати на споживання. Однак одночасне збільшення бюджетних видатків та зниження податків спричиняють дефіцит бюджету, тому важливу роль при використанні цих інструментів відіграють зміна величини бюджетного дефіциту та джерела його фінансування. Річард Масгрейв зазначає, що при вільній монетарній політиці ефект зростання дефіцитного фінансування буде вищий, оскільки дефіцит може бути покритий за рахунок збільшення кредиту. При більш жорсткій монетарній політиці збільшення боргу призведе до зростання процентної ставки й тим самим обмежить обсяг ринкових операцій та спровокує приток іноземного капіталу в економіку країни [195, с. 28].

Ефективність фінансової політики значною мірою визначається узгодженістю її окремих складових. Тому монетарна, фіскальна, боргова політика держави та політика фінансового ринку мають бути спрямовані в одному векторі. У цьому контексті питання стратегічної комплементарності інструментів бюджетної та монетарної політики набувають особливого значення, оскільки вони не використовуються окремо та одночасно виступають інструментами державного регулювання економіки

й спрямовані на досягнення визначених цілей соціально-економічного розвитку, тому об'єктивно виникає проблема узгодження пріоритетів між ними.

У сучасних умовах серед основних питань, що потребують узгодження пріоритетів та координації прийняття владних рішень у бюджетній і монетарних сферах, можна виділити наступні:

– розбіжність цілей і відмінність інструментів реалізації бюджетної та монетарної політики спроможні породжувати протилежні ефекти (реакції) у фінансовій сфері;

– наявність різного часового лагу (часових горизонтів) для реалізації заходів монетарної та бюджетної політики провокують виникнення нестабільності у фінансово-грошовій сфері;

– різні підходи до проведення боргової політки держави та пошуку джерел фінансування дефіциту бюджету, зокрема, при прийнятті рішень стосовно монетизації дефіциту бюджету, спричиняють виникнення суперечностей між урядом і національним банком;

– нестача коштів на єдиному казначейському рахунку в результаті виникнення касового розриву або наявності непокритого дефіциту бюджету змушує центральний банк проводити емісію коштів, що призводить до зростання грошової пропозиції та підвищує ризик інфляції, й тим самим загострює суперечності між бюджетною та грошово-кредитною політикою.

В. Д. Лагутін визначає 4 стратегічні сфери координації бюджетної та монетарної політики в посткризовій економіці: 1) встановлення оптимального рівня інфляції; 2) підвищення рівня монетизації економіки; 3) фінансування бюджетного дефіциту через ринок державних цінних паперів; 4) валютно-курсове регулювання [179, с. 5].

Авторський колектив дослідників на чолі з А. І. Даниленком розглядає взаємозв'язок бюджетної та монетарної політики в аспекті їхнього спільного впливу на ключові показники економічного розвитку – темпи зростання ВВП та інфляції та пропонує виділити два аспекти їхнього взаємозв'язку:

– по-перше, це вплив фінансової політики на формування фінансових ресурсів країни;

– по-друге, це результуючий вплив усіх складових фінансової політики на загальноекономічну динаміку через міжсекторальний

перерозподіл і кінцеве розміщення наявних фінансових ресурсів країни [296, с. 100].

Т. О. Кричевська зазначає, що найбільш ефективна взаємодія монетарної та фіскальної політики виявляється в мінімізації витрат суспільства (теперішніх і майбутніх поколінь) на обслуговування державного боргу та сплату інфляційного податку [175, с. 165].

А. А. Гриценко вважає, що координація бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики держави за своєю суттю є функціональною проблемою, яка полягає у взаємоузгодженні дій суб'єктів бюджетної та монетарної влади, що спираються на певні повноваження, зафіксовані законами, нормативно-правовими актами та правилами [247, с. 566].

При цьому бельгійський економіст Жак Дрез наголошує, що «провали координації постійно повторюються: щоб ми не робили сьогодні, завтра ми знову зіткнемося з континуумом рівноваги. Якщо рівновага буде нестійкою, ми зможемо виправити ситуацію шляхом проведення відповідної політики, але необхідно зрозуміти, що нам доведеться робити це кожного разу при настанні подібної ситуації» [262, с. 356].

Таким чином, враховуючи багатогранність та перманентність проблеми координації бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики держави, різноманітність наукових поглядів щодо її вирішення та виявлення точок дотику між ними, вважаємо за необхідне акцентувати увагу на питаннях перегляду підходів до визначення місця та ролі центрального банку та міністерства фінансів у виробленні фінансової політики, спрямованих на відродження економіки з позицій інституціоналізму. Оскільки, як зазначає А. А. Гриценко: «Пануюча на початку процесу трансформації неокласична та особливо монетаристська методологія (з її орієнтацією на саморегулювання ринку та ринкові механізми як панацею від усіх бід), нав'язана Заходом і МВФ, виявилася неспроможною. Вона не змогла надати теоретичний інструментарій для розуміння того, що відбувається в суспільстві та економіці в умовах ринкової трансформації. Це цілком зрозуміло, враховуючи те, що ця методологія відображає функціонування збалансованої економіки. У нас же економіка перехідна, незбалансована» [245, с. 49].

Тому на етапі посткризової трансформації соціально-економічної системи України важливим завданням є забезпечення ефективної взаємодії міністерства фінансів та національного банку. Координація грошово-кредитної та бюджетної політики держави має на меті усунути суперечності та неузгодженості в процесі їх розроблення та реалізації, сприяти досягненню загальновизначених цілей фінансової політики, зокрема, забезпечення сталого розвитку економіки, довгострокової цінової стабільності, скорочення державного боргу та дефіциту бюджету тощо.

Залежно від статусу інститутів монетарної та фіскальної влади в країні та обсягів наданих їм повноважень виникає дилема: чи є політика, яку вони проводять, взаємодоповнюючою або виступає як замінник одна одною для досягнення макроекономічних цілей. У випадку, коли експансіоністська (стримуюча) політика інституту однієї влади протистоїть стримуючій (експансіоністській) політиці інституту іншої влади, то взаємодія цих політик розглядається як стратегічні замінники. Якщо експансіоністська (стримуюча) політика інституту однієї влади відповідає експансіоністській (стримуючій) політиці інституту іншої влади, то їх можна розглядати як стратегічні доповнення.

Питання про взаємодію та характер політики, що реалізують інститути монетарної та фіскальної влади, у країні виникає тільки тоді, коли інститути влади незалежні один від одного. В умовах, коли цілі одного інституту влади перебувають у підпорядкуванні до іншого, то домінуючий інститут влади реалізує політику виходячи виключно з власних цілей та пріоритетів і ніякої взаємодії не відбувається. Поки цілі однієї політики не залежать від іншої немає безпосередньої взаємодії між ними. При цьому фіскальна й монетарна політики взаємодіють тільки за ступенем впливу на кінцеву мету. З цього приводу В. В. Зимовець наголошує, що характер взаємодії монетарної та фіскальної політики визначають три вагомі параметри – рівень монетизації ВВП, частку державного боргу до ВВП та рівень державного перерозподілу ВВП [106, с. 224].

Імпліцитно, за світовим досвідом, узгодження змішаної політики завжди відбувається із застосуванням як формальних, так і неформальних інститутів взаємодії міністерства фінансів та центрального банку. Така взаємодія відрізняється залежно від типу держави, а також від тих норм та правил, що склалися історично в ході трансформації пріоритетів та ролі виконавчої та монетарної влади в кожній країні.

Недостатність або відсутність координації між фіскальною та монетарною владою в державі можна пояснити однією з трьох причин, що можуть відбуватися окремо або у їх комбінації [329, с. 27]:

1. Фіскальна та монетарна влади мають різні цілі, котрі ґрунтуються на різних концепціях розвитку суспільства.

2. Обидві влади мають різну уяву про можливий вплив заходів фіскальної та монетарної політики на економіку, тобто інститути влади дотримуються різних економічних теорій для їх розроблення.

3. Обидві влади розробили різні прогнози щодо ймовірного стану економіки за відсутністю політичного втручання (інституціональних чинників). Різні прогнози можуть виникати при застосуванні різних економічних теорій або використанні в прогнозах різних екзогенних змінних.

Тому для вирішення проблеми координації монетарної та фіскальної політики необхідно бути впевненим у тому, який саме інститут влади у кожному із зазначених випадків прийняв правильне рішення стосовно стратегічних цілей та прогнозних розрахунків розвитку економіки.

Система управління державними фінансами України охоплює досить розгалужену сукупність фінансових органів та інституцій, які наділені широкими повноваженнями та виконують різноманітні функції. Координуючими центрами у цій системі є міністерство фінансів та центральний банк.

Міністерство фінансів розробляє засади фінансової політики країни загалом, реалізує та координує фіскальну політику. Центральний банк самостійно (в Україні – один із двох керівних органів центрального банку – Рада Національного банку України) розробляє Основні засади грошово-кредитної політики та забезпечує їх виконання (в Україні – другий керівний орган центрального банку – Правління Національного банку України). На відміну від міністерства фінансів, яке входить до складу уряду, центробанк, як й у більшості країн світу, діє як самостійна та незалежна державна інституція.

Особливості статусів двох провідних державних структур – міністерства фінансів та національного банку – безпосередньо відбиваються на виробленні та реалізації фінансової політики, забезпеченні взаємозв'язку та узгодженості її фіскальної та монетарної складових. З одного боку, відсутність їхнього єдиного підпорядкування й чітко

визначеного співвідношення функцій може обумовлювати експліцитну різновекторність монетарної та фіскальної політики. Але, з іншого – в цьому полягає притаманна демократичному суспільству система противаг, яка сприяє збалансованості фінансової політики загалом [323, с. 216].

До суб'єктів бюджетної влади України (система органів управління фінансами) відносять: міністерство фінансів, державну фіскальну службу, державну фінансову інспекцію, державну казначейську службу, рахункову палату, аудиторську палату, державну комісію з цінних паперів та фондового ринку, державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг, пенсійний фонд, фонди соціального страхування.

Єдиним суб'єктом монетарної влади виступає Національний банк України. При цьому склалася усталена практика при визначенні організаційно-інституційної структури фінансової системи, де НБУ відноситься до фінансових інститутів, задіяних у розподільних процесах, а не до органів управління фінансами. Однак відповідно до ст. 7 Закону України «Про Національний банк України» на НБУ, крім основної функції – забезпечення стабільності грошової одиниці України, покладено, між іншим, функцію банківського регулювання та нагляду [97]. Таким чином, НБУ одночасно виступає як об'єктом, так і суб'єктом фінансових відносин. Таке двозначне становище НБУ породжує певні інституційні протиріччя у фінансовій системі, які особливо загострюються в періоди криз.

Зазначена структуризація фінансової системи не є сталою та чітко визначеною. Фінансова система (в тому числі й її складові – банківська та бюджетна системи) постійно еволюціонує як історичним шляхом, так і шляхом реакції на цикли економічного розвитку. Тому, залежно від зміни пріоритетності функцій фінансової системи, змінюється й склад її інститутів. При цьому форми фінансових інститутів іманентно-логічно випливають з їхніх функцій як експліцитних, що закріплені формальними нормативно-правовими та законодавчими актами, так й імпліцитних, що відображають неписані норми та правила взаємодії.

Так звані ринкові та регуляційні «кращі практики» часом носять неформальний характер, але необхідні для належного закріплення досвіду реакції фінансової системи на зовнішні та внутрішні шоки. На-

ціональні фінансові системи окремих країн мають свої характерні особливості. Тому інновації у фінансовій сфері та конкуренція між окремими інститутами сприяють підвищенню ефективності функціонування фінансової системи [25, с. 65].

Реалізації координованої змішаної (бюджетно-податкової та грошово-кредитної) політики держав пострадянського простору суттєво заважає інверсійний шлях трансформації банківської системи. У країнах з перехідною економікою такий нееволюційний напрям трансформації є типовим у тих випадках, де ринкові перетворення банківських систем проводилися за рахунок імпорту ринкових інститутів.

Домінуюча парадигма щодо жорсткої економії бюджетних коштів, яка була покладена в основу розробки антикризових програм у більшості країн, як свідчить практика, виявилась контрпродуктивною. Незалежні експерти та аналітики МФВ наголошують, що заходи урядів не досягають своїх цілей і ведуть до ще більшого спаду та депресії на фоні зростаючого державного боргу. Оскільки в умовах примусової бюджетної консолідації та рестрикції соціальних видатків відбувається зростання податкового навантаження, зниження пенсій і заробітних плат у державному секторі країн Єврозони. Зазначені тенденції призводять до збільшення ризику повторення фінансових криз в умовах падіння темпів приросту ВВП і зростання державного боргового тягаря. Продовження політики жорсткої економії не може забезпечити сталий розвиток економіки.

Одночасно з цим, в умовах надм'якої монетарної політики світових центральних банків щодо розширення власних балансів за рахунок викупу у банків все ширшого кола облігацій відбувається фактично незабезпечена глобальна емісія грошей. Через встановлення монетарною владою близьких до нуля реальних значень базових відсоткових ставок центральних банків, розширення грошової пропозиції та можливостей банків щодо кредитування реальної економіки теоретично стимулюється короткостроковий попит, але в умовах накопичення системних ризиків така «узгоджена» змішана фіскальна та монетарна політика не витримує критики у середньо- та довгостроковій перспективі, якщо вважати за пріоритет повернення економіки на траєкторію сталого розвитку.

Основними ризиками проведення такої антикризової змішаної політики в умовах монетарного режиму таргетування інфляції, якого

дотримуються більшість центральних банків світу, насамперед, Європейський центробанк та Банк Англії, є потенційні інфляційні ризики на фоні згасання платоспроможного попиту з боку домогосподарств в умовах економічної рецесії та урізання бюджетних витрат і соціальних програм. Надстимулююча монетарна політика з боку Федеральної резервної системи та Європейського центрального банку як антикризовий захід призвела до зниження реальних ставок рефінансування комерційних банків майже до нуля, що обмежує можливості подальшого ефективного регулювання відсоткових ставок з боку провідних центробанків світу. Тому в останній час фокус уваги державних регуляторів переміщується на операції викупу на вільному ринку державних цінних паперів і визначення їх безпечних обсягів. А це, в свою чергу, призводить до виникнення нових протиріч у проведенні узгодженої за цілями бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики.

В умовах посилення наднаціонального рівня регулювання, насамперед, у Європейському Союзі, виникає певна дихотомія цілей монетарної та фіскальної політики при реалізації суверенних функцій держави, які потерпають змін і сьогодні. Тому в умовах другого – суверенно-боргового – етапу розгортання світової фінансової кризи не тільки проблеми інфляції та валютного курсу, а й проблема функціонування системи фінансування дефіциту бюджету шляхом державних запозичень та визначення їх відносно безпечного рівня для країни виходить на перший план [163, с. 70].

Точкою дотику монетарної та фіскальної політики є бюджетний дефіцит і політика державного боргу. Саме припустимі розміри бюджетного дефіциту є тим параметром, через який інтегруються фіскальна та монетарна політики [106, с. 57].

Теоретично можливі три основних варіанти фінансування бюджетного дефіциту: продаж державних активів, державні запозичення та монетизація дефіциту. Тому при виборі джерел фінансування бюджетного дефіциту саме ринок державних цінних паперів має стати тим дієвим інструментом, що забезпечить координацію фіскальної та монетарної політики держави та який здатен своєчасно покривати бюджетні дисбаланси. Роль національного банку полягає в забезпеченні достатнього рівня ліквідності банківського сектора, який є

основним інвестором в урядові облігації, а уряду – в своєчасній сплаті відсотків і погашенні власних боргових зобов'язань.

В умовах глобального зростання державного боргу та хронічного дефіциту бюджетів уряди окремих країн опинилися в ситуації, коли залучення зовнішніх позик неможливе через наявність обмежень, визначених бюджетними правилами, а всі внутрішні джерела вже вичерпані або значно обмежені, тому уряди країни змушені вдаватися до такого заходу, як монетизація бюджетного дефіциту. Цей метод є вимушеним, оскільки він провокує високий рівень інфляції у країні, однак вважається доцільним, коли всі офіційні валютні резерви центрального банку вже використані.

З цього приводу С. Уголін зазначає, що «до монетизації дефіциту бюджету, як джерела його фінансування, часто вдавалися уряди багатьох країн. Іноді це закінчувалося катастрофою, але в багатьох випадках був і позитивний результат. Сьогодні відсутня дилема щодо доцільності проведення монетизації дефіциту, проблема полягає в можливості надання об'єктивної оцінки довгостроковим витратам бюджету та вигодам, які отримає економіка загалом» [370].

Усе більше науковців і практиків звертають увагу на те, що «підходи, запропоновані урядами провідних країн світу щодо подолання посткризової рецесії виявилися неефективними. Існує потреба в розробці нової макроекономічної стратегії, цілі якої спрямовані на зупинення зростання державного боргу, забезпечення економічних стимулів та уникнення інфляції (дефляції). Одночасно потрібно опановувати новий інструментарій фінансової політики та менеджменту, сучасні фінансові технології з метою ефективного функціонування інститутів фінансової влади» [247, с. 16].

Необхідне запровадження формальних правил, які б запобігали виникненню в майбутньому фінансових криз через недосконаліть контролю з боку фінансових регуляторів і сприяли б пошуку джерел та нових інструментів фінансування дефіциту бюджету без додаткового зростання державного боргу та розкручування інфляційних процесів у країні.

Головне питання полягає в тому, за рахунок яких важелів (формальних правил та інструментів) монетарна влада (центральний банк) забезпечить перетворення емісійних коштів, спрямованих на фінансу-

вання дефіциту бюджету, в економічні стимули, не збільшуючи при цьому суверенних боргів та інфляції.

Чинним законодавством більшості країн передбачено обмеження (або заборона) використання емісійних коштів для фінансування дефіциту бюджету (в Україні така заборона передбачена Бюджетним кодексом ст. 15) [35], що не призводить до збільшення державного боргу. На відміну від викупу національним банком державних облігацій, обсяг який враховується при визначенні внутрішнього державного боргу та негативно впливає на кредитні рейтинги країни, що визначаються й використовуються рейтинговими агентствами.

Якщо припустити, що відбувається строго обмежена емісія коштів, які використовуються виключно для фінансування частини або всієї суми бюджетного дефіциту, й в той же самий час еквівалентний обсяг грошей вилучається (стерилізується) з економіки за допомогою продажу державних облігацій, що викуповуються національним банком. У цьому випадку загальна грошова маса не зростає, інфляція не збільшується, поточний державний борг залишається незмінним й одночасно буде наданий стимул для зростання загальної економічної активності через збільшення обсягів дефіциту бюджету. Цей стимул у вигляді грошових виплат з бюджету буде спрямований на надання допомоги у зв'язку з безробіттям соціально незахищеним верствам населення, субвенцій або державних замовлень у сфері бізнесу, що збільшить граничну схильність до споживання та обсяги приватних інвестицій.

Для досягнення цього результату міністерство фінансів та національний банк могли б безпосередньо обмінятися еквівалентною сумою емісійних коштів і державних облігацій у вигляді траншу для фінансування дефіциту бюджету. Пізніше необхідно обов'язково провести стерилізацію, тому що кількісне пом'якшення (QE) може призвести до надлишку ліквідності у фінансовій системі. Сьогодні інститути фінансової влади більшості країн за рахунок запровадження нових фінансових інструментів та нових бюджетних і монетарних правил (менеджменту) змогли уникнути виникнення інфляції через монетизацію бюджетного дефіциту.

У цьому контексті цікавим є досвід США, де протягом останніх п'яти років Федеральна резервна система (далі – ФРС) масово викуповує державні облігації за відсутністю інфляційної реакції на такі дії

з боку економіки. Традиційно вважається, що коли збільшується обсяг закупівель облігацій ФРС, відбувається прискорення темпів зростання грошових запасів. Однак викуп облігацій центральним банком (ФРС) – це не теж саме, що й емісія грошей або збільшення грошової пропозиції. Рівень монетизації економіки (М2), який найтісніше пов'язаний із інфляцією, в основному складається з вкладів компаній і домогосподарств у комерційних банках. Тому в 2008 році ФРС запровадила нові правила щодо формування резервів комерційних банків і тим самим розірвала зв'язок між купівлею облігацій і зростанням обсягів грошової пропозиції. У результаті ФРС придбала значний обсяг облігацій, але запас грошей в економіці не збільшився й, отже, інфляція залишалася незмінною [290].

Зв'язок між купівлею облігацій і запасом грошей залежить від ролі, яку відіграють «надмірні резерви» комерційних банків. Коли ФРС (центральний банк) купує державні цінні папери, то фактично створює «резерви» (інвестиційний портфель) для комерційних банків, які вони зберігають на рахунках ФРС. Комерційні банки повинні мати резерви, які формуються згідно з визначеними монетарною владою нормами резервування. Оскільки до 2008 року ФРС не виплачувала відсотки за резервами, що перевищують визначений нормами обсяг, то комерційні банки на суму перевищення цих резервів видавати кредити домогосподарствам і компаніям. За своєю суттю, понаднормоване збільшення резервів у комерційних банках означало відповідне зростання грошової маси, яка й спричиняла інфляцію. ФРС вирішила питання збільшення запасу грошей і рівня інфляції шляхом сплати відсотків за надмірними резервами. Процентна ставка по цих абсолютно безпечних і ліквідних вкладах спонукала банки зберігати надмірні резерви в ФРС, а не видавати кредити, як це вони робили до 2008 року. У результаті обсяг надмірних резервів, що зберігаються у ФРС, значно збільшився з менше ніж 2 мільярдів доларів у 2008 році до 1,8 трильйонів доларів на початок 2013 року [290].

За допомогою створення резервів комерційних банків держава також отримує сеньйораж, який змушує всіх економічних агентів сплачувати інфляційний податок. Однак відсутність значної інфляції в останні декілька років не означає, що вона не зростатиме у довгостроковому періоді. Фактично дії ФРС – це відтермінування вирішен-

ня проблем у майбутнє, їх можна розглядати лише як проміжний варіант вирішення проблеми фінансування дефіциту бюджету.

Що стосується України, то проблема монетизації бюджетного дефіциту вирішується за рахунок модернізації фінансових інструментів. Так, з 2012 року міністерство фінансів розпочало розмішувати облігації внутрішньої державної позики номіновані в доларах США, та залучати кошти для фінансування дефіциту бюджету не тільки юридичних, а й фізичних осіб. Це дозволило уряду в умовах відсутності кредитів від МВФ поповнити золотовалютні резерви національного банку та своєчасно розрахуватися за поточними платежами з обслуговування державного боргу.

В умовах зростання напруженості щодо виконання дохідної частини бюджету й утримання його дефіциту в безпечних межах уряд прийняв рішення про реструктуризацію бюджетної заборгованості, що виникла з 1 січня 2013 року, шляхом випуску казначейських векселів з дохідністю до 5 % та терміном погашення через 5 років, із відповідним внесенням змін у Закон України «Про Державний бюджет України на 2013 рік». Фактично йдеться про формування внутрішнього державного боргу новим для України фінансовим інструментом – казначейськими векселями. Використання квазігрошей для фінансування дефіциту бюджету дозволило уряду в короткостроковому періоді погасити боргові зобов'язання без загрози збільшення девальваційних ризиків у країні.

При цьому оптимізація боргової політики уряду повинна відбуватися у контексті реалізації бюджетної стратегії держави, яка поєднує завдання стабілізації державних фінансів шляхом запровадження нових фінансових інструментів, що сприятимуть підвищенню ефективності інвестиційної складової бюджетних видатків, розвитку альтернативних, непозикових інструментів фінансування бюджетних витрат. Зазначені заходи сприятимуть уникненню кризи ліквідності, небезпеки боргового навантаження, а також сприяти оптимізації структури державного боргу та його позитивного впливу на фінансову безпеку держави [141, с. 24].

Однак ані внесення змін у бюджетні та монетарні правила, ані запровадження нових фінансових інструментів для фінансування дефіциту бюджету не спроможні позбавити державу від виникнення боргу, який треба повертати з відсотками за користування. Тому

обов'язково необхідно мати бюджетну та монетарну стратегію, щоб уникнути дефолтів та оцінити обсяг державних фінансових ресурсів у перспективі.

В умовах відкритої економіки (до яких належить й Україна) та процесів глобалізації підходи до координації монетарної та фіскальної політики зазнали суттєвої трансформації через значну чутливість останніх до зовнішніх дисбалансів, що виникають у міжнародній економіці та фінансовій системі. Під впливом транскордонних потоків капіталу центральний банк частково втрачає свою самостійність у проведенні незалежної монетарної політики, а уряд, у свою чергу, через податкову конкуренцію та політичні чинники недоотримує потенційні надходження до бюджету та інвестиції приватного сектора в економіку країни. У відкритій економіці за рахунок розширення діапазону можливих ризиків, які спричиняють виникнення кризових ситуацій, значно зростає вірогідність отримання фінансових втрат економічними агентами ринку та державою, знижується передбачуваність економічних наслідків (ефектів) від застосування інструментів монетарної та фіскальної політики, що породжує негативні очікування та формує панічні настрої у суспільстві.

Ключовим параметром, що відрізняє відкриту та закриту економіку, є гнучкість цін та обмежені можливості використання монетарної політики як інструменту державного регулювання економіки. Так, у відкритій економіці в секторі торгівлі ціни більш гнучкі порівняно з іншими секторами. Тому для стабілізації цін доцільнішим є режим фіксації валютного курсу та контролю та темпами приросту грошової маси [324].

Однією з останніх тенденцій реалізації фінансової політики держави є десуверенізація змішаної політики, насамперед, її монетарної складової, а в деяких країнах і бюджетно-податкової. Якщо в країнах зони євромонетарна політика була десуверенізована з моменту створення Європейського центробанку і запровадження єдиної європейської валюти – євро, то податкова та бюджетна політики були частково обмежені Маастрихтськими критеріями, але залишалися в суверенному веденні держав членів-ЄС. Зараз ситуація кардинально змінюється, наднаціональні органи ЄС перебирають на себе частину суверенних повноважень, особливо в країнах PIGS (Португалія, Іспанія, Ірландія, Греція), де існує велике боргове навантаження на бюджет [134, с. 40].

Країни, що не входять до зони Євро, також не оминули процесу десуверенізації та перегляду пріоритетів фінансової політики держави у кризовий період, оскільки програми співробітництва з МВФ, в тому числі й в Україні, передумовою надання позик від міжнародних фінансових організацій містять цілий ряд обмежень суверенної грошово-кредитної та бюджетно-податкової політики, які приймають на себе країни задля отримання такого фінансування.

Розгортання рецесії у країнах Європейського Союзу, США, Японії, Великобританії та кризовий стан економіки в Україні вимагає від урядів держав запровадження нових підходів до реалізації фінансової політики, в тому числі бюджетно-податкової та грошово-кредитної. Оскільки, реалізуючи політику кількісного пом'якшення шляхом емісії нових грошей, держава тим самим сприяє зростанню доходів фінансових інститутів і спекулянтів. Необхідно розробити механізм спрямування емісійних коштів на користь споживачів – пересічених громадян та малозабезпечених верст населення в реальний сектор економіки шляхом фінансування дефіциту бюджету.

Переосмислення взаємодії та покращання координації монетарної та фіскальної політики через монетизацію дефіциту бюджету, як одного із засобів збільшення пропозиції грошей для стабілізації державних фінансів, рекомендували у своїх працях фундатор теорії монетаризма Мілтон Фрідман [307], прихильник монетариських підходів до розв'язання фінансових криз, розробник теорії монетарної політики Бен Бернанке [18], послідовник нео-кейнсіанських традицій та засновник теорії функціональних фінансів Абба Лернер [350] та інші. Запропонований підхід вважається більш ефективним, ніж емісія нових державних облігацій для фінансування бюджетного дефіциту, оскільки він не спричиняє витіснення інвестицій з приватного сектора чи зростання державного боргу. Новація полягає в тому, що грошова емісія використовуватиметься для реалізації стимулюючої фіскальної політики. Таким чином, грошово-кредитна та податково-бюджетна політики можуть бути скоординовані синергетично для досягнення зростання ВВП і зайнятості, скорочення рівня державного боргу до ВВП, уникнення зростання цін на активи та валюту. Для цього необхідно скасувати застарілі загальноприйняті формальні правила (обмеження), розробити нову парадигму для втілення в життя модернізованої скоординованої фінансової політики.

У контексті триваючої в наукових колах дискусії щодо пріоритетності (детермінованості) фіскальної чи монетарної політики при формуванні та реалізації держаної фінансової політики сталого розвитку суспільства відомий американський вчений Джон Гелбрейт, досліджуючи економічні теорії та цілі постіндустріального суспільства, дійшов висновку, що «наступним кроком у здійсненні реформ буде скорочення, причому на завжди, сфери застосування грошово-кредитної політики. Оскільки з технічного боку для кредитно-грошової політики характерна значна ненадійність. Ніхто не знає, якою буде реакція на збільшення або зменшення наявних коштів для кредитування або коли настане така реакція, оскільки чинники, котрі визначають цю реакцію, ніколи не бувають однаковими» [57, с. 597].

Таке припущення ґрунтується на тому, що саме фіскальна політика відображає тип економічної моделі (ступінь втручання держави в економіку країни завдяки показника перерозподілу ВВП через бюджет), а «монетарній політиці відводиться технічна роль по згладжуванню тимчасових фіскальних дисбалансів, що виникають у відносинах між сектором загальнодержавного управління та іншими секторами економіки, при цьому не завжди фіскальний волюнтаризм уряду може бути нейтралізований монетарною політикою центрального банку» [106, с. 59].

У подальшому монетарна політика не буде домінувати при визначенні коригувальних (стабілізаційних) заходів макроекономічної політики держави. Розв’язання проблем, каталізатором яких виступає банківська система, буде вирішуватися шляхом запровадження формальних правил щодо посилення пруденційного нагляду, проведення рекапіталізації, скорочення частки позикових коштів тощо [147, с. 217].

При цьому дії національного банку мають бути спрямовані на згладжування піків волатильності цін, дотримання відповідності грошової маси та рівня монетизації економіки динаміці зростання товарної маси. Бюджетна політика уряду, в свою чергу, повинна забезпечувати стимулювання економічного зростання шляхом спрямування частини державних видатків на інвестиційно-інноваційні цілі.

В умовах реалізації в країні одночасно стримуючої фіскальної політики – бюджетної консолідації та експансіоністської монетарної політики – кількісного пом’якшення неможливо досягти ефекту синергізму щодо стабілізації державних фінансів та виходу економіки на

траєкторію сталого розвитку через різновекторність цих політик, що призводить до зниження ефективності запропонованих антикризових заходів, оскільки вони виступають як стратегічні замінники.

Загальноприйнята модель відповідності монетарної та фіскальної політики у стратегії економічного зростання в умовах посткризового розвитку економіки [178, с. 15] виявилася недієздатною для стимулювання національного виробництва та сукупного попиту в країні, оскільки вона передбачала реалізацію стримувальної грошово-кредитної політики та експансіоністської фіскальної політики, з одночасним «плаваючим» режимом курсоутворення та помірною девальвацією гривні.

В умовах глобалізації реалізація центральним банком окремої країни з ринком, що розвивається, (наприклад Україна) стримувальної монетарної стратегії на противагу експансіоністської монетарної політики провідних країн світу, зокрема США, спричинятиме підвищення процентних ставок всередині країни, що негативно вплине на економічне зростання та залучення приватних інвестицій. Враховуючи досвід подолання попередніх великих криз, що вражали світ з початку 1980-х [365], необхідно зазначити, що подолати дисбаланси фінансової системи лише за рахунок використання монетарних інструментів неможливо, як би центральні банки не намагалися мінімізувати негативні наслідки. В умовах вільного перепливу капіталів та використання долара в більшості країн з ринками, що розвиваються як резервна валюти, негативні наслідки експансіоністської монетарної політики США будуть на собі відчувати банківські та фінансові системи більшості держав. Крім того, поступове згортання в США політики монетарного стимулювання створює нові ризики для світової економіки. Тому необхідно проводити постійний моніторинг із метою своєчасного запровадження превентивних заходів на національному та глобальному рівнях для забезпечення фінансової безпеки держави.

Вважаємо доцільним посилити координацію фіскальної та монетарної політики держави з позицій інституціоналізму шляхом застосування нових інструментів і правил у процесі взаємодії, що дозволить їм виступати як стратегічні доповнення. У сучасних умовах для досягнення довгострокової стійкості та збалансованості державних фінансів у багатьох країнах використовують спеціальні бюджетні

правила, так званого «другого покоління», з урахуванням реакцій та тенденцій розвитку фінансової системи у посткризовий період.

Необхідно доповнити перелік індикаторів бюджетної безпеки України новим показником – процентного відношення структурного дефіциту (профіциту) державного бюджету до ВВП, як це передбачено у нових бюджетних правилах більшості країн ЄС, де величина бюджетного балансу безпосередньо прив'язана до економічного циклу, тобто таргетується розмір структурного дефіциту (наприклад, в Австрії та Німеччині – 0,35 % ВВП), а вплив циклічних коливань згладжується за рахунок використання автоматичних стабілізаторів. Подібне бюджетне правило було запроваджено в березні 2012 року на наднаціональному рівні в Європейському Союзі: розмір щорічного структурного дефіциту бюджету обмежений 0,5 % ВВП (1,0 % ВВП для країн з боргом менше 60 % ВВП і низькими ризиками щодо стійкості державних фінансів) [43, с. 37].

Оскільки фактичний дефіцит є зовнішнім виявом розбалансованості дохідної та витратної частин бюджету та відображає реальні доходи і видатки бюджету за відповідний рік, то структурний разом із циклічним дефіцитом є його внутрішніми складовими. Структурний – відображає дефіцит за умови повної або високої зайнятості потенційних виробничих і трудових ресурсів та пов'язаний з дією дискретних стабілізаторів, що визначаються реалізацією дискреційних програм, встановлених законодавством країни (формальними правилами) [295, с. 194].

Однак необхідно пам'ятати, що «політика, націлена на вирішення проблеми несприятливої координації шляхом дефіцитного витрачання (фіскальної експансії) за умови повторення після певного часу може привести до постійного підвищення рівня державного боргу. У результаті це може бути ще одним різновидом нерівноваги, що буде вимагати якихось корегуючих дій, і в довгостроковій перспективі така політика не буде достатньо стійкою» [262, с. 356].

Тому розбудова України на засадах сталого розвитку передбачає наявність у державі концепції соціально-економічного розвитку країни, розрахованої на довгостроковий період, що дозволить на цій основі розробити стратегії розвитку всіх сфер суспільного життя. Зокрема, необхідно законодавчо передбачити процедуру узгодження пріоритетів та визначення стратегій спільного розвитку фіскальної та

монетарної політики з метою мінімізації негативних впливів зовнішніх і внутрішніх чинників на стан державних фінансів та фінансової системи України загалом. Це надасть можливість задовольняти потреби сучасного покоління без негативного впливу на задоволення потреб майбутніх поколінь та забезпечить незмінність вектора розвитку держави.

2.4. Вплив бюджетної політики на вибір пріоритетів бюджетної стратегії держави

Бюджетна політика є складовою фінансової політики та поділяється на політику стабілізації, економічного зростання та стримування ділової активності, в частині забезпечення держави необхідними фінансовими ресурсами для виконання покладених на неї функцій і завдань. Однією з головних функцій бюджетної політики є стабілізаційна, яка безпосередньо впливає на макроекономічні показники розвитку країни, а саме: темпи економічного зростання, рівень зайнятості, темпи інфляції, обсяг державного боргу тощо. При цьому ефективність бюджетної політики буде досягатися лише за умови її одночасної реалізації та узгодження з розподільною та перерозподільною функціями, які забезпечують надання державою суспільних благ (товарів і послуг) та впливають на структуру розподілу доходів і багатства.

Досягнення бюджетної стабілізації ускладнюється в умовах відкритої економіки, оскільки більшість економічних систем тісно пов’язані між собою через процес виробництва та переміщення капіталу. Крім того, на практиці може виникати конфлікт між різними цілями бюджетної політики, тому головне завдання державної політики полягає у мінімізації виникаючих протиріч.

Для забезпечення досягнення цілей політики стабілізації у рамках відкритої економіки в розпорядженні уряду є дві групи інструментів економічної політики – інструменти регулювання попиту й інструменти регулювання пропозиції. Регулювання попиту вважається найбільш ефективним напрямом макроекономічного корегування й може включати політику зміни видатків і політику переключення видатків [84, с. 24].

Щодо політики стабілізації, то вона спрямована на підтримання макроекономічної рівноваги на основі сталих обсягів виробництва при стабільності цін. При цьому виділяють два види цієї політики:

1) політика стабілізації після економічного спаду, яка має стимулюючий характер;

2) політика стабілізації в період економічного піднесення, яка має обмежувальне спрямування.

У реаліях України поки що можна вести мови лише про проведення бюджетної політики стимулюючого характеру, спрямовану на згладжування циклічних коливань економічного розвитку та завершення структурної перебудови господарського комплексу.

Економіка ніколи не перебуває у стані рівноваги. Відбуваються циклічні коливання її активності, що призводить до зміни основних макроекономічних показників. Залежно від того, у якій фазі циклу перебуває економіка держави – стиснення, пожвавлення, експансії або вершині – урядом обирається і проводиться відповідна бюджетна політика.

Економічні цикли мають об'єктивний характер, вони відбуваються з регулярною періодичністю (теорія довгих [347] та коротких хвиль [203] економічної активності [168]), однак передбачити, в який саме момент відбудеться перехід економіки із фази експансії у фазу стиснення і навпаки – поки що неможливо. Тому сьогодні основна увага дослідників зосереджена на динамічних аспектах зростання або падіння економічної активності. Основним показником, що визначає перехід економіки із однієї фази в іншу – є зміна темпів приросту національного валового доходу або ВВП (Y), що характеризується сукупністю основних індикаторів «споживання приватного сектора + інвестиції приватного сектора + державні видатки» (C + I + G). Доведено, що найбільшу залежність від зміни фази економічного циклу мають інвестиції та процес виробництва капітальних благ тривалого терміну використання, оскільки вони мають підвищену амплітуду коливань при зміні економічної активності [263, с. 241]. Зміна обсягів споживання приватного сектора має певний часовий лаг до зміни фази економічного циклу, однак також піддається його впливу. Тому згладжувати піки коливань економіки уряду доводиться за рахунок державних видатків, обсяг яких безпосередньо залежить від характеру

бюджетної політики, а також визначених джерел фінансування дефіциту бюджету у разі його наявності.

За характером реалізації бюджетну політику поділяють на дискреційну та недискреційну. Дискреційна політика передбачає здійснення державою певних заходів (внесення змін до системи оподаткування та державних видатків, пошук джерел залучення коштів для фінансування дефіциту бюджету тощо), спрямованих на реалізацію стратегічних і тактичних завдань соціально-економічного розвитку держави. Недискреційна політика полягає у використанні певних фінансових інструментів – «вмонтованих стабілізаторів», які автоматично регулюють ситуацію в економіці. До них належать податки, державні соціальні виплати, різні субсидії, процентні ставки тощо.

Основними змінними в «бюджетних параметрах» виступають G і T, які відображають зміни в обсягах державних видатків та податкових ставок (державних доходів) відповідно. Ці зміни відбуваються автоматично за рахунок відповідної вбудованої пристосованості у відповідь на зміни у приватному секторі. Таким чином, зміни темпів приросту національного валового доходу Y внаслідок змін, що відбулися у приватному секторі через коливання економічної активності, таких як зміна обсягів інвестування (I), будуть залежати від відповідних змін G і T. Зміни бюджетних параметрів та дії «вмонтованих стабілізаторів» будуть безпосередньо впливати на структуру доходів і видатків бюджету у кожному конкретному періоді.

При цьому ефективність бюджетної політики залежатиме від виконання таких умов, як оптимізація структури доходів і видатків державного бюджету, обсягів дефіциту державного бюджету й державного кредиту з позицій реалізації наслідків економічної кризи та водночас цільових проектів і пріоритетів бюджетної стратегії [189, с. 19].

Серед основних завдань, що стоять перед світовою спільнотою та потребують вирішення у посткризовий період розвитку, першочерговою є розробка нової економічної доктрини, яка має забезпечити теоретичну основу для створення нових інститутів та механізмів економічного регулювання, обґрунтувати новий розподіл балансу сил у світі. У цьому контексті особливого значення набуває необхідність наповнення новим змістом поняття «держава загального добробуту». Оскільки численні емпіричні дослідження, які були проведені у більшості країн світу засвідчили, що протягом останніх років відбувається

зростання ступеня впливу держави на економічне та політичне життя суспільства, що має свій прояв у збільшенні обсягів бюджетних видатків. Доведено, що «загальною світовою тенденцією є зростання ролі держави. При цьому суспільство прагне до максимізації свого добробуту переважно колективними засобами, ніж індивідуальними» [20, с. 168].

Німецький економіст Адольф Вагнер ще у 1880-х роках сформулював «закон збільшення державних витрат». Тим самим фактично передбачивши тенденції сучасного розвитку індустріального суспільства, якому притаманне збільшення політичного «тиску в ім'я розвитку суспільства» та постійне підвищення витрат на «соціальні виплати». Що, в свою чергу, призводить до безперервного розширення державного сектора та зростання його частки в економіці [195, с. 144].

Свого часу формування держави загального добробуту виявилося значним соціальним досягненням світової цивілізації XX ст., стало вагомим чинником, що сприяло розв'язанню протиріч економічного розвитку в умовах НТР, стимулювало фактори зростання, продуктивність та інновації, а в політичному сенсі забезпечило соціальну стабільність, сприяло ствердженню принципів справедливості та солідарності. Доба соціальної держави фактично переорієнтувала вектор розвитку цивілізації, що супроводжувалося намаганнями перегляду принципів соціально-економічного зростання та ролі держави, зміною характеру перерозподілу національного доходу [160].

Сьогодні важливим є питання перспектив розвитку держави суспільного добробуту. Оскільки її виникнення та розбудова відбувалася в країнах, де інтенсивно скорочувався аграрний сектор, зокрема у Німеччині за часів Отто фон Бісмарка та у Британії при Ллойді Джорджі. Вони відрізнялися від інших держав демографічними та структурними особливостями, що дозволило зазначеним країнам запровадити солідарну пенсійну систему, яка фактично в незмінному вигляді діє в Україні й сьогодні. При цьому встановлений пенсійний вік був набагато вище середньої тривалості життя людини. У сучасних умовах ситуація стала зворотною, і тому «немає сенсу обговорювати пенсійний вік у фінансовій перспективі, якщо це, наприклад, не 90 років» [197]. Потребує модернізації сама система пенсійного забезпечення, принципи її побудови, джерела фінансування, і головне – встановлення лімітів на обсяги надання гарантованих державою суспільних послуг.

Основна ідея держави загального добробуту полягає в тому, що уряд несе відповідальність за добробут громадян, і ця відповідальність не може бути покладена на індивіда, приватну корпорацію або територіальну громаду. Фінансування гарантованих суспільних послуг здійснюється за рахунок державних страхових програм та системи оподаткування. Серед основних функцій, які держава надає населенню, можна виділити наступні: соціальне забезпечення та соціальний захист (виплата пенсій, допомог у зв'язку з безробіттям, субсидій малозабезпеченим сім'ям тощо), безкоштовна медична допомога та освіта, надання державного (муніципального) житла.

Необхідність постійно збільшувати витрати на фінансування законодавчо визначених функцій держави, у тому числі з надання гарантованих суспільних благ та послуг, призвело до виникнення структурних дисбалансів бюджету та спричинило хронічний дефіцит Зведеного бюджету України (табл. 2.4). На відміну від країн, що видобувають та експортують нафту та/або газ, та свідомо йдуть на виконання бюджету з профіцитом для створення стабілізаційних фондів для майбутніх поколінь, Україна як і більшість країн ОЕСР, де дефіцит бюджету в середньому становить на рівні 2 % від ВВП, витрачає більше коштів ніж акумулює в бюджет. Це призводить до виникнення фіскального напруження в країні, слугує додатковим деструктивним чинником для досягнення бюджетної стабільності та макроекономічної стійкості.

Таблиця 2.4

Динаміка основних показників бюджетної системи України у 2007–2014 роках, % ВВП

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Зведений бюджет								
Доходи	30,5	31,4	29,9	29,1	30,6	31,6	30,4	29,1
Видатки	31,4	32,6	33,7	34,9	32,0	34,9	34,8	33,4
Дефіцит*	-1,1	-1,5	-4,1	-6,0	-1,8	-3,6	-4,4	-4,6
Державний бюджет								
Доходи	23,0	24,4	23,0	22,2	24,2	24,5	23,3	22,8
Видатки	24,2	25,5	26,5	28,0	25,6	28,0	27,7	27,7
Дефіцит*	-1,4	-1,3	-3,9	-5,9	-1,8	-3,8	-4,4	-4,9
Місцеві бюджети								
Доходи	14,6	14,5	14,7	14,7	13,9	16,0	15,2	14,8
Видатки	14,5	14,7	14,9	14,8	13,9	15,8	15,1	14,4

у т. ч. міжбюджетні трансферти	8,0	8,8	7,3	7,2	6,8	6,2	6,2	0,1
Баланс	0,1	-0,2	-0,2	-0,1	0	0,2	0,1	0,4
Структура доходів бюджету за рівнями управління, %								
Державний бюджет	75,5	76,2	74,0	74,4	78,3	77,4	76,2	77,8
Місцеві бюджети	26,5	24,8	26,0	25,6	21,7	22,6	23,8	22,2
Структура видатків бюджету за рівнями управління, %								
Державний бюджет	77,1	78,1	78,9	80,3	80,0	80,3	79,8	82,8
Місцеві бюджети	22,9	21,9	21,1	19,7	20,0	19,7	20,2	17,8
Державний борг	12,3	20,0	34,8	39,9	36,3	36,6	40,2	70,3
Витрати на обслуговування державного боргу	0,5	0,5	1,1	1,4	1,8	1,8	2,3	3,2
Темпи приросту ВВП	7,9	2,3	-14,8	4,1	5,2	0,3	0	-6,8

*з 2004 року дані наводяться, включаючи кредитування за вирахуванням погашення.

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua), Національного банку України (http://www.bank.gov.ua).

Результатом проведення урядом дефіцитної бюджетної політики стало значне зростання державного боргу (прямого та гарантованого), який за період з 2007 по 2014 роки збільшився майже у п’ять з половиною разів та досяг рівня 70,4 % ВВП. Цей показник уже є критичним згідно з індикаторами бюджетної безпеки, оскільки така величина боргу може суттєво вплинути на темпи розвитку економіки України. Зростання витрат на обслуговування державного боргу з 0,5 % до 3,2 % ВВП протягом 2007–2014 років змушує уряд скорочувати обсяги бюджетних ресурсів на фінансування соціальних, інфраструктурних, інноваційних проектів, або знов вдаватися до нових запозичень для покриття дефіциту бюджету. Фактично виникає замкнене коло, розірвати яке без прийняття непопулярних для населення та бізнесу рішень вже неможливо. Зрозуміло, що продовжувати й далі таку політику вже вкрай небезпечно для економіки і необхідно здійснювати в країні структурні реформи, у тому числі такі, що забезпечать перегляд структури видатків бюджету та пріоритетів витрачання бюджетних коштів.

Збільшення обсягів державного боргу спричинило зростання макроекономічних ризиків, що, в свою чергу, негативно вплинуло на інвестиційний потенціал вітчизняної економіки. Зазначена тенденція призвела також до погіршення кредитних рейтингів країни, що спровокувало зростання ставок із зовнішніх запозичень у банках та небанківських установах. Накладання дії негативних чинників та тенденцій на економіку України за період з 2007 по 2014 роки спричинило різке скорочення темпів приросту ВВП з майже 8 % до від'ємного значення 6,8 % (не враховуючи різке падіння у кризовий 2009 рік). Це дає підстави стверджувати, що чинна бюджетна та макроекономічна політика уряду не сприяє стабілізації та підйому української економіки та потребує радикальних змін.

У наукових колах поширеною є думка, що саме державні видатки сприяють досягненню цілей економічного зростання. Економічне обґрунтування державного втручання в економіку в умовах неефективного функціонування ринкового механізму, а також процес розподілу ресурсів частково базуються на такому припущенні. Однак у міру того, як державний сектор починає брати на себе функції, які приватний сектор міг би виконувати більш продуктивно, а також враховуючи, що спосіб фінансування видатків може мати негативні наслідки як для бюджету, так і для економіки в цілому, то зв'язок між сукупними державними витратами та економічним зростанням стає все менш виразним. Доказом цього можуть бути дані по цілому ряду розвинених країн, які не вказують на існування послідовної кореляції між сукупними державними видатками та економічним зростанням [338, с. 97].

Така тенденція дозволяє зробити припущення, що економічне зростання держави певним чином залежить не від обсягів державних витрат, а від їхньої структури, оскільки деякі види цих витрат більш орієнтовані на зростання. До таких, зокрема, належать витрати на:

– розвиток інфраструктури, який сприятиме залученню приватних інвестицій;

– освіту, що забезпечить підвищення рівня кваліфікації трудових ресурсів;

– охорону здоров'я, що сприятиме зростанню продуктивності праці;

– заходи, спрямовані на забезпечення безперебійного функціонування державної інфраструктури;

– забезпечення функціонування адміністративної та правової системи, що створюють умови для злагодженої роботи складного економічного механізму [128, с. 32].

Протягом 2007–2014 років показники доходів зведеного бюджету коливалися в діапазоні від 29,1 % ВВП (мінімальне значення у 2010 та 2014 роках) до 31,6 % ВВП (максимальне значення у 2012 році), при цьому стабілізація значення показника на рівні 29 % може опосередковано свідчити про досягнення певної рівноваги в існуючих макроекономічних та соціально-політичних умовах. Показники доходів державного бюджету також мали значну волатильність протягом зазначеного періоду від 22,2 % ВВП у 2010 році до 24,5 % ВВП у 2012 році та урівноважилися на рівні 23 % ВВП. Максимальне відхилення показників зведеного бюджету становило 2,5 % ВВП, державного відповідно – 2,3 % ВВП. В умовах унітарної держави, якою є Україна, коли майже 80 % доходів зведеного бюджету формується за рахунок доходів державного бюджету, можна стверджувати, що коливання показників доходів бюджетної системи відбувається в основному за рахунок нестабільності акумулювання дохідної частини державного бюджету. Місцеві бюджети не впливають суттєво на цей процес, оскільки майже 50 % їхніх доходів складають міжбюджетні трансферти, які надаються з державного бюджету на фінансування делегованих повноважень.

Показники видатків бюджетної системи також характеризуються валатильністю протягом періоду з 2007 по 2014 роки, але мають чітко виражену тенденцію до зростання з 31,4 до 34,8 % ВВП, за винятком кризового 2014 року. Аналогічний тренд на зростання мають видатки державного бюджету з 24,2 до 27,7 % ВВП. При цьому темпи зростання видатків державного бюджету випереджають темпи приросту видатків зведеного бюджету. Відповідно темпи приросту видатків бюджетної системи перевищують темпи зростання її доходів. Невідповідність між обсягами доходів та видатків бюджетної системи призвела до виникнення в Україні хронічного дефіциту (лише у 2000 та 2002 роках був профіцит бюджету), який для збалансування бюджету покривався за рахунок запозичень або продажу державного майна. Оскільки продаж державного майна або національного багатства має обмежений обсяг та є вичерпним ресурсом (джерелом фінансування бюджету), то уряд компенсує нестачу бюджетних коштів за рахунок

запозичень, як зовнішніх, так і внутрішніх, або вдаючись до монетизації дефіциту бюджету, у тому числі за рахунок емісії грошей, що офіційно заборонено бюджетним законодавством країни.

Незважаючи на тенденцію до зростання доходів Зведеного бюджету України, проте їх показник на рівні 34,8 % від ВВП у 2013 році залишався значно нижче рівня, який характерний для найбільш розвинених країн ОЕСР (близько 40 % ВВП) та країн-членів ЄС (у середньому 46 % ВВП). При цьому вітчизняна структура бюджетних видатків має суттєві відмінності від інших країн, оскільки в Україні не входять до складу бюджетної системи пенсійний фонд та соціальні фонди, що викривляє значення показника бюджетних видатків у бік зменшення. Також існують розбіжності у тренді змін значення показників окремих складових структури видатків бюджету.

З метою коректності порівняння показників структури видатків бюджету країн зони ЄС та України до складу видатків бюджету України було додано суму відрахувань до позабюджетних фондів (пенсійного і соціальних), які знайшли своє відображення також у показнику соціальних пільг (табл. 2.5).

Таблиця 2.5

Структура видатків бюджету країн зони ЄС-27 та України, % ВВП

	Країни зони ЄС 27			**Україна**				
Показники	2010	2011	2012	2010	2011	2012	2013	2014
Видатки*	50,6	49,1	49,4	45,9	42,7	46,1	46,3	44,6
Проміжне споживання	6,9	6,7	6,8	7,3	6,8	7,4	6,8	6,9
Оплата праці працівників бюджетних установ	11,1	10,8	10,7	8,5	7,7	8,4	8,6	7,7
Виплата процентів (доходу) за зобов'язаннями	2,7	2,9	2,9	1,6	2,0	1,9	2,5	3,4
Субсидії	1,3	1,2	1,1	2,4	1,9	3,1	2,1	2,4
Соціальні пільги**	21,6	21,3	21,6	20,3	18,4	19,6	21,1	19,2
Інші поточні видатки	2,7	2,6	2,6	3,0	2,8	2,9	3,1	3,7
Капітальні трансферти, що підлягають виплаті	1,6	1,1	1,4	1,4	1,6	1,3	0,9	0,4

Капітальні вкладення	2,7	2,4	2,3	1,4	1,5	1,5	1,2	0,9
– у яких спрямовано на валове накопичення капіталу	2,7	2,5	2,3	0,07	0,05	0,04	0,03	0,04

*Видатки бюджету України наведено з урахуванням видатків зведеного бюджету та видатків позабюджетних фондів (пенсійного і соціальних).

**Соціальні пільги наведено для України з урахуванням видатків позабюджетних фондів (пенсійного і соціальних).

Джерело: розраховано за статистичними даними Європейського Союзу (http://epp.eurostat.ec.europa.eu) та Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Як свідчать наведені дані, бюджетне навантаження в Україні дещо нижче, ніж у країнах зони ЄС, однак вітчизняний показник відрізняється значною волатильністю та протилежним напрямом тренду щодо його змін. Якщо у європейських країнах простежується тенденція до зменшення або стабілізації темпів зростання бюджетних видатків, то в Україні відбувається їхнє нерівномірне поступове зростання.

Незважаючи на те, що кількість працівників бюджетної сфери, зокрема державних службовців, в Україні вважається завищеною у розрахунку на 1000 осіб населення країни порівняно з європейськими країнами, однак через низький рівень їхньої заробітної плати, питома вага показника оплати праці працівників бюджетних установ у середньому на 2,5 % ВВП нижче, ніж у країнах зони ЄС-27. Це свідчить про потенційну можливість здійснення бюджетного маневру за рахунок збільшення частки цього показника в разі оптимізації структури бюджетних витрат шляхом підвищення заробітної плати працівників бюджетної сфери з одночасним скороченням їхньої кількості.

Перевищено майже удвічі у структурі видатків бюджету України показник субсидій, у якому відображено субсидії та поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям). Незважаючи на те, що частка державної власності залишається в країні незначною, але за рахунок вимушених дотацій НАК «Нафтогаз» і вугільній галузі (держава штучно обмежує ціну на газ для населення та вугілля, тому компенсує підприємствам втрату/недоотримання прибутку) уряд змушений витрачати бюджетні кошти на підтримку їхньої рентабельності. Існуюча практика неодноразово отримувала критику з боку експертів і фахівців, однак залишається вітчизняним рудиментом неефективності витрачання бюджетних ресурсів. Оскільки їхня переорієнтація до-

зволила б довести частку капітальних вкладень до європейських стандартів, який удвічі нижче ніж у країнах зони ЄС-27.

Головна відмінність у структурі видатків бюджету країн ЄС та України характеризується показником – капітальні вкладення, який у нашій країні майже в півтора рази нижчий ніж в Європі, при цьому в Україні фактично відсутні капітальні вкладення, спрямовані на валове накопичення капіталу. Це свідчить про відсутність проведення модернізації та оновлення виробничих фондів, запровадження новітніх технологій (створення нематеріальних активів) за рахунок коштів держави. Враховуючи, що держава ще залишається власником пакета акцій окремих стратегічних підприємств, то відсутність інвестицій з боку держави, а також обмеження щодо рефінансування частини прибутку у розвиток підприємств (необхідність виконання обов'язкового нормативу перерахування дивідендів до бюджету) призводить до втрати конкурентоспроможності продукції державних підприємств та негативно впливає на ринкову вартість цих компаній. У разі прийняття рішення урядом щодо продажу пакетів акцій зазначених підприємств (приватизації), держава недоотримає кошти, які необхідні для фінансування дефіциту бюджету.

Емпіричні дослідження стосовно питання про взаємозв'язок бюджетних видатків та економічного зростання базується, головним чином, на системі обліку та аналізу зростання Денісона, згідно з яким зростання визначається зміною обсягів капіталу в формі матеріальних активів, трудових ресурсів, технологій, а також ефективністю використання ресурсів [348, с. 145]. Якщо урядові видатки сприяють розвитку будь-якої із цих складових, то очікується позитивний вплив на економічне зростання. Останні дослідження західних учених підтверджують гіпотезу про існування подібного впливу державних капітальних видатків на зростання. Більше того, у межах капітальних видатків, видатки на освіту та інші соціальні сфери спричиняють найбільший вплив. Що стосується поточних продуктивних видатків, особливо видатків на соціальну сферу та безпосередню підтримку приватного сектора, то вони також мають позитивний вплив на зростання [128, с. 36].

Необхідно наголосити, що державні видатки не потрібно розглядати дуже спрощено, як сукупність деяких чинників, які спричиняють найбільший вплив на зміну темпів зростання в різних країнах

або в різні періоди часу в одній країні. Зовнішні чинники мають найбільший ступінь впливу, але, на жаль, у більшості випадків причини відмінностей у темпах зростання до цього часу не розкрито. Це яскраво підтверджується історичним розвитком країн колишнього Радянського Союзу. У 1991 році майже всі вони мали однакові стартові умови, зокрема, існування командно-адміністративних методів регулювання економіки, спеціалізація економіки щойно створених країн на потреби СРСР, незакінчений технологічний цикл виробництва у більшості підприємств, необхідність побудови власної політичної системи та відповідних інститутів тощо. Незважаючи на те, що Україна була однією з найбільш розвинених республік СРСР, мала значні природні та людські ресурси, економіка країни протягом майже 9 років перебувала в кризовому стані, на відміну від країн Балтики (Естонія, Латвія, Литва), у яких період становлення зайняв менше часу й не був дуже болісним для населення, з позиції його зубожіння. Таким чином, можна зробити висновок, що державні видатки певною мірою сприяють економічному зростанню, але насамперед важливо не їхній обсяг, а структура. Тому спроба розмежувати видатки на капітальні та поточні може бути помилковою. У центрі уваги, перш за все, повинні бути відмінності між витратами, які мають продуктивний та непродуктивний характер.

Доцільно в цьому контексті розглянути структуру державних видатків Зведеного бюджету України, щоб визначити, за рахунок яких видів видатків відбулося їх зменшення (табл. 2.6) та зв'язати ці зрушення з темпами зміни ВВП за аналогічний період.

Таблиця 2.6

Структура видатків Зведеного бюджету України за функціональною класифікацією видатків та кредитування бюджету за 2007–2014 роки, % ВВП

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Загальнодержавні функції	3,4	3,3	3,6	4,1	3,8	3,9	4,2	5,0
Оборона	1,3	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,7
Громадський порядок, безпека та судова влада	2,6	2,9	2,7	2,7	2,5	2,6	2,7	2,9
Економічна діяльність	5,6	5,4	4,4	4,1	4,4	4,4	3,5	2,8
Охорона навколишнього природного середовища	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,2

Житлово-комунальне господарство	0,8	0,9	0,8	0,5	0,7	1,4	0,5	1,1
Охорона здоров'я	3,7	3,5	4,0	4,1	3,8	4,1	4,2	3,6
Духовний та фізичний розвиток	0,8	0,8	0,9	1,1	0,8	1,0	0,9	0,9
Освіта	6,2	6,4	7,3	7,4	6,6	7,2	7,3	6,4
Соціальний захист та соціальне забезпечення	6,7	7,8	8,6	9,7	8,1	8,9	10,0	8,8
Усього	31,4	32,6	33,7	34,9	32,0	34,9	34,8	33,4

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Видатки зведеного бюджету протягом 2007–2014 років знаходилися на рівні 31,4–33,4 % ВВП (збільшилися на 2,0 %). Суттєві зміни відбулися у фінансуванні соціальної сфери, а саме: видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення збільшилися з 6,7 % ВВП у 2007 році до 8,8 % ВВП у 2014 році (на 2,1 %), видатки на освіту зросли з 6,2 % ВВП до 6,4 % ВВП за період, що аналізується (на 0,2 %), духовний та фізичний розвиток – з 0,8 % ВВП до 0,9 % ВВП (на 0,1 %). Натомість видатки на охорону здоров'я дещо зменшилися з 3,7 % ВВП до 3,6 % ВВП (на 0,5 %). Загальна сума видатків на соціальну сферу зросла з 17,4 % від ВВП у 2007 році до 19,7 % від ВВП у 2014 році (на 2,3 %), що становить майже 65 % від загальної суми видатків бюджету.

Також відбулося зростання видатків за статтею загальнодержавні функції з 3,4 % ВВП до 5,0 % ВВП (на 1,6 %) в основному за рахунок збільшення витрат на обслуговування державного боргу за зазначений період.

Найбільших змін у структурі видатків зведеного бюджету зазнали видатки на економічну діяльність, які мають при цьому протилежний тренд змін. Так, відбулося їх зменшення з 5,6 % ВВП у 2007 році до 2,8 % ВВП у 2014 році (на 2,8 %), що свідчить, як про скорочення обсягів державних інвестицій (субвенцій), так і про зменшення субсидій та допомог на покриття збитків підприємств окремих секторів економіки, зокрема сільського господарства та вугільної галузі.

Частка видатків на житлово-комунальне господарство відрізняється значною волатильністю з діапазоном коливань від 0,5 % ВВП у 2010 та 2013 роках до 1,4 % ВВП у 2012 року, коли відбувалася реалізація масштабних інфраструктурних проектів для проведення Євро-

2012. У 2014 році частка зазначених видатків знов зросла до 1,1 % від ВВП. Такий тренд змін пояснюється, як фінансуванням цього напряму діяльності держави за залишковим принципом, так і скороченням обсягів будівництва житла коштами державного або місцевих бюджетів, збільшенням обсягів приватного (приватизованого) житла, підвищенням тарифів на комунальні послуги для збільшення частки їх покриття за рахунок коштів споживачів, запровадженням принципу державно-приватного партнерства щодо надання послуг у сфері ЖКХ [135, с. 126].

У 2014 році відбулося суттєве зростання частки видатків на оборону в структурі видатків зведеного бюджету на 0,4 % за період з 2007 по 2014 роки. Прогнозується, що ця тенденція буде продовжуватися у середньостроковій перспективі через військові події на сході країни, котрі потребують збільшення кількості військовослужбовців у державі та обсягів фінансування програм, спрямованих на модернізацію військової техніки та переозброєння армії загалом. Оскільки нехтування інтересами армії у попередні роки негативно вплинуло на її обороноздатність та розвиток вітчизняного ВПК через відсутність державних замовлень.

Решта складових структури видатків зведеного бюджету не зазнали суттєвих змін за період з 2007 по 2014 роки, їх показники мали незначні коливання в межах фіксованого рівня.

Підсумовуючи вищезазначене, необхідно наголосити, що серед науковців й досі не існує єдиної думки щодо визначення оптимального рівня втручання держави у функціонування ринкового механізму. Так, зокрема, закон Вагнера стверджує, що у міру індустріалізації суспільства сукупність соціальних, комерційних та правових відносин усередині нього стає більш складною. Уряди будуть відігравати більш помітну роль у заснуванні та керівництві інститутами, які створені для регулювання цієї складної системи [330, с. 217].

Ш. Бланкарт звертає увагу на те, що демократія має поняття припустимого (оптимального) податкового тягаря, тому на дії урядів накладені жорсткі обмеження щодо значного збільшення видатків. Однак у періоди соціальних потрясінь, таких як війна, голод або природні катаклізми, припустимий рівень оподаткування збільшується й державні витрати можуть зростати. Але після соціальних потрясінь припустима норма оподаткування не повертається повністю до попе-

реднього рівня, що призводить до перманентного збільшення державних витрат завдяки ефекту зсуву. При цьому необхідно пам'ятати, що високі державні видатки в період рецесії зберігаються і під час економічного піднесення, а коли настає чергова рецесія, вони збільшуються знову. Квота державних видатків, таким чином, у довгостроковому періоді має тенденцію до перманентного збільшення [20, с. 192].

Останнім часом увага фахівців зосередилась на спробах пояснити зростання державних видатків через політичні процеси, що відбуваються в країні. Зокрема, вважається, що споживачі саме під час голосування проявляють свої переваги стосовно державних програм. Реалізація поглядів обраних представників народу опосередковується потім рішеннями бюрократів, які відповідають за реалізацію політики та програм. Теоретики суспільного вибору висунули ряд гіпотез стосовно політичних та бюрократичних процесів, які впливають на прийняття урядових рішень. Зокрема, стверджується, що правило більшості може призвести до надмірних асигнувань на державні програми, оскільки створюються коаліції, що виступають за зростання витрат вище рівня, який порівнюється з бажанням їх фінансувати. Державні програми, що потребують додаткових бюджетних витрат, не з'являються тільки тому, що певна група, яка представляє чиїсь інтереси, не бажає цього. Крім того, такі програми повинні бути запропоновані державною інституцією. Таким чином, державні витрати можуть зростати не тільки тому, що збільшення витрат вимагають громадяни та групи, які представляють різни інтереси, але й тому, що вони породжуються демократією, яка підтримує такі програми, чия влада та престиж збільшується разом зі зростанням витрат бюджету. Так, Ш. Бланкарт вважає, що «різноманітні групи з певними інтересами, в тому числі державна бюрократія, можуть висувати підвищені фінансові запити насамперед у тому випадку, якщо існують надійні джерела фінансування дохідної частини бюджету. Невситимий попит на державні блага являє собою двигун, що стимулює прогресуючу експансію держави» [20, с. 201].

У цьому контексті лауреат Нобелевської премії В. В. Леонтьєв наголошував, що: «Значення проблем розподілу доходів буде зростати. Праця більше не гратиме таку роль, і головне полягатиме в тому, аби просто управляти системою. Люди отримуватимуть свої доходи через систему соціального забезпечення. Вже зараз отримуємо їх че-

рез соціальне забезпечення і намагаємося придумати будь-який привід для надання людям соціальної допомоги. Величезну роль при цьому відіграватиме держава й ті економісти, які намагаються її зараз мінімізувати демонструють поверхневе розуміння того, як працює економічна система. Якби зараз скасували державу, то настав би повний хаос. Сьогодні планування, природно, відіграє певну роль, але я не вважаю його основною функцією держави. Держава має велике значення, і це значення в умовах науково-технічного прогресу повинне зрости. Коли замислюєшся над тим, що сталося б з системою, якби ми абсолютно скасували державу, то розумієш, що це було б жахливо» [262, с. 69].

Для забезпечення виконання державою її законодавчо визначених функцій у країні щорічно формується централізований фонд грошових коштів, який є сукупністю грошових відносин, пов'язаних з розподілом та перерозподілом ВВП і національного багатства. Тому особливого значення в сучасних реаліях набуває проблема визначення довгострокових пріоритетів процесу формування та використання бюджетних ресурсів держави, які потрібні для забезпечення сталого розвитку.

Ефективність реалізації більшості заходів бюджетної політики має свій прояв у середньо- та довгостроковій перспективі, тому при визначенні прогнозних розрахунків основних бюджетних показників необхідно враховувати найбільш вірогідні ризики на шляху стабілізації державних фінансів України, а саме:

– призупинення темпів зростання світової економіки;

– продовження політики консолідації державних фінансів в Євросоюзі;

– невизначеності відносно фіскальної політики США;

– уповільнення темпів зростання в країнах Азії (Китай, Туреччина, Індія) і Латинської Америки (Бразилія);

– прискорення консолідації активів в Європейському банківському секторі та відсутність доступу вітчизняних банків до міжнародних ринків капіталу;

– відплив капіталу і посилення девальваційних тисків на національну валюту;

– загострення проблем з фінансуванням державного бюджету;

– низький обсяг приватних інвестицій в економіку і повільна реалізація структурних реформ [286].

Додатковим дестабілізуючим чинником для економіки України протягом останніх років є складана політична ситуація в країні, яка вимагає витрачання значних бюджетних ресурсів на військові потреби, а також необхідність переорієнтації ринків збуту вітчизняної продукції через підписання Угоди про асоціацію з ЄС та запровадження зони вільної торгівлі.

В умовах глобалізації стан економіки будь-якої держави залежить від того, що відбувається в інших країнах. Окрема країна самостійно більше не спроможна ефективно управляти власними ресурсами. Необхідно налагоджувати міжнародне співробітництво в частині реалізації стабілізаційної політики. Особливо це потрібно для щільно пов'язаних економічних систем, зокрема, таких як ЄС, куди Україна намагається інтегрувати. Така координація дій потрібна не лише через зовнішньоекономічні зв'язки, а також через рух капіталу. На порядку денному постає питання про створення наддержавних мегарегуляторів для вирішення проблем бюджетного дефіциту в умовах глобального зростання державного боргу та обмеженості фінансових ресурсів для економічного розвитку.

РОЗДІЛ 3
СУЧАСНИЙ СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

3.1. Тенденції та особливості формування доходів Зведеного бюджету України

Системна криза 2008–2010 років виявила невідповідність домінуючої економічної доктрини розвитку контурам посткризового світу, а також довела недостатню ефективність існуючих інструментів та механізмів державного регулювання економіки, в тому числі й бюджетно-податкових. Враховуючи, що світова економіка вийшла з кризи 1930-х завдяки запровадженню дирижистської моделі, яка передбачала різке збільшення рівня бюджетного навантаження на економіку, а після кризи 1970-х – виникла необхідність повернення до моделі дерегулювання, то в сучасних умовах актуальним є питання про пошук нової моделі регулювання економіки, яка дозволить, з одного боку, відповісти на виклики фінансової глобалізації спільними зусиллями та можливостями міжнаціонального фінансового регулювання, а з іншого – запропонувати дієвий механізм прийняття управлінських рішень на національному рівні для кожної конкретної країни.

Головна вимога до нової моделі стосується її спроможності демонструвати високі темпи зростання економіки, як це було у попередні 20 років, зокрема, у 1990-ті та 2000-ні роки. При цьому науковій та управлінській спільноті необхідно визначитися у питанні – чи були попередні темпи зростання нормальними або світ виходить на іншу парадигму, де темпи зростання економіки розвинених країн та країн з ринками, що розвиваються, будуть нижчими, ніж це було у попередні 20 років [198].

Несприятливі довгострокові тенденції щодо стійкості та збалансованості бюджету, що посилилися у посткризовий період розвитку економіки, через системний ризик, що пов’язаний із залежністю дохідної частини бюджету від кон’юнктури цін, а також через негативні демографічні зміни у структурі населення, що були викликані процесом старіння, перманентне зростання державного боргу та обмежений доступ до позикових ресурсів, змушують уряд країни йти на непопулярні

кроки, а саме: збільшувати податкове навантаження та/або скорочувати обсяги надання гарантованих державою суспільних послуг і благ. У зазначених умовах на передній план серед основних проблем, які необхідно вирішувати економістам і політикам, висувається проблема майбутнього соціальної держави. Оскільки зрозуміло, що та модель соціальної держави, яка виникла на початку XX століття, в сучасній демографічній та економічній ситуаціях є неефективною та витратною для державних фінансів.

Незважаючи на те, що майже 80 % доходів бюджету формується за рахунок податкових надходжень, більшість науковців, зокрема, А. М. Соколовська, дотримуються думки, що ефективнішою є розробка не податкової, а податково-бюджетної стратегії, де помірні податки поєднуються з ефективними державними витратами, що передбачають спрямування податкових надходжень у ті сфери, від яких залежить довгострокове економічне зростання [271]. Поділяє таку точку зору Ю. Б. Іванов та вважає, що досягти оптимального податкового навантаження, що є однією з центральних макроекономічних проблем будь-якої держави, можливо лише за умови ефективної бюджетної політики [108, с. 34].

Тому виявлення тенденцій та закономірностей змін у складі та структурі доходів бюджету необхідно розглядати як передумову формування бюджетної стратегії держави задля здійснення оцінки ефективності реалізації поточної бюджетно-податкової політики у разі її пролонгації на довгострокову перспективу та мінімізації впливу елементу невизначеності на якість та достовірність розробки бюджетних прогнозів.

У світовій практиці узагальнюючим показником формування бюджету вважається співвідношення обсягів доходів бюджету, включаючи їхню податкову складову, та ВВП, що дає змогу визначити частку ВВП, яка у процесі перерозподілу доходів залишається в державному секторі у вигляді доходів бюджету. Т. І. Єфименко вважає, що дотримання оптимального співвідношення «бюджетні доходи – ВВП» важливе для формування умов сталого економічного зростання. Тому частка доходів бюджету у ВВП має буди достатньо високою, але не настільки, щоб гальмувати розвиток і проведення структурних реформ [89, с. 73].

Зростання податкового й бюджетного навантаження в Україні протягом останніх років (табл. 3.1) не дозволяє їй досягти конкурентних переваг, компенсувати технологічне й інституціональне відставання та фактично консервує нерозвиненість ринків, їх слабку інтеграцію в міжнародний розподіл праці та світову торгівлю. Крім того, податкова система функціонує в умовах високої залежності надходжень до бюджету не лише від циклів економічної активності (як у всіх країнах із ринковою економікою), а й від поточної кон'юнктури світових ринків щодо вартості енергоносіїв, стану міжнародної фінансової системи, політичної ситуації у країні тощо [113]. Висока собівартість вітчизняної продукції через використання для її виробництва імпортних енергоносіїв призводить до втрати її конкурентних переваг та недоотримання прибутків, що, у свою чергу, зумовлює зменшення податкових надходжень.

Таблиця 3.1

Податкове й бюджетне навантаження в Україні за 2006–2014 роки, % ВВП

Показники	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Доходи зведеного бюджету	31,6	30,8	31,3	31,6	33,7	30,3	31,7	30,4	29,1
Податкові надходження (податкове навантаження)	23,1	22,4	23,9	22,7	21,4	25,5	25,6	24,3	23,5
Видатки зведеного бюджету (бюджетне навантаження)	32,3	31,9	32,6	33,6	39,9	31,7	35,0	34,8	33,4
Довідково: темпи приросту ВВП, %	7,3	7,9	2,3	-14,8	4,1	5,2	0,2	0	-6,8

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України (http://www.minfin.gov.ua).

Тренд зростання номінального ВВП досяг свого максимуму в 2006 та 2007 роках без значного посилення фіскального навантаження на платників податків. Незважаючи на негативний вплив світової фінансової кризи на економіку країни, уряду вдалося утримати податковий тиск на визначеному рівні в межах 22–24 % від ВВП. Лише після запровадження Податкового кодексу відбулося суттєве зростання фіскального навантаження на платників податків як за рахунок скорочення кількості податків, так і перегляду правил їх адміністрування.

Також відбулися зміни у структурі доходів бюджету, зокрема, шляхом віднесення, починаючи з 2011 року, надходжень від рентної плати та зборів на паливно-енергетичні ресурси до категорії податків у структурі дохідної частини бюджету, що спричинило збільшення частки податкових надходжень. Розпочався процес фіскалізації державних фінансів за рахунок зменшення частки неподаткових надходжень у структурі доходів бюджету.

Значне падіння темпів приросту ВВП України у 2009 році майже на 15 % не вдалося компенсувати протягом наступних років. Тому, починаючи з 2012 року, фактично можна вести мову про початок рецесії в економіці, оскільки, за результатами 2013 року зростання ВВП було на нульовому рівні, а в 2014 році відбулося різке падіння темпів приросту ВВП на 6,8 %. Хоча й уряду вдалося утримати податкове навантаження на рівні не вище 25 % ВВП (у 2014 році цей показник становив 23,5 % від ВВП), однак через зростання державних витрат на фінансування соціальних програм, обслуговування державного боргу та стимулювання економіки за рахунок здійснення державних запозичень суттєвого зменшення бюджетного навантаження не відбулося (рис. 3. 1).

Сам факт зростання податкового навантаження не є загрозливим для економіки, оскільки збільшення частки податкових надходжень у ВВП свідчить про підвищення фіскальної ефективності податкової системи: у більшості країн із розвиненою ринковою економікою показники податкового навантаження є порівняними. Утім, в Україні показник податкового навантаження дещо викривляється в бік зменшення, оскільки при його визначенні не враховується єдиний соціальний внесок [138, с. 333].

Частка податкових надходжень у ВВП в окремих європейських країнах станом на 2012 рік становила: у Німеччині – 23,6 %, у Великобританії – 28,6 %, у Франції – 27,9 %, в Австрії – 27,8 %, в Італії – 30,2 %, в Бельгії (30,1 %), у Фінляндії – 30,4 %, у Норвегії – 32,6 %. Лідерами за цим показником є Данія (47,4 %), Швеція (36,8 %) та Ісландія (33,0 %) [342]. Значний діапазон коливань значень показника зумовлений тим, що кожна з цих країн будує власну систему оподаткування відповідно до своїх внутрішніх економічних та інституціональних умов, враховуючи її вплив на обсяги виробництва та ВВП. Поряд із цим простежується загальна тенденція – чимала частка податків у ВВП у всіх країнах із розвиненою ринковою економікою, а

отже, й істотна роль держави в перерозподілі доходів. Для країн Європейського Союзу (зони ЄС-27) загальний рівень навантаження становив відповідно у 2012 році – 26,5 % від ВВП, а у 2014 році – 26,8 % від ВВП (табл. 3.2).

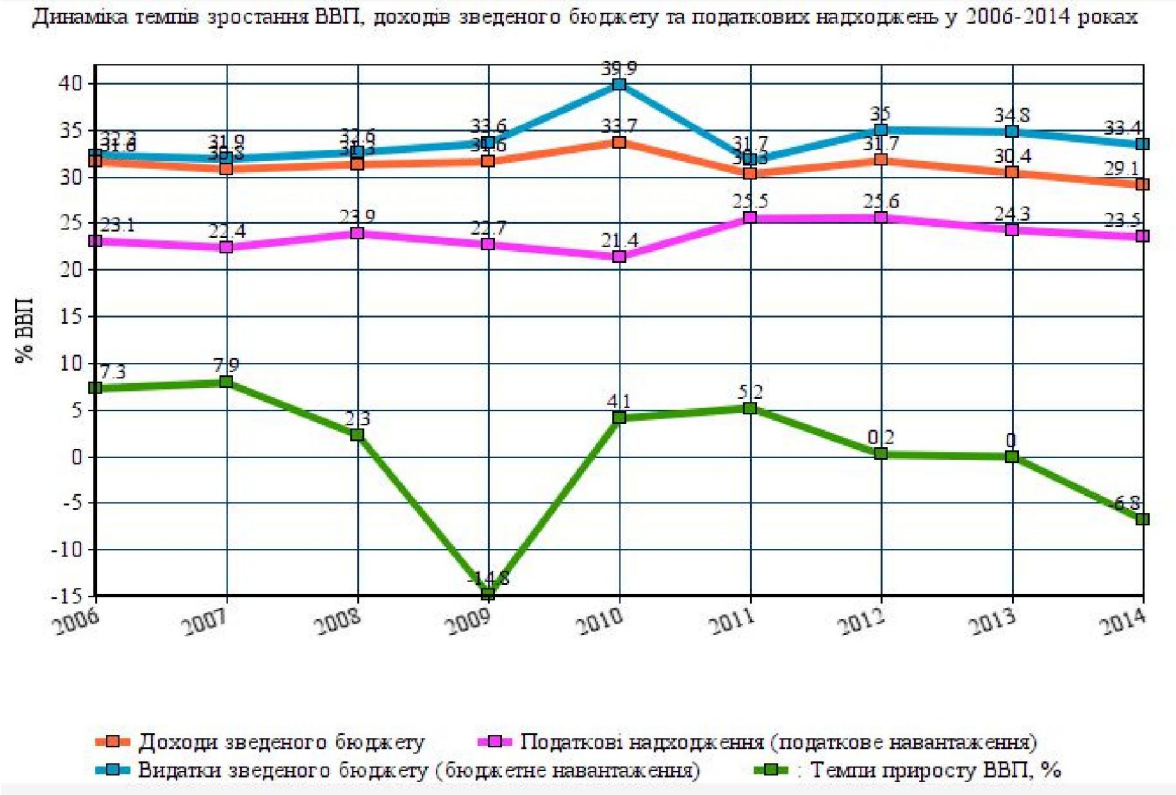


Рис. 3.1. Динаміка темпів зростання ВВП, доходів зведеного бюджету та податкових надходжень у 2008–2014 роках

Таблиця 3.2

Податкове та бюджетне навантаження країн зони ЄС-27 за 2006-2014 роки, % ВВП

Показники	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Державні доходи	45,1	44,9	44,6	44,2	44,1	44,0	44,8	45,4	45,2
Податкові надходження (податкове навантаження)	26,9	27,2	26,6	25,4	25,6	26,0	26,5	26,6	26,8
Державні видатки (бюджетне навантаження)	46,8	45,8	46,9	51,1	50,6	48,5	49,0	48,6	48,1
Дефіцит бюджету	-1,7	-0,9	-2,3	-6,9	-6,5	-4,5	-4,2	-3,2	-2,9

Джерело: розраховано за статистичними даними Європейського Союзу (http://epp.eurostat.ec.europa.eu).

У більшості країн з розвиненою економікою в посткризовий період зростає податкове навантаження, зменшуються податкові вирахування та пільги, збільшується фіскальна роль податків з метою максимізації доходів бюджету та скорочення бюджетного дефіциту. Однак при цьому необхідно знайти консенсус між забезпеченням надходжень до бюджету та стимулюванням економічного розвитку в посткризовий період.

Для країн, які нещодавно приєдналися до зони ЄС, зокрема балтійських, характерне досить незначне податкове навантаження. Так, у Латвії воно становить 19,2 % ВВП, в Литві – 16,1 % ВВП, в Естонії – 21,2 % ВВП. Такий самий рівень податкового навантаження спостерігається у країнах Східної Європи, які також входять до зони ЄС, а саме: в Польщі – 20,1 % ВВП, у Чехії – 19,2 %, в Угорщині – 25,5 %, в Румунії – 19,3 %, у Словаччині – 15,4 %, у Словенії – 22,3 %, в Болгарії – 20,3 % ВВП [342]. Для зазначених країн, окрім внутрішніх чинників, на рівень податкового навантаження впливають зовнішні, зокрема вимоги ЄС щодо проведення бюджетної консолідації з метою приведення власних бюджетних і податкових систем відповідно до стандартів Європейського Союзу, а також скорочення державного боргу та дефіциту бюджету.

Стосовно визначення величини бюджетного навантаження треба зробити уточнення. Якщо, наприклад, у Швеції вона дорівнює 55–60 % ВВП, а в Україні – 40–45 %, то висновок, що податковий тягар шведів є більшим, ніж українців, є помилковим, оскільки відношення обсягів отриманих суспільних благ до величини сплачених податків для Швеції становить близько 85 %, а для України – щонайбільше 30 %. Це означає, що у Швеції левова частка податків (85 %) повертається платникам податків, а в Україні – лише близько третини [305]. Таким чином, проблемою для України є не розмір податкових ставок (у більшості випадків вони аналогічні європейським або нижчі від них), а невідповідність суми податкових платежів фізичних і юридичних осіб до бюджетів усіх рівнів обсягу суспільних благ та послуг, які вони отримують від держави.

Саме тому в сучасних умовах у більшості провідних країн світу набуває популярності напрям фіскальної теорії, який визначає податок як громадянський обов’язок. Вважається, що податок, який одержав назву «податку Кларка», від імені американського економіста

Едварда Кларка, сплачується на основі свідомого індивідуального вибору та власної оцінки характеру діяльності держави виборцем – платником податків. Ідея щодо існування взаємозв'язку між розміром сплачених податкових платежів та обсягом отриманих суспільних благ конкретним індивідом була сформульована ще у 1919 році шведським економістом Еріком Ліндалем (Lindahl), який у своїй праці «Справедливість оподаткування» запропонував принцип, згідно з яким частка індивіда у фінансуванні суспільного блага (інтерпретована як «податкова ціна» граничної одиниці суспільного блага) повинна точно відповідати граничній вигоді суспільного блага для цього індивіда. У його моделі «добровільного обміну» рівновага досягається за умови, коли і ставка податку, і обсяг частки суспільного блага стають об'єктом переговорів [316, с. 495]. Фактично Е. Ліндаль у своїй моделі інтерпретував вплив політичних факторів на бюджетний процес і фіскальну політику загалом.

З цього приводу Ш. Бланкарт наголошує, що бюджет, сформований відповідно до функції соціального добробуту, є чистою фікцією. Реально він ухвалюється особами, які не бажають дотримуватися умовної верхньої межі, оскільки чим більше коштів перерозподіляється через бюджет, тим більше в них можливостей для максимізації власної вигоди. Саме бюджет являє собою ту найважливішу проблему, яку необхідно вирішити, перед тим як перейти до конструктивних змін у теорії оптимального оподаткування [20, с. 263].

Зазначені теоретичні підходи вимагають від урядів розробки бюджетної стратегії, яка б одночасно враховувала пріоритети у сфері оподаткування, забезпечувала ефективне використання податкових надходжень відповідно до законодавчо визначених напрямів та гарантувала дієвий бюджетний контроль задля усунення зловживань та корупційних дій з боку посадових осіб, що є визначальною ознакою соціально орієнтованих держав.

Отже, оптимальне податкове навантаження – це такий його рівноважний рівень, при якому досягається необхідний фіскальний ефект, а платники податків відносно безболісно для своїх фінансів згодні платити встановлені податки, отримуючи адекватну кількість та якість суспільних благ [13, с. 146].

Якщо порівняти структуру доходів бюджету країн-членів ЄС та України, згрупувавши їх за єдиною класифікацією та додавши до

дохідної частини зведеного бюджету України позабюджетні пенсійний і соціальні фонди, то можна помітити ідентичність трендів їхніх змін (табл. 3.3). Таким чином, структурні реформи, які відбуваються у бюджетно-податковій сфері в Україні, відповідають європейським і світовим стандартам та новітнім тенденціям розвитку фіскальної політики держав.

Таблиця 3.3

Структура доходів бюджету країн зони ЄС-27 та України, % ВВП

Показники	**Країни зони ЄС 27**				**Україна**				
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013	2014
Доходи*	44,1	44,7	45,4	45,7	40,1	41,3	42,8	41,9	39,8
Податкові надходження	25,5	26,0	26,5	26,6	21,7	25,7	25,5	24,3	23,5
- непрямі податки	13,0	13,1	13,3	13,4	11,4	13,5	13,5	12,2	12,6
- прямі податки	12,4	12,6	13,0	13,1	10,3	12,2	12,0	11,9	10,8
- податки на приріст капіталу**	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,1
Соціальні внески	13,9	13,9	14,4	14,0	11,0	10,7	11,2	11,5	10,7
Доходи від реалізації фондів***	2,6	2,6	2,6	2,2	2,8	1,4	2,3	2,3	2,0
Інші поточні доходи	1,8	1,9	1,9	2,2	4,3	3,3	3,6	3,7	3,6
Доходи від капіталу	0,2	0,3	0,5	0,7	0,3	0,2	0,2	0,1	0,03

*Доходи бюджету України наведено з урахуванням доходів зведеного бюджету та відрахувань до позабюджетних фондів (пенсійного і соціальних).

**В Україні до складу податків на приріст капіталу включено податок з доходів фізичних осіб на дивіденди та роялті.

***В Україні до складу доходів від реалізації фондів включено надходження від реалізації державних запасів товарів та кошти від продажу землі і нематеріальних активів.

Джерело: розраховано за статистичними даними Європейського Союзу (http://epp.eurostat.ec.europa.eu) та Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Податкове навантаження на економіку України відповідає середнім показникам європейських країн, однак залишається завищеним порівняно з показниками країн, з ринками, що розвиваються. Занадто мала частка податків на приріст капіталу у структурі доходів бюджету України свідчить про незначний обсяг доходів громадян, відмінний від заробітної плати через низький рівень життя населення України та недосконалу систему оподаткування пасивних доходів громадян.

Показники соціальних внесків у наведеній структурі доходів України дещо нижчі, ніж у країнах ЄС. Це пояснюється тим, що існує щорічна практика дотування Пенсійного фонду України (ПФУ) коштами із державного бюджету на фінансування пенсійних програм, а саме: на виплату пенсій, надбавок і підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами та покриття дефіциту Фонду для виплати пенсій. Якщо додати зазначені суми до власних надходжень ПФУ, то частка соціальних внесків у структурі доходів становитиме: у 2014 році – 14,9 %, у 2013 році – 17,2 %, у 2012 році – 14,8 % та у 2011 році – 13,8 % [101].

Оскільки показники податкового навантаження в Україні тотожні європейським, є резерв для збільшення обсягів видатків бюджету в межах 3–4 % ВВП у середньостроковій перспективі без запровадження додаткових податків і підвищення ставок наявних за рахунок завершення пенсійної реформи та призупинення практики фінансування коштами державного бюджету не притаманних йому функцій. Те, що частка неподаткових надходжень до бюджету (інші поточні доходи) у структурі доходів Зведеного бюджету України майже вдвічі перевищує цей показних по європейських країнах, також можна розглядати як резерв підвищення фіскальної ефективності податкової системи за рахунок заміни надходжень за класифікацією «власні доходи бюджетних установ» на сплату державного мита або іншого податку, адміністрування якого буде регламентуватися податковим законодавством та відповідати ринковим методам регулювання відносин між державою та платниками податків.

Таким чином, стан розвитку вітчизняної економіки не дає підстав для висновку про надмірний податковий тиск. Однак стверджувати однозначно, що є резерви для збільшення податкового навантаження на економіку країни та відповідно обсягів видаткової частини бюджету не можна. Йдеться лише про оптимізацію структури податкових надходжень до бюджету та підвищення фіскальної ефективності податкової системи держави.

Серед останніх світових тенденцій у сфері оподаткування можна відзначити зниження ставок прямих податків. Так, середня ставка податку на прибутки корпорацій 17 країн ОЭСР у 1990 році становила 41,8 %, у 1997 році – 38,3 %, а в 2006 році – вже 30,8 %. Протягом 2007–2011 років ставки цього податку не так стрімко, але продовжували

знижуватися. При цьому відбулося зростання ставок непрямих податків. Зокрема, в останнє десятиріччя у багатьох країнах були збільшені ставки податку на додану вартість (Бельгія, Німеччина, Італія, Японія, Нідерланди, Норвегія, Швейцарія та ін.). Вищі ставки податків на споживання та нижчі ставки податків на працю і капітал дозволяють підвищити конкурентоспроможність національної економіки [113].

Зазначений тренд податкових новацій отримав законодавче закріплення з прийняттям 02. 12. 2010 року Податкового кодексу України [237], де, зокрема, передбачено поступове зниження ставки податку на прибуток підприємств до 16 % з 1 січня 2014 року (в умовах посткризового розвитку економіки країни терміни запровадження мінімальної ставки податку були пролонговані), податку на додану вартість до 17 %, а також суттєве зростання ставок податків на підакцизні товари. Оскільки зазначені зміни ставок податків не призвели до зменшення питомої ваги бюджетоутворюючих податків у структурі доходів бюджету, то можна припустити, що відбулася компенсація потенційних втрат бюджету за рахунок розширення бази оподаткування та посилення податкової дисципліни. Крім того, питома вага бюджетного відшкодування у загальній сумі надходжень ПДВ до бюджету з 2011 року має тенденцію до зменшення, що свідчить про штучне завищення показників податкових надходжень та не відображає реальний обсяг сплаченого ПДВ до бюджету.

Економічні й фіскальні тенденції останніх років висунули на передній план проблему фіскального напруження, оскільки майже 80 % доходів зведеного бюджету формується саме за рахунок податкових надходжень (Табл. 3.4). Разом із тим зросла частка податкової складової як у доходах бюджету, так і у ВВП, з одночасним збільшенням неподаткових надходжень.

Таблиця 3.4

Структура доходів Зведеного бюджету України за 2007–2014 роки, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Доходи	100	100	100	100	100	100	100	100
Податкові надходження	73,3	76,3	76,2	74,6	84,0	80,9	79,9	80,6
– податок на доходи фізичних осіб	15,8	15,4	16,3	16,2	15,2	15,3	16,3	16,5
– податок на прибуток підприємств	15,6	16,1	12,1	12,8	13,8	12,5	12,4	8,8
– податки на власність	0,6	0,5	0,6	0,6	0,2	0,2	0,1	0,1

– збори за спеціальне використання природних ресурсів	2,7	3,1	4,1	4,0	3,7	3,9	6,5	7,4
– податок на додану вартість	27,0	30,9	31,0	27,5	32,7	31,2	29,0	30,5
– акцизний податок	4,8	4,3	7,9	9,0	8,5	8,6	8,3	9,9
– податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	4,6	4,1	2,5	2,9	2,9	3,0	3,0	2,8
– рентна плата, збори на паливно-енергетичні ресурси	-	-	-	-	5,3	3,9	1,3	1,3
– інші податкові надходження	2,2	1,9	1,7	1,6	1,7	2,3	3,0	3,3
Неподаткові надходження	22,1	20,3	21,4	23,4	15,0	18,2	19,2	17,7
– доходи від власності та підприємницької діяльності	6,0	7,5	6,3	9,7	4,4	7,4	7,6	6,3
– адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу	1,4	1,1	1,1	0,8	1,1	1,6	1,6	1,5
– інші неподаткові надходження	5,2	4,9	4,4	3,8	1,6	1,5	1,4	3,0
– власні надходження бюджетних установ	9,5	6,8	9,6	9,1	7,9	7,7	8,6	6,9
Доходи від операцій з капіталом	2,9	2,2	1,3	1,0	0,6	0,7	0,4	0,4
Цільові фонди	1,7	1,1	0,9	0,9	0,3	0,2	0,2	0,1
Інші надходження	0	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,3	1,2

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Суттєвою зміною у структурі доходів зведеного бюджету стало зменшення частки податкових надходжень у 2012 році та закріплення цього тренду у 2013 році, що пов’язано із падінням темпів приросту ВВП та початком рецесії в економіці країни. Негативний вплив на обсяг та структуру податкових надходжень до бюджету спричинили також зміни, що пов’язані зі зменшенням ставки податку на прибуток підприємств з 23 % до 21 % у 2012 році, зменшенням ставок на деякі підакцизні товари, а також зміна ставок податків на зовнішньоекономічні операції через введення в дію з 1 червня 2012 року нового Митного кодексу України. У 2014 році відбулося збільшення частки податкових надходжень у структурі доходів зведеного бюджету до рівня

2012 року, однак досягти значення даного показника, як у 2011 році, ще не вдалося.

Серед останніх тенденцій у зміні структури доходів Зведеного бюджету України необхідно виділити також зменшення питомої ваги надходжень від справляння податку на додану вартість, рентної плати та зборів на паливно-енергетичні ресурси, що свідчить про скорочення обсягів споживчого ринку в середині країни через посткризові трансформації та обмеження використання для транзиту вітчизняних газотранспортних магістралей та трубопроводів, а також зменшення споживання енергоресурсів у країні.

Динаміка у структурі доходів бюджету також пов'язана із значним коливанням частки неподаткових надходжень, починаючи з 2012 року, яка має тенденцію до зменшення та пов'язана, в першу чергу, з дискретністю обсягів коштів, що перераховуються Національним банком України до бюджету відповідно до Закону України «Про Національний банк України» [97] та які формують доходи від власності та підприємницької діяльності, що входять до складу неподаткових надходжень.

Особливістю структури доходів Зведеного бюджету України є те, що майже 90 % його загального обсягу формують три групи доходів, а саме:

1) податки на доходи, на прибуток та на збільшення ринкової вартості – від 25 до 29 % загальної суми доходів,

2) внутрішні податки на товари та послуги – до 40 % загальної суми доходів;

3) неподаткові надходження – в межах 20 % загальної суми доходів (рис. 3. 2).

З одного боку, така уніфікація складу доходів бюджету спрощує їх прогнозування та сприяє скороченню витрат на адміністрування податків, з іншого – робить державні доходи вразливими до чинників формування податкової бази бюджетоутворюючих податків, яка значною мірою залежить від купівельної спроможності кінцевих споживачів, фінансового результату прибуткових підприємств і доходів населення [122, с. 67].



Рис. 3.2. Структура доходів Зведеного бюджету України в 2014 році, %

До *першої групи* входять податок на доходи фізичних осіб та податок на прибуток підприємств, обсяг надходжень від яких безпосередньо залежить від рівня життя населення (доходів домогосподарств) та фінансових результатів діяльності підприємств (корупційна та тіньова складові у даному випадку не розглядається). Тому у разі рецесії або економічної кризи в країні податкова база зазначених податків має тенденцію до зменшення, що свідчить про уразливість дохідних джерел та пряму залежність обсягів надходжень до бюджету від темпів розвитку економіки. При цьому практично відсутній часовий лаг у прояві виявлених взаємозв'язків.

Питома вага податку на доходи фізичних осіб у доходах та заробітній платі населення протягом останніх років залишається практично незмінною незалежно від темпів приросту ВВП, зростання середньої заробітної плати та номінальних доходів населення, що пояснюється введенням у дію з 2004 року плоскої шкали оподаткування доходів населення (додаток Е). Негативний вплив такої новації полягає в тому, що найбільшу вигоду від запровадження плоскої шкали отримали платники податків зі значними розмірами доходів, при цьому громадяни, що мають низький рівень доходів (на рівні прожиткового мінімуму), не відчули на собі значного зменшення податкового нава-

нтаження. Тому діюча базова ставка оподаткування доходів фізичних осіб не сприяє реалізації фундаментального принципу податкової політики держави – соціальної справедливості.

Відповідно до норм Податкового кодексу України, крім базової ставки на доходи фізичних осіб у розмірі 15 відсотків, діє ще й підвищена ставка податку на рівні 17 відсотків від загальної суми доходів, отриманих платником податку протягом звітного податкового місяця, що перевищує десятикратний розмір мінімальної заробітної плати [237]. Однак ця новація також не призвела до зменшення податкового навантаження на менш заможні верстви населення, а запропонована величина прогресії ставки податку не вплинула відчутно на суму податку з доходів забезпечених громадян, що свідчить про половинчастий характер реформ у фіскальній сфері та підтверджується статистичними даними (табл. 3.5).

Таблиця 3.5

Розподіл населення за рівнем середньодушових еквівалентних загальних доходів за 2008–2014 роки

Розподіл населення (%) за рівнем середньодушових еквівалентних загальних доходів у місяць, грн	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
до 480,0	5,7	3,3	0,7	1,8	0,2	0,2	0,1
480,1–840,0	23,5	17,8	13,2	6,2	8,3	4,6	1,4
840,1–1200,0	32,8	35,8	31,5	25,4	17,6	11,9	7,9
1200,1–1560,0	20,5	22,2	29,3	30,1	26,7	25,4	19,2
1560,1–1920,0	10,6	8,8	9,5	16,3	19,6	24,6	23,1
1920,1–2280,0	6,9	12,1	15,8	20,2	13,0	16,8	16,5
2280,1–2640,0	–	–	–	–	7,3	6,4	11,7
2640,1–3000,0	–	–	–	–	2,0	4,7	7,8
3000,1–3360,0	–	–	–	–	1,7	1,9	4,6
3360,1–3720,0	–	–	–	–	2,1	0,4	2,5
понад 3720,0	–	–	–	–	1,5	3,1	5,2

* Без урахування зони проведення антитерористичної операції.

Джерело: складено за даними Державної служби статистики України (http://www.ukrstat.gov.ua).

Для розрахунку об’єкта оподаткування, що підпадає під підвищену ставку податку зазначимо, що розмір мінімальної заробітної плати на 01.01.2013 становив – 1147 грн , на кінець року ця сума становила – 1218 грн [204]. Протягом 2014 року розмір мінімальної заро-

бітної плати в Україні залишився на тому ж рівні, що й у 2013 році. Таким чином, під ставку податку 17 % підпадають щомісячні доходи понад 11 470 грн – на початок 2013 року, 12 180 грн. – на кінець 2013 року та протягом усього 2014 року.

Як свідчать дані таблиці 3.5 в інтервалі понад 3720 грн, які підпадають під ставку 17 %, у 2012 році перебували доходи лише 1,5 % населення, у 2013 році – 3,1 %, у 2014 році – 5,2 %. Решта доходів населення, які включають доходи значної частини малозабезпеченого працюючого населення України, підпадають під ставку податку 15 %.

Якщо дослідити структуру доходів населення за 2013–2014 роки, то майже 40 % доходів припадає на заробітну плату, ще майже 38 % – на соціальні допомоги і трансферти, які не є об'єктом оподаткування (таблиця 3.6).

Таблиця 3.6

Структура доходів населення України за 2008–2014 роки

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Доходи – всього, у тому числі	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
– заробітна плата	43,3	40,8	40,8	41,7	41,8	41,4	40,0
– прибуток та змішаний дохід	15,5	14,5	14,5	15,9	15,4	15,7	16,8
– доходи від власності (одержані)	3,4	3,9	6,2	5,4	5,5	5,2	6,0
– соціальні допомоги та інші одержані поточні трансферти	37,8	40,8	38,5	37,0	37,3	37,7	37,2
Довідково: *Середньомісячний наявний дохід у розрахунку на одну особу, грн*	1143,0	1197,7	1540,5	1770,8	2100,5	2180,7	2266,7
Середньомісячна заробітна плата, грн	1806	1906	2239	2633	3026	3265	3480

Джерело: розраховано автором за даними Державної служби статистики України (http://www.ukrstat.gov.ua).

Питома вага доходів від власності, так звані пасивні доходи, становить лише 5,2 та 6,0 % відповідно у 2013 та 2014 роках від загальної суми доходів і саме вони виступають показником заможності людини та мають оподатковуватися за вищими ставками. Як бачимо, на практиці фактично не відбувається реалізація принципу соціальної справедливості

податкової системи та її перерозподільної функції, оскільки майже 97 % доходів фізичних осіб підпадають під ставку 15 %.

У сучасних умовах в Україні, за відсутністю дієвого механізму оподаткування значних за обсягами доходів фізичних осіб, відбувається процес, коли у відносних показниках бідніші верстви громадян сплачують більшу суму податкових платежів, ніж заможні. Це сприяє ще більшому посиленню диференціації доходів громадян у країні.

Таким чином, можна визначити загальну тенденцію, що між темпами приросту заробітної плати та податковими надходженнями від справляння податку на доходи фізичних осіб існує пряма залежність, оскільки інші доходи населення не мають значного фіскального значення. При цьому темпи зростання податку на доходи фізичних осіб, заробітної плати та доходів населення протягом останніх років є ідентичними (фактично співпадають). За таких умов можна припустити, що зазначений тренд буде незмінним протягом наступних років за умови стабільності податкового законодавства в країні.

Стосовно податку на прибуток підприємств, то сума податкових надходжень до бюджету від його справляння буде безпосередньо залежати від фінансового результату підприємств, які одержали прибуток, рентабельності операційної діяльності та розміру ставки податку, оскільки з 2011 року ставка податку має тенденцію до зменшення (додаток Є).

Питома вага податку на прибуток підприємств у фінансовому результаті підприємств, які одержали прибуток, після запровадження Податкового кодексу протягом 2011–2013 років залишалася стабільною на рівні 20 %, лише у 2014 році відбулося зростання частки до 23,4 %, на відміну від його частки у загальному фінансовому результаті підприємств до оподаткування, що залежить від кількості збиткових підприємств та загальної суми отриманих збитків. Як свідчать статистичні дані, у 2008, 2009 та 2014 роках фінансовий результат до оподаткування мав взагалі від'ємне значення. Тому в умовах рецесії та падіння обсягів промислового виробництва у країні існує висока вірогідність зростання кількості збиткових підприємств та недоотримання бюджетом запланованих платежів від справляння зазначеного податку. При цьому темпи приросту фінансового результату підприємств, які одержали прибуток, та податку на прибуток підприємств мають однаковий вектор тренду, але їх числові значення відрізняються значною

волатильністю, що потребує додаткового уточнення при прогнозуванні податкових надходжень, зокрема, визначення тенденцій розвитку підприємств за видами економічної діяльності та їх питомої ваги у формуванні доданої вартості в країні.

До *другої групи* входять податок на додану вартість (ПДВ) та акцизний податок, розмір надходжень від яких залежить від купівельної спроможності кінцевих споживачів, якими здебільшого є фізичні особи (домогосподарства). Тому існує пряма залежність між рівнем життя населення та обсягом спожитих товарів, робіт, послуг. У разі скорочення споживання всередині країни, зокрема, під час економічних криз, відбувається зменшення податкових надходжень до бюджету за цими видами податків (у даному випадку не враховується інфляційний податок). Особливістю адміністрування податку на додану вартість є те, що у разі реалізації продукції на експорт, відповідно до міжнародних норм права у сфері оподаткування, справляння цього податку відбувається за принципом «країна призначення», що передбачає сплату ПДВ до бюджету в країні кінцевого споживання продукції з одночасним його відшкодуванням підприємству-експортеру з державного бюджету в країні походження цієї продукції (товарів, робіт, послуг). Тому переорієнтація економіки на випуск продукції на експорт не призведе до значного зростання доходів бюджету від адміністрування ПДВ, а навпаки збільшить суму невідшкодованого ПДВ, яку в разі падіння внутрішнього попиту проблематично буде «перекрити» надходженнями від справляння ПДВ за продукцію (як вітчизняну, так й імпортовану), що була спожита всередині країни. За результатами емпіричних досліджень, доведено, що існує залежність між питомою вагою податку на додану вартість та акцизного податку у кінцевих споживчих витратах та темпами їх зростання (додаток Ж).

Питома вага ПДВ у кінцевих споживчих витратах домашніх господарств протягом останніх років коливається в інтервалі 13–15 % (за винятком 2010 та 2014 років), що фактично відповідає розміру ставки цього податку за вирахуванням податкових пільг та звільнень від оподаткування ПДВ. Однак темпи зростання кінцевих споживчих витрат, у тому числі й домашніх господарств, значно різняться з темпами зростання надходжень цього податку до бюджету. Суттєвий розрив у значеннях показників свідчить про існування тіньових схем щодо

ухилень від сплати податків та потенціальних резервів підвищення фіскальної ефективності ПДВ.

Стосовно акцизного податку слід зазначити, що його запровадження має менш виражену фіскальну спрямованість та виконує регулюючу функцію податкової системи, а саме: обмеження споживання шкідливих для життя людини товарів (продуктів), перенесення податкового тягаря на більш заможні верстви населення при оподаткуванні товарів розкоші, високорентабельних товарів або товарів стратегічного імпорту (нафти та газу). Шляхом емпіричних досліджень доведено, що протягом 2009–2014 років частка акцизного податку в кінцевих споживчих витратах домашніх господарств коливалася в діапазоні 3,5–4,2 % та є результатом корегування переліку підакцизних товарів та законодавчо визначених ставок податку, які схильні до частих переглядів з боку фіскальних органів влади. Прогнозується, що надалі частка акцизного податку в доходах бюджету буде зростати, оскільки підвищення ставок цього податку не спричинить загострення соціальної напруги в суспільстві через те, що підакцизні товари не є товарами першої потреби та споживаються обмеженим колом осіб.

До *третьої групи* входять доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу, власні надходження бюджетних установ та інші неподаткові надходження. Найбільша частка в таких доходах припадає на доходи від власності та підприємницької діяльності та власні надходження бюджетних установ, спрогнозувати обсяг яких на довгострокову перспективу проблематично через відсутність усталеної бази для їх нарахування. Щодо першого виду доходів, варто зазначити, що через активізацію процесів приватизації залишків державного майна в період економічного зростання обсягу нарахованих дивідендів на акції господарських товариств, у статному капіталі яких є державна (комунальна) власність або частина чистого прибутку державних (комунальних) унітарних підприємств, котра вилучається до бюджету, малоймовірне. Що стосується власних надходжень бюджетних установ, то в разі внесення змін до чинного законодавства, що регламентує надання платних послуг бюджетними установами, або заміну їх сплатою відповідного податку, аналогічного за сутністю державному миту, то це призведе до зменшення обсягів неподаткових надходжень до бюджету. Крім того, неподаткові платежі – це елемент

«ручного» управління бюджетом та неринкових методів формування доходів держави. Питома вага зазначених доходів відрізняється значною волатильністю у структурі доходів бюджету, джерела їх формування є нестабільними та в окремих випадках мають разовий характер. Тому прогнозувати їх надходження на тривалу перспективу проблематично через можливу істотну похибку в розрахунках.

Щодо інших видів доходів, зокрема податкових, то вони мають невелику частку у структурі доходів та в сучасних умовах не відіграють важливої ролі у формуванні державних фінансів, однак у перспективі можуть бути збільшені. Розглянемо їх детально.

Податки на власність – виступають основним джерелом формування доходів місцевих та/або федеральних бюджетів у провідних країнах світу, за рахунок яких дотримується принцип соціальної справедливості податкової системи: хто має більше власності (майна), той і сплачує більше податків до бюджету. В Україні цей вид податків поки що не реалізував свого потенціалу, оскільки його частка в доходах бюджету менша 1 % та після запровадження норм Податкового кодексу України, котрий скасував податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, має тенденцію до зниження. Вважаємо, що після скасування мораторію на сплату податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та визначення економічно обґрунтованих розмірів об’єкта та ставки податку, його фіскальне значення істотно збільшиться. Сума доходів від справляння цього податку безпосередньо не залежить від стану економіки в країні та рівня доходів громадян.

Збори за спеціальне використання природних ресурсів. Частка надходжень від справляння зазначених зборів становить близько 4 % доходів бюджету, що є недостатнім для компенсації втрат держави за використання вичерпних і рідкісних ресурсів. В умовах переходу більшості країн світу до «зеленої економіки» та ресурсозберігаючих технологій доцільно посилити вимоги з боку держави до природоохоронних заходів, зокрема за рахунок підвищення ставок податків (зборів), що в перспективі сприятиме зростанню доходів бюджету. У разі падіння обсягів виробництва в країні або запровадження інноваційних технологій обсяг податкових надходжень від справляння зазначених зборів скорочуватиметься.

Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції. Частка цих податків у структурі доходів бюджету становить 3 % та протягом останніх років є сталою. Розширення ринків збуту вітчизняної продукції за рахунок вступу України до Світової організації торгівлі та асоціації з Європейським Союзом було компенсоване зменшенням вивізного мита для українських товарів і ввізного мита для імпортних товарів, яке забезпечило сталість частки надходжень від справляння мита в структурі доходів бюджету. Загальною тенденцією сучасної митної політики держав є створення торговельних (митних) союзів на регіональному рівні з метою продажу продукції без сплати мита, що збільшує товарообіг та зменшує ціну товарів (робіт, послуг). У довгостроковій перспективі частка податків на міжнародну торгівлю й зовнішні операції у структурі доходів бюджету буде незмінною або матиме тенденцію до зменшення.

Рентна плата, збори на паливно-енергетичні ресурси були віднесені до податкових надходжень після прийняття Податкового кодексу України. Їхня частка в структурі доходів схильна до коливань на рівні 5–4 % та залежить від обсягів ресурсів, прокачаних трубопроводами через територію України, та встановленої плати за надані послуги, а також від розміру цільової надбавки до діючого тарифу на електричну й теплову енергію або на природний газ для споживачів. Розмір плати й надбавок визначається урядом та затверджується парламентом, залежить від умов укладених контрактів і діючих тарифів усередині країни. Оскільки надбавки й плати встановлюються в абсолютних величинах, у разі зміни кон'юнктури на паливно-енергетичному ринку вони потребують перегляду. Прогнозувати надходження від справляння рентної плати та зборів на паливно-енергетичні ресурси на довгострокову перспективу проблематично через значний вплив на них суб'єктивних (інституціональних) чинників, що уподібнює їх до неподаткових надходжень, які вважаються елементом «ручного» управління бюджетом.

Для остаточного висновку про фіскальну ефективність податкової системи та системи акумулювання бюджетних ресурсів загалом потрібно дослідити структуру доходів Зведеного бюджету України (табл. 3.7).

Таблиця 3.7

Структура дохідної частини Зведеного бюджету України за 2007–2014 роки, % ВВП

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Доходи зведеного бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів)	30,5	31,4	29,9	29,1	30,6	31,6	30,4	29,1
Податкові надходження	22,4	24,0	22,8	21,7	25,7	25,5	24,3	23,5
– податок на доходи фізичних осіб	4,8	4,8	4,9	4,7	4,6	4,8	4,9	4,8
– податок на прибуток підприємств	4,8	5,0	3,6	3,7	4,2	4,0	3,8	2,6
– збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів	0,8	0,9	1,2	1,2	1,1	1,2	2,0	2,3
– податок на додану вартість	8,2	9,7	9,3	8,0	10,0	9,9	8,8	8,9
(питома вага бюджетного відшкодування у сумі надходжень ПДВ)	*31,8*	*37,4*	*40,8*	*47,1*	*32,9*	*33,1*	*41,7*	*27,3*
– акцизний податок	1,5	1,3	2,4	2,6	2,6	2,7	2,5	2,9
– податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	1,4	1,3	0,8	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8
– місцеві податки і збори	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	0,5	0,5
– інші податки та збори	0,8	0,9	0,5	0,8	2,1	1,6	0,9	0,7
Неподаткові надходження	6,7	6,4	6,4	6,8	4,6	5,7	5,8	5,1
– доходи від власності та підприємницької діяльності	1,8	2,4	1,9	2,8	1,4	2,3	2,3	1,8
– адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу	0,4	0,4	0,3	0,2	0,3	0,5	0,5	0,4
– інші неподаткові надходження	1,6	1,5	1,4	1,1	0,5	0,5	0,4	0,8
– власні надходження бюджетних установ	2,9	2,1	2,9	2,7	2,4	2,4	2,6	2,1
Доходи від операцій з капіталом	0,9	0,7	0,4	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1
Цільові фонди	0,5	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,03

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Як свідчать наведені дані, процес підвищення фіскальної ефективності податкової системи не синхронізовано з рівномірним збільшенням частки основних бюджетоутворюючих податків, що можна розглядати як негативний чинник. Зокрема, не вдалося вийти на докризовий рівень частки надходжень до бюджету від справляння податку на прибуток підприємств через скорочення обсягів фінансового

результату підприємств, які отримати прибуток. Частку податку на додану вартість стабілізовано лише за рахунок стрімкого накопичення невідшкодованих сум цього податку, що підтверджується зменшенням частки бюджетного відшкодування в загальній сумі надходжень ПДВ.

Окрім того, високий рівень неподаткових доходів указує на серйозні проблеми при акумулюванні фінансових ресурсів, а саме: брак податкових надходжень, відсутність резервів для запровадження нових податків або підвищення ставок існуючих через високу ймовірність негативного впливу на темпи розвитку економіки чи соціально-політичну ситуацію в країні. Тому держава й використовує альтернативні методи наповнення бюджету. Оптимальною величиною неподаткових платежів вважається 4 % від ВВП [44, с. 67]. Саме в значній волатильності часток податкових і неподаткових надходжень до бюджету криється причина неузгодженості бюджетної та податкової політик держави. Таким чином, оскільки відбуваються істотні коливання часток складових елементів структури дохідної частини бюджету у ВВП, вести мову про реальну стійкість державних фінансів і фіскальну ефективність податкової системи України на сучасному етапі немає достатніх підстав.

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків. Широкий діапазон коливання частки окремих видів доходів у структурі доходів зведеного бюджету та проблематичність визначення єдиного тренду зміни їх частки у ВВП створюють певні труднощі при застосуванні формалізованого підходу до розроблення довгострокових бюджетних прогнозів (рис. 3. 3), адже вони складаються на основі науково обґрунтованих довгострокових темпів приросту для окремих видів доходів та видатків бюджету. У свою чергу, обсяг доходів прогнозується виходячи з припущення, що поточна податкова політика буде продовжена у довгостроковому періоді, а доходи дорівнюватимуть певному встановленому відсотку ВВП.

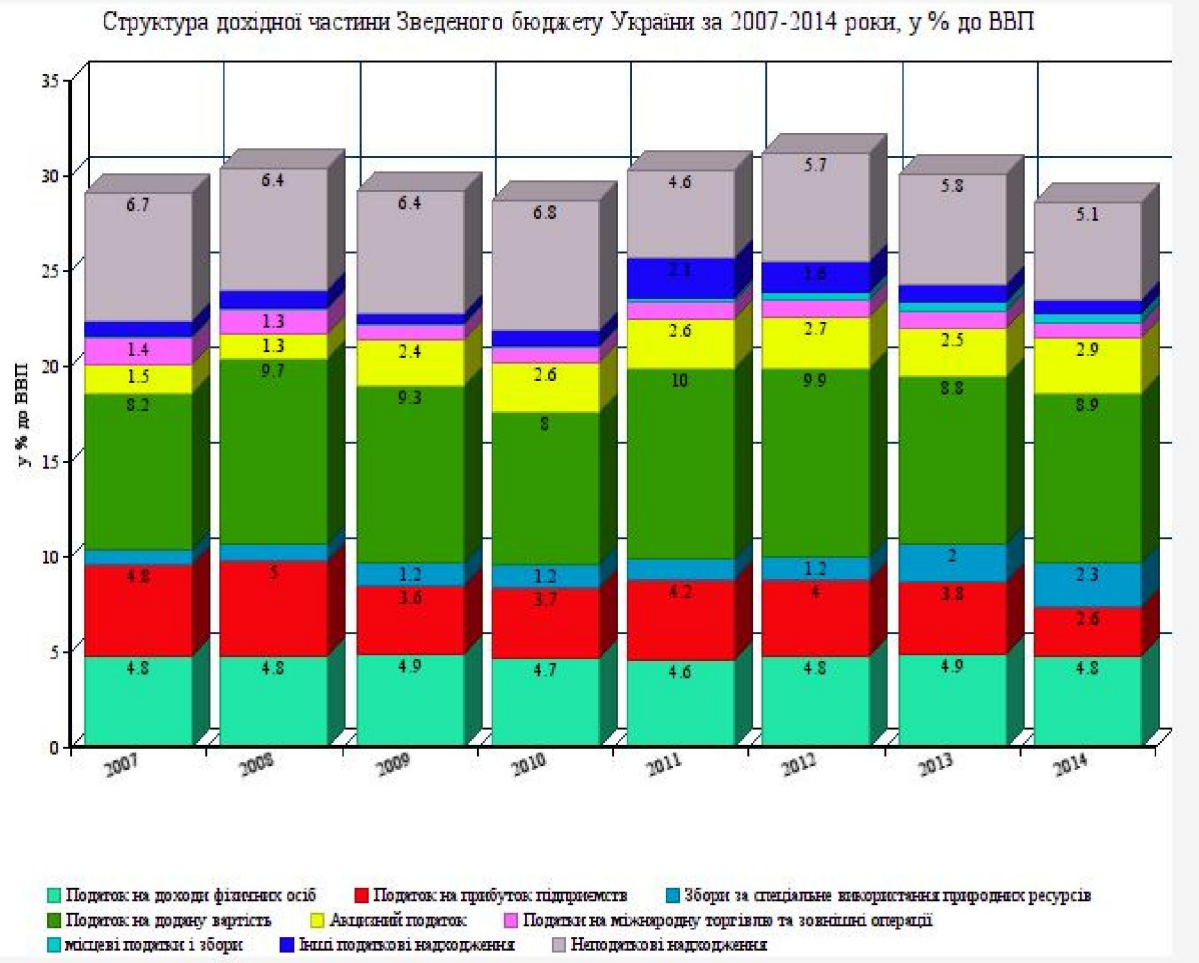


Рис. 3.3. Структура дохідної частини Зведеного бюджету України за 2007–2014 роки, у % до ВВП

Оскільки податкові надходження становлять понад 80 % загальної суми доходів зведеного бюджету та формуються переважно за рахунок сімох основних бюджетоутворюючих податків, є потреба в подальших наукових дослідженнях стосовно оптимізації структури й кількості податків і зборів із метою як стимулювання інвестиційної активності в Україні, так і скорочення витрат на податкове адміністрування. Вичерпний перелік податків та зборів, котрі справляються в Україні, визначено в Податковому кодексі України, але де-факто, відповідно до норм Бюджетного кодексу України, їх сплачується набагато більше, зокрема за рахунок віднесення до неподаткових надходжень державного мита, плати за видачу різних видів ліцензій і дозволів. Зазначене дає підставу вести мову про використання урядом так званого інструменту фіскальної ілюзії, одним із тактичних прийомів якого є твердження, що політик (уряд) повинен приймати найбільш комплексну податкову систему. Це означає, що податкові

доходи мають надходити з великої кількості джерел і таким чином, щоб індивіди не змогли звести воєдино й правильно оцінити реальний рівень оподаткування [20, с. 190].

Фіскальна ілюзія сама по собі не є негативним явищем, вона всього лише слідство здійснюваної фіскальної політики держави. Проте фіскальна ілюзія порушує уявлення економічних агентів про масштаби державного впливу в перерозподілі власних доходів і тим самим сприяє ухваленню ними не найефективніших економічних рішень [121, с. 135].

На нашу думку, ініціатива фіскальних органів влади стосовно скорочення кількості податків є слушною та своєчасною, оскільки така оптимізація структури не призведе до зменшення обсягів податкових надходжень до бюджету, а перенесення акцентів у довгостроковій перспективі на оподаткування споживання, збільшення ролі акцизних і рентних платежів дасть змогу підвищити якість податкового адміністрування та фіскальну ефективність податкової системи загалом.

Сьогодні в Україні відбувається активна модернізація механізму бюджетно-податкового регулювання та оновлення його інструментів з метою подолання посткризових дисбалансів, стабілізації економіки та переходу до сталого розвитку, проте комплексна система для цього ще не створена. В Україні необхідна побудова економіки на ринковому фундаменті з дієвими та ефективними механізмами її державного регулювання, перш за все, економічними методами, серед яких визначальна роль належить бюджетно-податковій політиці.

Тому запровадження бюджетної стратегії як одного із найбільш ефективних інструментів бюджетно-податкового регулювання економіки України в сучасних умовах сприятиме вдосконаленню процесу формування доходів бюджету та визначення обсягів бюджетних видатків з урахуванням прийнятних для платників податків розміром суспільних благ і послуг, які вони отримують від держави, а також прийняттю виважених управлінських рішень у сфері державних фінансів щодо збалансування бюджету на довгострокову перспективу.

3. 2. Структурно-функціональна характеристика бюджетного фінансування видатків

Відповідно до норм Бюджетного кодексу України для аналізу та прогнозування економічного і соціального розвитку держави використовуються показники Зведеного бюджету України (ст. 6) [35]. Тому перед початком розробки бюджетної стратегії держави необхідно здійснити оцінку поточної бюджетної політики щодо її результативності та відповідності цілям та пріоритетам стратегії економічного розвитку держави; визначити нові цілі та довгострокові орієнтири фіскальної політики, запропонувати найбільш вірогідні варіанти розвитку бюджетно-податкової політики держави на довгострокову перспективу з урахуванням наявних макроекономічних та інституціональних чинників впливу.

На відміну від середньострокового прогнозування показників бюджету, яке у більшості випадків здійснюється на основі економічної класифікації, в основу довгострокового бюджетного прогнозування покладено функціональну класифікацію видатків та кредитування бюджету, що дозволяє уряду здійснювати більш ефективне корегування обсягів надання суспільних благ та послуг з урахуванням можливих демографічних зрушень та інших змін в економіці країни (додаток З). Враховуючи при цьому, що головна мета довгострокових прогнозів полягає в тому, щоб виявити природу та масштаби фінансових проблем у майбутньому та запропонувати уряду альтернативні варіанти превентивних дій щодо їх подолання або мінімізації негативного впливу на економіку країни.

У сучасній практиці бюджетного прогнозування при визначенні довгострокових тенденцій бюджетної політики держави всі видатки поділяють на обов’язкові та дискреційні. При цьому до обов’язкових видатків відносять, головним чином, соціальні, оскільки їх обсяг розраховується відповідно до положень чинного законодавства, які у подальшому корегуються на певну величину виходячи із макроекономічних припущень.

Що стосується дискреційних видатків, то законодавством регламентуються лише щорічні асигнування на визначені у бюджеті цілі (функції держави), тому складно передбачити їх довгостроковий тренд. Зазвичай обсяг дискреційних видатків встановлюється або як

частка від випуску продукції (або ВВП), або як постійна сума у грошових одиницях. Оскільки в сучасних умовах економіка України перебуває у стані рецесії, то уряду необхідно здійснювати жорсткий контроль саме за дискреційними видатками та скорочувати їх обсяги при проведенні бюджетної консолідації.

В умовах несприятливих довгострокових тенденцій, що посилилися у період складної соціально-політичної та економічної ситуації в країні, та через існування загрози стійкості бюджету виникла необхідність пошуку балансу між обсягом соціальних функцій держави та рівнем їх фінансового забезпечення. А. А. Чухно наголошує, що «соціальна функція держави – це діяльність, спрямована не тільки на задоволення суспільних потреб в охороні здоров'я, освіті, підтримці малозабезпечених тощо, але й на регулювання ринку праці з метою підтримки певного рівня зайнятості, матеріального забезпечення людей, які втратили робочі місця або не змогли знайти їх» [314, с. 614].

А. С. Гальчинський з цього приводу зазначає, що «проблема оптимізації соціальних видатків давно назріла. Україна вичерпала можливості вирішення соціальних проблем через механізми державного бюджету. На Заході держава широко використовує активні економічні, у тому числі й фіскальні, інструменти, що стимулюють приватні соціальні інвестиції. В окремих країнах вони сягають 35–40 % загального рівня соціальних видатків. Це стосується насамперед великих корпорацій, які дедалі більшою мірою перетворюються не стільки на суто економічні, скільки на соціально-економічні та гуманітарні осередки суспільства» [52].

Сьогодні Україна стоїть перед вибором між великою, але безсилою державою або державою, що повернула собі силу завдяки обмеженню функцій та делегуванню «виконавчих» завдань іншим інститутам.

За час розбудови незалежної України відбулися суттєві зміни у бюджетних пріоритетах держави. Сьогодні можна констатувати, що структура видатків Зведеного бюджету України за функціональною класифікацією відповідає загальноєвропейським тенденціям та відображає внутрішню трансформацію сутності та призначення держави загального добробуту.

Ранжування функцій держави за їхньою часткою фінансування у структурі видатків Зведеного бюджету України дозволило визначити

тенденції змін бюджетних пріоритетів протягом 1992–2014 років (табл. 3.8).

Таблиця 3.8

Ранжування бюджетних пріоритетів в Україні за 1992–2014 роки

Ранг	1992 рік	2000 рік	2007 рік	2014 рік
1	Економічна діяльність	Загальнодержавні функції	Соціальний захист та соціальне забезпечення	Соціальний захист та соціальне забезпечення
2	Соціальний захист та соціальне забезпечення	Освіта	Освіта	Освіта
3	Освіта	Економічна діяльність	Економічна діяльність	Загальнодержавні функції
4	Охорона здоров'я	Соціальний захист та соціальне забезпечення	Охорона здоров'я	Охорона здоров'я
5	Оборона	Охорона здоров'я	Загальнодержавні функції	Громадський порядок, безпека та судова влада
6	Загальнодержавні функції	Громадський порядок, безпека та судова влада	Громадський порядок, безпека та судова влада	Економічна діяльність
7	Громадський порядок, безпека та судова влада	Оборона	Оборона	Оборона
8	Духовний та фізичний розвиток	Духовний та фізичний розвиток	Духовний та фізичний розвиток	Житлово-комунальне господарство
9	Охорона навколишнього природного середовища	Житлово-комунальне господарство	Житлово-комунальне господарство	Духовний та фізичний розвиток
10	Житлово-комунальне господарство	Охорона навколишнього природного середовища	Охорона навколишнього природного середовища	Охорона навколишнього природного середовища

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

У трійку пріоритетних напрямів бюджетного фінансування в Україні входять: соціальний захист та соціальне забезпечення, освіта та охорона здоров'я, потім за значущістю йдуть загальнодержавні функції та економічна діяльність. Майже аналогічний склад пріоритетних урядових видатків мають бюджети європейських країн. Єдина відмінність полягає

у місці розташування за пріоритетністю видатків на фінансування загальнодержавних функцій. В європейських країнах ця функція держави посідає третє місце, а в Україні – четверте. Це пов'язано з наявністю великих обсягів державного боргу в більшості країн зони-євро та необхідністю витрачання значних сум бюджетних ресурсів на його обслуговування. На жаль, така відмінність у середньостроковій перспективі, за умови збереження існуючих темпів приросту державного боргу в Україні, може швидко нівелюватися.

Якщо порівнювати бюджетні пріоритети України та країн зони-євро, то вони мають розбіжності лише у розташуванні у рейтингу видатків на охорону здоров'я та освіту, тому для остаточного висновку щодо ідентичності тренду змін та визначення їх конкретних параметрів доцільно розглянути структуру бюджетних видатків. Оскільки до складу урядових видатків країн ЄС включені також видатки на виплату пенсій, допомог у зв'язку з безробіттям, соціальних виплат від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань тощо, то для коректності порівняння до показників фінансування функції держави соціальний захист та соціальне забезпечення в Україні також включені видатки позабюджетних пенсійного та соціальних фондів (табл. 3.9).

Таблиця 3.9

Структура бюджетних видатків країн зони ЄС-17, ЄС-27 та України* за функціональною класифікацією**

	ЄС-17		ЄС-27		Україна*	
	% до ВВП	%	% до ВВП	%	% до ВВП	%
Соціальний захист та соціальне забезпечення*	20,2	40,7	19,6	39,9	19,5	44,2
Охорона здоров'я	7,4	10,1	7,3	10,9	3,6	8,3
Загальнодержавні функції	6,8	13,8	6,6	13,5	5,0	11,1
Освіта	5,0	14,9	5,3	14,9	6,4	14,5
Економічна діяльність	4,1	8,4	4,0	8,2	2,8	6,3
Громадський порядок, безпека та судова влада	1,9	3,7	1,8	3,9	2,9	6,5
Оборона	1,5	2,7	1,3	3,0	1,7	4,0
Духовний та фізичний розвиток	1,1	2,2	1,1	2,2	0,9	2,0
Житлово-комунальне господарство	0,9	1,8	0,9	1,7	1,1	2,6
Охорона навколишнього природного середовища	0,9	1,8	0,9	1,7	0,3	0,5
Усього	49,8	100,0	49,1	100,0	44,1	100,0

*Видатки бюджету України наведено з урахуванням видатків зведеного бюджету та видатків позабюджетних фондів (пенсійного і соціальних).

*Соціальний захист та соціальне забезпечення для України наведено з урахуванням видатків зведеного бюджету та видатків позабюджетних фондів (пенсійного і соціальних).

**Статистичні дані по країнах зони ЄС наведено за 2011 рік, по Україні – за 2014 рік.

Джерело: складено автором за статистичними даними Європейського Союзу (http://epp.eurostat.ec.europa.eu) та Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Як свідчать наведені дані, в Україні дещо перевищено обсяг видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення порівняно з європейськими країнами, зокрема для країн зони ЄС-17 на 0,7 % ВВП, а для країн зони ЄС-27 цей показник навіть нижчий на 0,1 % ВВП. При цьому частка зазначених видатків у структурі урядових видатків України становить майже половину від загального обсягу та більший за аналогічні показники порівняно з країнами зони ЄС-27 та ЄС-17 відповідно на 4,3 % та 3,5 %. Витрачання таких значних обсягів державних ресурсів на виконання соціальних функцій, у тому числі за рахунок формування бюджету «споживання», можуть собі дозволити лише провідні країни, де запроваджена система державного соціального страхування. Для України це виступає додатковим дестабілізуючим чинником, що породжує хронічний дефіцит бюджету. Крім того, в умовах загальносвітової тенденції старіння населення та відтоку значної кількості працездатного населення в інші країни, при продовженні існуючої державної та бюджетної політики Уряд України буде змушений збільшувати частку видатків на соціальні цілі, що в перспективі негативно вплине як на стабільність державних фінансів, так і на темпи розвитку економіки.

У структурі *видатків Зведеного бюджету України на соціальний захист та соціальне забезпечення* найбільшу питому вагу (майже 60 % від загальної суми) становлять видатки на соціальний захист пенсіонерів, частка яких за період з 2007 по 2014 роки зросла на 4,2 % (табл. 3. 10). Зазначена тенденція свідчить, що держава змушена дотувати пенсійний фонд за рахунок бюджетних коштів, тим самим надаючи преференції окремим категоріям пенсіонерів, які отримують пенсії не на загальних підставах, а також покривати його дефіцит. Така вітчизняна практика нівелює саму ідею створення та функціонування солідарної пенсійної системи та позбавляє зацікавленості працюючих

громадян декларувати реальний розмір заробітної плати, тим самим забезпечуючи збільшення суми відрахувань до пенсійного фонду як роботодавцями, так і самими працюючими.

Таблиця 3.10

Структура видатків Зведеного бюджету України на соціальний захист та соціальне забезпечення за 2007–2014 роки, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Соціальний захист на випадок непрацездатності	4,9	4,3	4,2	4,2	4,9	5,3	5,3	5,8
Соціальний захист пенсіонерів	53,6	57,6	64,1	64,3	58,5	54,5	60,2	57,8
Соціальний захист ветеранів війни та праці	8,0	5,3	5,1	4,3	4,4	4,2	3,4	3,4
Соціальний захист сімей, дітей та молоді	18,1	15,6	19,0	19,6	23,6	23,8	24,6	26,4
Соціальний захист безробітних	0,2	0,01	0,01	0,01	0,02	0,3	0,2	0,04
Допомога у вирішенні житлового питання	5,0	2,7	1,6	2,1	2,6	2,9	1,9	1,9
Соціальний захист інших категорій населення	8,6	13,5	5,2	4,6	5,1	8,3	3,9	4,0
Дослідження і розробки у сфері соціального захисту	0,04	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01
Інша діяльність у сфері соціального захисту	1,5	0,9	0,8	0,9	0,8	0,7	0,5	0,6
Разом	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Частка власних надходжень Пенсійного фонду України у 2014 році становила 71,4 %, решту – становили надходження з державного бюджету України на фінансування пенсійних програм. При цьому 80,6 % коштів із загального обсягу виділених бюджетних асигнувань були спрямовані на дотації на виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами, а 19,4 % коштів – на покриття дефіциту ПФУ для виплати пенсій. При цьому

дефіцит Пенсійного фонду України протягом 2011–2014 років становив відповідно 9,0 %, 6,9 %, 8,6 % та 6,0 % [101].

В умовах необхідності здійснення бюджетної консолідації та пошуку резервів скорочення неефективних видатків бюджету одним із пріоритетних напрямів вважаємо поступове скорочення спеціальних пенсій, призначених за різними пенсійними програмами, та призупинення практики фінансування дефіциту бюджету за рахунок коштів державного бюджету. Впроваджувати такі новації доцільно одночасно із завершенням переходу на трирівневу систему пенсійного забезпечення в Україні, підвищенням вимог щодо одержання гарантованих державою пенсій (збільшення мінімально необхідного терміну трудового стажу, підвищення пенсійного віку, скорочення видів та обсягів спеціальних пенсій тощо).

Про необхідність підвищення пенсійного віку свідчить той факт, що в Україні, як у більшості країн світу, відбувається процес старіння населення. Так, у 1990 році частка осіб у віковій групі 60 років і старше становила 18,3 % від загальної кількості населення, у 2000 році – 20,6 %, у 2010 році – 20,7 %, у 2014 році – 21,6 %. У той же час частка осіб у віковій групі 65 років і старше знаходилася на позначці 12,0 % у 1990 році, 13,9 % – у 2000 році, 15,7 % – у 2010 році та 15,3 % – у 2014 році. Зрозуміло, що виплата пенсій кожному п'ятому громадянину країни за солідарною системою в сучасних умовах створює надмірне навантаження на державні фінанси та виступає чинником їх дестабілізації. Якщо враховувати, що до 16 років молодь здебільшого перебуває на утриманні батьків, то фактична частка осіб, які сплачують податки до бюджету та внески до пенсійного фонду, буде набагато меншою. Це призводить до того, що частка осіб у віковій групі 60 років і старше у загальній кількості працездатного населення (від 16 до 59 років) у 1990 році становила 31,2 %, у 2000 році – 34,7 %, у 2010 році – 32,3 % та у 2014 році – 34,4 %. За таких умов, немає сенсу вести мову про приведення розміру пенсій до європейських стандартів. Єдиним виходом з цієї ситуації є підвищення пенсійного віку до 65 років, як у більшості європейських і провідних країнах світу.

На користь цієї пропозиції свідчить той факт, що в Україні поступово зростає середня очікувана тривалість життя при народженні. Для чоловіків цей показник у 1991 році становив 64,20 роки, у 2000 році – 62,77 років, у 2010 році – 65,28 років, у 2014 році –

66,25 років. Для жінок – відповідно 74,18 років, 74,08 років, 75,50 років та 76,37 років. Враховуючи менталітет населення та дещо нижчу за європейські показники тривалість життя, впроваджувати непопулярні серед населення новації в системі пенсійного забезпечення треба поступово з наданням перехідного періоду для можливості вибору громадянами між строком виходу на пенсію та її потенційним розміром.

Таким чином, призупинення практики покриття дефіциту пенсійного фонду коштами державного бюджету дозволить зменшити частку видатків на соціальний захист пенсіонерів у структурі видатків Зведеного бюджету України на соціальний захист та соціальне забезпечення у середньому на 15 % (частка коштів державного бюджету, спрямованих на фінансування дефіциту пенсійного фонду, в загальному обсязі видатків Зведеного бюджету України на соціальний захист та соціальне забезпечення у 2011 році становила 16,8 %, у 2012 році – 12,2 %, у 2013 році – 15,0 %, у 2014 році – 14,5 %).

Наступними за значущістю у структурі видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення виступають видатки на соціальний захист сімей, дітей та молоді, котрі мають чітко визначений тренд на зростання. За період з 2007 по 2014 роки їх частка збільшилася на 8,3 %. Така політика уряду продиктована різким скороченням питомої ваги осіб у віковій групі від 0 до 17 років у загальній кількості населення. Так, у 1990 році цей показник становив 25,8 %, у 2000 році – 22,6 %, у 2010 році – 17,6 % та у 2014 році – 17,7 %. Оскільки без відповідної державної допомоги та заохочення сімей до народження дітей призупинити негативну тенденцію щодо старіння населення та покращання демографічної ситуації в країні неможливо. Прогнозується, що у перспективі частка зазначених витрат у структурі видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення буде мати тенденцію до зростання через їх пріоритетність та потенційну ефективність для економіки держави.

Стосовно видатків зведеного бюджету на соціальний захист на випадок непрацездатності та соціальний захист безробітних, то також прогнозується збільшення або збереження їхньої частки на існуючому рівні у структурі видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення. Підставою для таких висновків є тенденція, яка накреслилася у 2014 році, щодо зростання рівня безробіття у країні. Починаючи з 2010 року в Україні відбувалося поступове зменшення рівня безробіття

з 9,6 % у 2009 році до 7,7 % у 2013 році. Однак, за підсумками 2014 року, цей показник становив 9,7 %. На фоні складної економічної та політичної ситуації у країні подолати цей негативний тренд у короткостроковій перспективі буде проблематично. Крім того, значно підвищився середньомісячний розмір допомоги у зв'язку з безробіттю з 655,56 грн у 2009 році до 1384,2 грн у 2014 році, що також буде впливати на зростання зазначених видатків. З метою підвищення активності на ринку праці держава має також забезпечити перекваліфікацію безробітних за рахунок бюджетних коштів для їх адаптації та інтеграції до умов ринкової конкурентної економіки.

Прогнозується збереження тенденції щодо зменшення частки видатків на соціальний захист інших категорій населення. За рахунок проведення інвентаризації всіх соціальних допомог, що надаються різним категоріям соціально незахищених верств населення, та переходу на адресне надання державних субсидій (дотацій, допомог тощо), уряд зможе оптимізувати обсяги зазначених видатків та підвищити їх ефективність. Сьогодні актуальним залишається вирішення питання щодо отримання громадянином лише однієї соціальної допомоги (субсидії), а не декількох, та збільшення обсягу такої допомоги. Це дозволить забезпечити реалізацію на практиці принципу соціальної справедливості, усунути розпорошеність бюджетних коштів, запровадити дієвий контроль за кількістю отримувачів бюджетних послуг та обсягами надання таких послуг.

Також у перспективі буде продовжуватися тренд на зменшення обсягів видатків на допомогу у вирішенні житлового питання. Оскільки Україна після підписання асоціації з ЄС, як і більшість європейських країн, буде намагатися запровадити систему надання муніципального житла для малозабезпечених верст населення, котра забороняє його приватизацію. Зазначене житло буде залишатися у комунальній власності та перебувати в постійному обігу.

Прогнозується, що частка витрат на соціальний захист ветеранів війни та праці також буде в перспективі зменшуватися у структурі видатків бюджету, як через фізичне скорочення кількості ветеранів війни (за умови, що не будуть внесені зміни до чинного законодавства стосовно розширення переліку осіб, що мають статус ветеранів війни), так і через перегляд доцільності надання державної допомоги ветеранам праці. Оскільки в існуючому механізмі нарахування пенсій за

віком вже передбачено збільшення розміру пенсії в разі перевищення необхідного трудового стажу для її отримання. Подвійне надання державної компенсації на підставі однієї й тієї ж події суперечить принципу соціальної справедливості та ефективності витрачання бюджетних коштів.

Враховуючи вищезазначені тенденції у зміні структури та виявлені резерви скорочення бюджетних видатків, можна стверджувати, що в Україні в довгостроковому періоді відбудеться суттєве зменшення обсягів видатків зведеного бюджету на соціальний захист та соціальне забезпечення до відповідних стандартів (нормативів) європейських країн.

Друге місце за пріоритетністю витрачання бюджетних коштів в Україні займає освіта. Обсяги *фінансування сфери надання освітніх послуг* перевищено майже на півтора відсотки ВВП, порівняно з країнами ЄС. Це пов'язано, в першу чергу, із наявністю в країні значної кількості державних (національних) вищих начальних закладів та необхідністю їх забезпечення державним замовленням, нерозгалуженістю системи надання приватних освітніх послуг у шкільних та дошкільних закладах через низький рівень платоспроможності населення та недосконаліть правового регламентування діяльності таких закладів. Аналогічна ситуація склалася й з фінансуванням науково-дослідних інститутів (установ), у яких держава виступає засновником і фактично єдиним замовником наукових розробок.

У сучасних умовах розвитку цивілізації вкладання коштів у людський капітал є показником інноваційного розвитку економіки країни, тому можна розглядати таку тенденцію як позитивний чинник. Однак необхідно додатково дослідити структуру видатків на освіту та оцінити отриманий економікою та суспільством ефект від витрачання бюджетних коштів через значний відплив молодих кваліфікованих кадрів за межі країни, зростаючу тенденцію щодо працевлаштування молодих спеціалістів не за фахом та, на жаль, низький рівень знань за результатами незалежного тестування випускників загальних середніх шкіл, зокрема за результатами тестування у 2014 році (табл. 3.11).

Таблиця 3.11

Структура видатків Зведеного бюджету України на освіту за 2007–2014 роки, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Дошкільна освіта	11,9	11,8	12,5	12,8	13,7	14,4	14,8	15,2
Загальна середня освіта	42,5	41,7	41,4	41,2	40,8	41,8	41,9	42,4
Професійно-технічна освіта	6,0	6,1	6,2	6,4	6,2	5,9	6,0	5,9
Вища освіта	28,6	30,4	31,4	31,3	30,9	28,9	28,4	28,3
Післядипломна освіта	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9
Позашкільна освіта та заходи із позашкільної роботи з дітьми	4,1	4,0	4,1	4,1	4,2	4,4	4,5	4,4
Програми матеріального забезпечення навчальних заходів	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,6	0,5	0,2
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері освіти	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,7	0,6	0,6
Інші заклади та заходи у сфері освіти	4,5	3,9	2,7	2,4	2,5	2,3	2,3	2,3
Разом	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

У структурі видатків бюджету на освіту найбільшу питому вагу у 2014 році мали видатки на загальну середню освіту 42,4 %, вищу освіту – 28,3 %, дошкільну освіту – 15,2 % та професійно-технічну освіту – 5,9 %. Разом вони становлять 91,8 % від загальної суми бюджетних витрат на освіту. Тому від динаміки змін цих складових видатків на освіту буде залежати загальний обсяг бюджетних витрат на фінансування державних програм у цій сфері. Протягом 2007–2014 років найбільш динамічно зростала частка видатків на дошкільну освіту у структурі видатків на освіту, темпи приросту за цей період становлять 3,3 %. Незначне зменшення питомої ваги мають видатки на загальну середню освіту та вищу освіту, їх частка скоротилася відповідно на 0,1 та 0,3 % протягом зазначеного періоду. Частка видатків на професійно-технічну освіту мала незначну волатильність за період з 2007 по 2014 роки, однак залишилася незмінною на рівні близько 6,0 % від загальної суми видатків на освіту.

Стосовно темпів приросту обсягів видатків на освіту в розрізі його складових, то протягом 2007–2014 років видатки на вищу освіту

зросли у 2,3 раза, на професійно-технічну освіту у 2,4 раза, на загальну середню освіту у 2,3 раза, на дошкільну освіту майже у 3 рази. Показник видатків бюджету на освіту у розрахунку на 1 особу дозволить визначити відносний показник ефективності бюджетних видатків (додаток И). За зазначений період відбулося зростання видатків на 1 студента у вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації у 3,2 рази при одночасному зменшенні їхньої кількості на 27 %; зростання видатків на 1 учня у професійно-технічних закладах у 2,8 раза при одночасному зменшенні їх кількості на 14 %; зростання видатків на 1 учня в загальноосвітніх навчальних закладах у 2,7 раза при одночасному зменшенні їхньої кількості на 13 %; зростання видатків на 1 дитину в закладах дошкільної освіти в 2,3 раза при одночасному зростанні їх кількості на 30 %.

Спостерігається єдиний тренд зростання видатків на освіту при одночасному скороченні кількості споживачів таких послуг, крім закладів дошкільної освіти, де зазначені послуги отримують лише 62 % від загальної кількості дітей відповідного віку. Таким чином існують резерви скорочення видатків на вищу освіту, оскільки при зменшенні кількості студентів майже на третину (цей тренд буде зберігатися й у довгостроковій перспективі) держава у 3,2 раза збільшила обсяги фінансування в розрахунку на 1 студента. Аналогічна ситуація спостерігається й у фінансуванні закладів загальної середньої та професійно-технічної освіти. На фоні хронічного скорочення кількості учнів у начальних закладах через природне зменшення чисельності населення країни відбувається також зменшення загальної кількості учнів у навчальних закладах. Так, у 2007 році в середньому в 1 професійно-технічному закладі навчалося 445 учнів, у загальноосвітньому навчальному закладі – 230 учнів, у 2014 році цей показник становив відповідно 388 та 214 учнів. Незважаючи на непопулярність у суспільстві рішень уряду щодо скорочення кількості загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладів, держава змушена йти на ці кроки. Оскільки видатки бюджету на освіту в Україні завищені порівняно з європейськими країнами, відсутня конкуренція як між навчальними закладами щодо якості надання освітніх послуг, так і між студентами (учнями) щодо можливості отримати освіту за бюджетні кошти (ця вимога не стосується загальноосвітніх навчальних закладів).

Враховуючи, що частка видатків на освіту у країнах ЄС-17 та ЄС-27 становить відповідно 5,0 та 5,3 % від загальної суми урядових видатків, а в Україні ця частка дорівнює 6,4 %, що значно перевищує середньоєвропейські показники, то Уряду України необхідно знайти шляхи оптимізації зазначених видатків та здійснення бюджетного маневру у фінансуванні надання освітніх послуг. Крім того, підписання асоціації України з ЄС посилило вимоги щодо відповідності вітчизняних показників складових бюджету загальноприйнятим у країнах зони-євро стандартам, котрі будуть потребувати модернізації законодавчої бази, що регламентує надання гарантованих державою суспільних послуг у сфері освіти. Тому можна прогнозувати, що видатки бюджету на освіту будуть у середньо- та довгостроковій перспективі зменшуватися за рахунок запровадження нових нормативів щодо визначення їх обсягів.

При цьому необхідно пам'ятати, що підвищення якості освіти та створення умов, за яких вищі навчальні заклади стануть більш доступними для молоді, в сучасних умовах посткризового розвитку розглядаються як чинник, що запобігає призупиненню темпів зростання економіки.

Продовжуючи досліджувати пріоритетні напрями витрачання бюджетних коштів, необхідно зазначити, що майже вдвічі в Україні (3,6 % ВВП у 2014 році) недофінансована, порівняно з європейськими країнами (у країнах зони ЄС-27 та ЄС-17 цей показник становить відповідно 7,3 та 7,4 % від ВВП), сфера охорони здоров'я, що на фоні найнижчих показників тривалості життя населення в Європі та неможливості для більшості громадян користуватися платними медичними послугами через низький рівень життя населення, призводить до інтенсивного скорочення чисельності населення країни та погіршення стану здоров'я нації загалом.

Незважаючи те, що майже у два з половиною рази збільшилися *видатки на охорону здоров'я* в розрахунку на душу населення за період з 2007 по 2014 роки, ця сума є недостатньою для надання якісних медичних послуг (додаток І). Оскільки майже 60 % від загального обсягу бюджетних видатків на охорону здоров'я спрямовується на виплату заробітної плати (з нарахуваннями) працівникам бюджетних установ цієї сфери та 6,0 % – на оплату комунальних послуг та електроенергії [296, с. 250]. При цьому рівень офіційної заробітної плати

працівників сфери охорони здоров'я залишається нижчим за середню заробітну плату в країні.

У структурі видатків зведеного бюджету на охорону здоров'я найбільшу частку мають дві групи видатків: 1) на лікарні та санаторно-курортні заклади; 2) на поліклініки та амбулаторії, швидку та невідкладну допомогу. Загальна сума цих видатків становить понад 85 % від загального обсягу видатків на охорону здоров'я (табл. 3.12).

Таблиця 3.12

Структура видатків Зведеного бюджету України на охорону здоров'я за 2007–2014 роки, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Поліклініки і амбулаторії, швидка та невідкладна допомога	13,6	13,8	13,8	14,0	14,0	16,8	20,7	21,5
Лікарні та санаторно-курортні заклади	69,1	70,4	69,7	71,7	71,3	68,1	65,4	64,5
Санітарно-профілактичні та протиепідемічні заходи і заклади	4,7	4,7	6,3	4,6	4,2	3,3	1,8	1,8
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері охорони здоров'я	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6
Інша діяльність у сфері охорони здоров'я	11,9	10,4	9,3	9,1	9,8	11,2	11,6	11,6
Разом	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Частка видатків на лікарні та санаторно-курортні заклади протягом 2007-2014 років відрізнялася значною волатильністю показників. Починаючи з 2007 по 2010 рік існувала тенденція до зростання (з 69,1 до 71,7 %), з 2011 по 2014 рік розпочався тренд на скорочення видатків (з 71,3 до 64,5 %). Понад 65 % від загальної суми зазначених видатків припадає на лікарні загального профілю, понад 25 % – на спеціалізовані лікарні та інші спеціалізовані заклади, решта – на пологові будинки та санаторно-курортні заклади.

Що стосується видатків на поліклініки та амбулаторії, швидку та невідкладну допомогу, то майже третина із зазначених видатків припадає на поліклініки загального профілю та амбулаторії. Така практика пріоритетного фінансування в державі медичних закладів загального профілю відображає політику уряду в сфері охорони здоров'я, спрямовану на виявлення та попередження захворювань у населення та відповідає загальносвітовим тенденціям.

Одним із етапів реалізації державної політики та переорієнтації пріоритетів витрачання бюджетних коштів у сфері охорони здоров'я є запровадження в Україні інституту домашніх лікарів, що забезпечить мінімізацію видатків бюджету на фінансування спеціалізованих лікарень і закладів, оскільки попит на надання зазначених медичних послуг є меншим. Це дозволить скоротити кількість спеціалізованих медичних закладів при одночасному збільшенні їх ємності. Однак без проведення реформ у сфері охорони здоров'я, запровадження обов'язкового медичного страхування держава неспроможна буде забезпечити надання якісної та доступної медичної допомоги, й тим самим гарантувати ефективність витрачання бюджетних коштів. З цього приводу П. Друкер зазначає, що «масове фінансування – єдиний спосіб підтримки соціальних служб (у тому числі й медичних), які мають бути кожному доступні. Не можна сказати й того, що подібні служби неефективні. Але вони не «безкоштовні» – їхнє утримання обходиться дуже дорого, оскільки вони повинні передбачати всі випадки та надавати весь діапазон послуг, навіть якщо деякі з них споживаються одиницями. Адже не випадковий той факт, що найбільш економнішими та ефективнішими є зовсім не «безкоштовні» британська служба охорони здоров'я або американська програма страхування здоров'я літніх людей, а набагато старіша німецька програма медичного страхування, згідно з якою кожен громадянин повинен заздалегідь записатися на попередньо оплачене медичне обслуговування, після чого він дістає можливість вибирати між різними державними й приватними страховими планами» [82, с. 187].

Одночасно необхідно розробити та законодавчо затвердити мінімальні державні стандарти щодо надання безоплатних медичних послуг. Держава неспроможна та не повинна покривати всі витрати на лікування пацієнтів у медичних закладах, оскільки вартість сучасних медичних послуг постійно зростає.

Певні кроки у вирішенні цього питання вже зроблені. Так, у Бюджетному кодексі України (ст. 86) при визначенні критеріїв розмежування видів видатків між місцевими бюджетами зазначено, що видатки на функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів здійснюються з метою забезпечення першочергового надання гарантованих послуг (замість соціальних послуг, гарантованих державою) [35]. У ст. 94, 95 БКУ також термін «соціальні послуги» замінено на «гарантовані послуги». Крім того, Постановою Верховної Ради України «Про Основні напрями бюджетної політики на 2011 рік» визначено необхідність внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я з метою визначення на законодавчому рівні понять «медична допомога» та «медична послуга» для формування переліку гарантованих державою безоплатних медичних послуг і послуг, які повинні надаватися на платній основі, та стандартів медичної допомоги [239]. Тобто фактично йдеться про визначення гарантованого мінімуму, на який може розраховувати кожний громадянин щодо отримання соціальних, у тому числі й медичних, послуг з боку держави.

Таким чином, збільшення обсягів фінансування сфери охорони здоров'я в сучасних умовах можливо тільки за рахунок запровадження обов'язкового державного медичного страхування. Оскільки приватне (особисте) медичне страхування не забезпечить масового фінансування цієї галузі та доступності якісних медичних послуг для кожного громадянина країни.

Видатки бюджету на духовний та фізичний розвиток за своєю сутністю та напрямом витрачання коштів також відносять до соціальних, хоча ефект від реалізації бюджетних програм у цій сфері має іміджевий характер для країни та сприяє популяризації держави на міжнародній арені. За всі роки незалежності України зазначені видатки займали незмінне восьме місце за пріоритетністю витрачання бюджетних коштів, лише у 2014 році ця функція держави перемістилася на передостаннє місце в рейтингу щодо обсягів бюджетного фінансування. Частка видатків на духовний та фізичний розвиток перебуває у діапазоні 0,8–0,9 % ВВП, крім 2010 року (1,1 % від ВВП) та 2012 року (1,0 % від ВВП), що було пов'язано з проведенням міжнародних спортивних турнірів (олімпіада чи футбольний турнір), де брали участь спортсмени нашої країни. У країнах ЄС-17 та ЄС-27 частка аналогічних видатків бюджету становить 1,1 % від ВВП або 2,2 % у

структурі урядових видатків у 2011 році. В Україні цей показник складає 2,6 % у структурі видатків зведеного бюджету в 2014 році.

У структурі видатків на духовний та фізичний розвиток майже 60 % припадає на видатки на культуру та мистецтво та близько 30 % – на фізичну культуру та спорт (табл. 3. 13). Така пропорція у витрачанні бюджетних коштів є сталою протягом 2007–2014 років. Незначним коливанням частки в структурі видатків на духовний та фізичний розвиток відрізняються лише видатки на засоби масової інформації. При цьому накреслилася чітка тенденція до скорочення частки зазначених видатків у структурі видатків бюджету на духовний та фізичний розвиток з 14,9 % у 2007 році до 7,3 % у 2014 році, що пояснюється комерціалізацією цієї сфери. Передача державою частини власних функцій щодо фінансування ЗМІ, з одного боку, забезпечує економію бюджетних коштів, а з іншого – сприяє втраті контролю за процесом формування державної ідеології та світогляду населення країни, що може становити загрозу для інформаційної безпеки держави.

Таблиця 3.13

Структура видатків Зведеного бюджету України на духовний та фізичний розвиток за 2007–2014 роки, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Фізична культура і спорт	27,0	26,1	32,2	37,2	28,0	28,8	28,3	30,1
Культура та мистецтво	57,5	60,7	57,2	52,5	61,5	58,8	61,8	61,1
Засоби масової інформації	14,9	12,7	10,2	10,0	10,1	11,8	9,1	7,3
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері духовного та фізичного розвитку	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Інша діяльність у сфері духовного та фізичного розвитку та інформації	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3	0,5	0,2
Разом	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Враховуючи, що обсяги витрачання бюджетних коштів в Україні на духовний та фізичний розвиток є порівняними з аналогічними

показниками у європейських країнах, вважаємо, що у довгостроковій перспективі частка зазначених видатків у структурі видатків зведеного бюджету буде незмінною.

Дослідивши склад та структуру видатків Зведеного бюджету України на соціальний захист та соціальне забезпечення, охорону здоров'я та освіту, які є пріоритетними у фінансуванні, необхідно наголосити, що для вирішення питання щодо оптимізації видатків на соціальні функції держави загалом основний акцент треба зробити на визначенні факторів, які впливають на попит на державні програми. У сучасних умовах особливого значення набуває роль демографічних факторів як у розвинених країнах, так й у країнах з ринками, що розвиваються. Збільшення кількості осіб пенсійного віку в більшості розвинених країн світу за останні десятиріччя XX сторіччя стало визначальним чинником, який пояснює зростання соціальних витрат на пенсійне забезпечення та медичне обслуговування людей похилого віку. Прогнозується також, що протягом наступних тридцяти років зазначена демографічна тенденція буде мати домінуючий вплив на обсяги соціальних видатків у цих країнах. Навпаки, у країнах з ринками, що розвиваються, протягом 1960 та 1970-х років спостерігався високий рівень народжуваності та відбулося зниження рівня смертності серед дітей. Наслідком таких процесів стало швидке зростання чисельності населення в країнах, особливо у молодших вікових групах. Це, в свою чергу, призвело до збільшення видатків на освіту та охорону здоров'я для цих категорій населення.

Виконання соціальних функцій потребує від держави дедалі більших за масштабами обсягів фінансування відповідних бюджетних програм, які фінансуються за рахунок бюджетних коштів, і потреба в яких постійно зростає. Враховуючи, що соціальні видатки бюджету відносять до обов'язкових, обсяг яких розраховується відповідно до положень чинного законодавства, то для їх скорочення при проведенні бюджетної консолідації потрібний перегляд норм відповідних законів, що проблематично швидко здійснити в правовій демократичній державі через пряму заборону Конституцією України звужувати зміст та обсяг існуючих прав і свобод людини при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів (ст. 22) [169]. Тому необхідно попередньо отримати згоду суспільства щодо відмови від певних сус-

пільних благ та послуг або отримання їх за рахунок обов'язкового державного соціального страхування [156, с. 106].

Саме тому Дж. Стігліц наголошує, що «сучасне суспільство вимагає, щоб уряд узяв на себе важливішу роль: від встановлення правил і забезпечення їх дотримання до розвитку інфраструктури, фінансування наукових досліджень, забезпечення освіти, охорони здоров'я та всіляких видів соціального захисту. Багато з витрат такого роду є довгостроковими, та багато з них призведе до довгострокових наслідків. Якщо ми хочемо, щоб ці гроші були витрачені добре, слід спочатку всесторонньо продумати, що ми хочемо отримати та в якому напрямі нам рухатися далі» [273, с. 346].

Доцільно розробити механізми та створити умови в державі, щоб кожний громадянин через систему страхових внесків мав можливість самостійно визначати максимальний для себе рівень фінансування зазначених послуг. Йдеться про пенсійне та медичне страхування. Що стосується отримання вищої освіти, то необхідно використовувати досвід провідних країн світу, де вже багато років функціонує система кредитування з відповідними пільговими умовами. Такі підходи значно зменшать видатки зведеного бюджету в довгостроковому періоді, оскільки саме реалізація зазначених заходів дозволить зменшити фіскальне напруження в Україні та одночасно підвищити ефективність діяльності державних інститутів.

Це одночасно й виважений, і вимушений крок українського уряду, оскільки це загальновизначена світова практика у вирішенні соціальних проблем. Так, відомий професор соціології та менеджменту Пітер Ф. Друкер зазначає, що «… немає стільки багачів, аби покрити всі витрати якій-небудь із соціальних служб. Насправді й у британському, й в американському соціальному забезпеченні (та в багатьох інших подібних службах) саме середній і бідний класи фінансують багатих. Усі платники податків, як правило, відраховують однакові суми до бюджетів подібних служб. Але порівняно із загальним станом і доходами багаті платять менше, ніж представники нижчих класів. Фінансування державних служб – це класичний приклад того, що економісти називають «регресивним оподаткуванням»: його тягар зменшується зі збільшенням доходу. … По суті, всі ці соціальні програми ґрунтуються на оподаткуванні та примусових заощадженнях.

Вони змушують людину відраховувати гроші незалежно від того, хоче він того чи ні. Це запорука їхнього існування» [82, с. 187].

В умовах посилення боргового навантаження на економіку більшості країн світу, особливо в умовах фінансової кризи та посткризового розвитку, Ж. Дрез пропонує «вирішувати питання невдалої координації (державного регулювання) не шляхом дефіцитного витрачання або створення дір у бюджеті, а шляхом соціальних інвестицій. Подібні інвестиції відіграватимуть таку ж відновлюючу роль для сукупного попиту, яку мають інші форми фіскальної експансії, але інвестиції в довгостроковій перспективі не призведуть до нестабільності, оскільки обслуговування боргу буде здійснюватися за рахунок віддачі від інвестицій» [262, с. 357].

Підсумовуючи вищезазначене, можна стверджувати:

– світовий досвід та економічна думка свідчать про зростання ролі соціальних функцій держави в посткризових процесах незалежно від типу соціально-економічного ладу країни;

– при визначенні структури витратної частини зведеного бюджету країни особливу увагу слід приділяти обсягу видатків, які спрямовуються на забезпечення соціальних функцій держави, не допускаючи загрозливого зростання дефіциту бюджету та обсягу державного боргу;

– необхідно враховувати вплив соціальних витрат на темпи економічного розвитку країни та надавати перевагу системі соціального страхування, яка має бути диференційована залежно від фінансового стану громадянина;

– доцільно зменшувати обсяги знеособлюваного безкоштовного надання соціальних послуг держави та створювати умови для зростання частки приватного сектору в цій сфері [161];

– необхідно розпочати формування дієздатної мережі недержавних соціальних інституцій через існування в країні дуже широкого пласта соціальних проблем, вирішення яких не пов’язане з фіскальними витратами.

Особливої уваги щодо доцільності та ефективності витрачання бюджетних коштів як з боку урядовців, так і фахівців потребують *видатки зведеного бюджету на економічну діяльність*, обсяги фінансування яких зазнали найбільших змін за роки незалежності України. Так, з першого місця за пріоритетністю видатків бюджету в 1992 році

вони перемістилися на шосте місце у 2014 році. При цьому їх частка у структурі видатків зведеного бюджету зменшилася відповідно з 5,6 % до 2,8 % ВВП. Якщо порівнювати ці показними з аналогічними показниками урядових видатків країн зони євро, то вони є нижчими, зокрема, у країнах ЄС-17 цей показник становить 4,0 % ВВП, у ЄС-27 – 4,1 % ВВП. Оскільки Україна після підписання асоціації з ЄС буде намагатися відповідати загальноприйнятим європейським стандартам, то треба не скорочувати загальний обсяг видатків бюджету на економічну діяльність, а лише оптимізувати їхню структуру.

Серед основних складових видатків на економічну діяльність можна виділити три пріоритетних напрями витрачання бюджетних коштів: сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство; паливно-енергетичний комплекс та транспорт. Сума зазначених видатків становить майже 80 % від загального обсягу видатків зведеного бюджету на економічну діяльність. Тому саме ця група видатків потребує оптимізації та визначення доцільності продовження надання бюджетної підтримки в існуючих обсягах (табл. 3.14).

Таблиця 3.14

Структура видатків Зведеного бюджету України на економічну діяльність за 2007–2014 роки, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Загальна економічна, торговельна та трудова діяльність	2,0	1,9	2,0	2,3	3,7	5,5	2,9	1,8
Сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство	19,8	18,8	15,8	16,7	13,4	12,0	15,2	13,4
у тому числі: сільське господарство	*18,6*	*17,4*	*14,6*	*15,3*	*12,1*	*10,7*	*13,6*	*12,0*
Паливно-енергетичний комплекс	18,1	30,2	30,1	27,5	19,2	28,0	30,4	21,4
у тому числі: вугільна галузь та інші галузі з видобутку твердого палива	*13,7*	*14,1*	*15,7*	*17,0*	*17,8*	*20,6*	*29,6*	*20,9*
нафтогазова галузь	*3,5*	*14,6*	*10,4*	*7,9*	*0,1*	*6,5*	*0,1*	*0*
електроенергетична галузь	*0,3*	*0,8*	*2,3*	*1,7*	*1,0*	*0,5*	*0,5*	*0,2*

інші галузі паливно-енергетичного комплексу	*0,6*	*0,7*	*1,7*	*0,9*	*0,3*	*0,4*	*0,2*	*0,3*
Інша промисловість та будівництво	2,7	1,4	1,7	1,7	2,1	2,0	1,0	0,8
Транспорт	35,9	27,3	34,5	34,9	32,4	26,8	35,2	43,0
у тому числі: дорожнє господарство	*31,2*	*20,0*	*31,4*	*26,0*	*29,8*	*25,0*	*32,3*	*39,8*
Зв'язок, телекомунікації та інформатика	0,3	0,3	0,5	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4
Інші галузі економіки	3,4	2,2	2,9	5,5	15,6	11,2	2,2	6,8
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки в галузях економіки	2,5	2,6	2,7	2,7	2,4	2,1	1,9	1,9
Інша економічна діяльність	15,1	15,4	9,8	8,4	10,9	12,1	10,8	10,4
Разом	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Частка видатків на сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство у структурі видатків зведеного бюджету становила в 2014 році 13,4 % (порівняно з 19,8 % – у 2007 році). При цьому майже 90 % припадає на сільське господарство. Практика надання державної підтримки сільськогосподарському виробництву існує в усіх провідних країнах світу. У країнах ЄС цей напрям витрачання бюджетних коштів також є пріоритетним. В умовах загострення в світі продовольчої проблеми Україні доцільно продовжувати надавати державні дотації сільському господарству, що дозволить збільшити обсяги виробництва та прискорить перехід до європейських стандартів якості продукції в цій сфері. Вважаємо, що обсяг бюджетних дотацій в умовах посилення конкуренції та необхідності виходу на нові ринку збуту продукції потребує збільшення, принаймні, до рівня 2007 року (1,0 % ВВП) на відміну від існуючого у 2014 році (0,5 % ВВП). Щодо ефективності витрачання бюджетних коштів, то звертає на себе увагу той факт, що протягом 2011–2014 років існує тісний зв'язок між обсягами наданих бюджетних дотацій та темпами приросту обсягів сільськогосподарського виробництва (додаток К). Крім того, рентабельність виробництва в сільському госпо-

дарстві залишається достатньо високою порівняно з іншими видами економічної діяльності в реальному секторі економіки України, хоча й накреслилася тенденція до її падіння (з 27,0 % у 2011році до 25,8 % у 2014 році).

Стосовно видатків зведеного бюджету на паливно-енергетичний комплекс, то їхня частка в структурі видатків на економічну діяльність має стійку тенденцію до зростання, однак відрізняється певною волатильністю показників. За період з 2007 по 2013 роки їхня частка зросла з 18,1 % до 30,4 % від загального обсягу видатків на економічну діяльність. Однак у 2014 році відбулося різке скорочення обсягів бюджетної підтримки зазначеного сектору економіки до 21,4 %, що можна пояснити як втратою контролю над частиною території, де розташована більшість вугільних шахт через військові події та неможливістю здійснення бюджетної підтримки, так і запровадженням широкомасштабних реформ у цій галузі. Оскільки від 46 % до 97 % від загального обсягу видатків на паливно-енергетичний комплекс або від або 0,8 % до 1,0 % ВВП припадає на вугільну галузь та інші галузі з видобутку твердого палива. Більша частина фінансових ресурсів на підтримку вугільної та торфовидобувної галузей спрямовується на технічне переоснащення підприємств і капітальний ремонт гірничошахтного обладнання, здешевлення кредитів на модернізацію виробництва, часткове здешевлення собівартості продукції тощо. Враховуючи, що кам'яне вугілля в Україні є єдиним енергоносієм, що має промислові обсяги видобутку, то в умовах енергозалежності країни від експорту газу такі суми дотацій з бюджету можна пояснити об'єктивною необхідністю. Однак в умовах рецесії в економіці та пошуку шляхів мінімізації бюджетних видатків уряд змушений переглядати обсяги державної підтримки цієї галузі. На користь такого рішення впливає той факт, що відповідно до програми приватизації підприємств вугільної галузі держава продає пакети акцій рентабельних підприємств, залишаючи у державній власності низькорентабельні або збиткові підприємства. За таких умов держава буде змушена або постійно дотувати низькорентабельні вугільні шахти, або проводити процедуру банкрутства та закривати підприємства. У такому випадку виникають додаткові видатки бюджету на виплати по безробіттю, перепідготовку кадрів і створення нових робочих місць у регіоні.

У середньостроковій перспективі зменшити видатки бюджету на вугільну галузь без загострення соціальної напруженості в регіоні буде проблематично. Для вирішення цієї проблеми необхідна комплексна довгострокова державна програма із залученням багатьох міністерств і відомств. Одночасно доцільно активізувати процес залучення у вугільну галузь приватних інвесторів шляхом повного продажу державних пакетів акцій вугільних компаній, припинення практики надання державної дотації приватним підприємствам, замінивши їх державними кредитами або субвенціями. Крім того, з метою забезпечення енергетичної безпеки держави необхідно на тендерній основі на кожний бюджетний рік визначати обсяг державного замовлення на видобуток вугілля конкретних марок [157, с. 23].

Що стосується ефективності витрачання бюджетних коштів на державну підтримку вугільної галузі, то протягом 2011–2014 років індекс промислової продукції з видобутку кам'яного та бурого вугілля вище ніж загалом по промисловості (додаток К). Однак темпи приросту видатків бюджету на 1 тону вугілля випереджають темпи приросту видатків зведеного бюджету загалом на вугільну галузь, що свідчить про низьку рентабельність підприємств вугільної галузі та недостатню ефективність витрачання бюджетних коштів.

У структурі видатків на паливно-енергетичний комплекс значною волатильністю показників виділяються видатки на нафтогазову галузь. Періодичні коливання показників державної підтримки цієї галузі відбуваються кожні 2 роки протягом періоду дослідження (табл. 3. 14). При цьому різниця в значеннях показників становить 6 і більше разів. Виключення становить 2014 рік, коли взагалі була відсутня бюджетна підтримка цієї галузі. Враховуючи, що НАК «Нафтогаз України» є власністю держави, то така дискретна підтримка нафтогазової галузі свідчить про значні фінансові проблеми у компанії. Фактично держава за рахунок бюджетних коштів покриває збитки цієї компанії. Якщо державний менеджмент неспроможний забезпечити рентабельну роботу компанії-монополіста, єдиний вихід з цієї ситуації – реструктуризація та приватизація компанії із збереженням контрольного пакета акцій за державою. Така робота вже розпочалася в Україні у 2014 році. Це дозволить уникнути в майбутньому значних втрат бюджету через неефективне використання бюджетних коштів та

скоротити видатки зведеного бюджету як на паливно-енергетичний комплекс, так і на економічну діяльність загалом.

Найбільшу частку в структурі видатків зведеного бюджету на економічну діяльність становлять видатки на транспорт (понад третини від загальної суми). При цьому майже 90 % становлять видатки на дорожнє господарство. В абсолютному виразі частка зазначених видатків має тенденцію на зменшення. За період з 2007 по 2014 роки їх частка зменшилася з 1,8 % до 1,2 % ВВП. Враховуючи, що будівництво та облаштування доріг є прерогативою держави, то значні витрати на фінансування дорожнього господарства є закономірним процесом. Однак в умовах необхідності проведення бюджетної консолідації та переорієнтації бюджетних коштів на вирішення соціальних проблем виникає потреба в скороченні обсягів фінансування дорожнього господарства за рахунок запровадження механізму державно-приватного партнерства. Оскільки Україна займає вигідне геополітичне розташування, то інвестори будуть зацікавлені у будівництві приватних автобанів, часткової приватизації залізничного транспорту. Це дозволить у довгостроковій перспективі скоротити видатки бюджету як на дорожнє господарство, так і транспорт загалом, а уряду здійснити необхідний бюджетний маневр.

Переміщення у рейтингу бюджетних пріоритетів видатків зведеного бюджету України на економічну діяльність з першого місця у 1992 році на шосте – у 2014 році свідчить про завершення переходу вітчизняної економіки на ринкові засади функціонування, скорочення частки державної власності до прийнятного для економіки країни рівня та наближення структури видатків бюджету до загальноєвропейських стандартів відповідно до світових тенденцій розвитку державних фінансів.

У рейтингу пріоритетів фінансування функцій держави третє місце посідають *видатки зведеного бюджету на загальнодержавні функції*. За роки незалежності України частка зазначених видатків у структурі урядових видатків зазнала суттєвих змін, зокрема в 1992 році видатки на загальнодержавні функції посідали шосте місце за обсягами бюджетного фінансування, у 2000 році – перше місце, у 2007 році – п’яте місце. При цьому частка видатків на загальнодержавні функції у 2000 році становила 6,3 % ВВП, у 2007 році – 3,4 % ВВП, у 2014 році – 5,0 % ВВП. Якщо порівнювати вітчизняні показники

видатків на загальнодержавні функції з аналогічними показниками видатків країн Євросоюзу, то у 2011 році їх частка становила у країнах ЄС-17 – 6,8 % ВВП, у ЄС-27 – 6,6 % ВВП, або відповідно 13,8 % та 13,5 % у структурі бюджетних видатків за функціональною класифікацією.

Найбільшу частку в структурі видатків зведеного бюджету України на загальнодержавні функції становлять дві групи видатків – 1) на вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування, фінансову та зовнішньополітичну діяльність та 2) на обслуговування боргу. В 2007 році їхня загальна частка становила 76,6 % у структурі видатків на загальнодержавні функції, а у 2014 році – 90,6 % (табл. 3.15). При цьому зміни в структурі відбуваються за рахунок зменшення частки видатків на вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування, фінансову та зовнішньополітичну діяльність на користь зростання частки видатків на обслуговування боргу.

Таблиця 3.15

Структура видатків Зведеного бюджету України на загальнодержавні функції за 2007–2014 роки, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування, фінансова та зовнішньополітична діяльність	61,4	66,7	56,3	48,2	40,9	38,1	35,1	26,3
у тому числі: Вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування	*30,7*	*32,7*	*28,8*	*24,0*	*22,9*	*22,1*	*20,7*	*16,3*
Фінансова та фіскальна діяльність	*27,9*	*31,1*	*24,6*	*21,9*	*15,5*	*13,5*	*12,5*	*8,5*
Зовнішньополітична діяльність	*2,8*	*2,9*	*2,9*	*2,3*	*2,5*	*2,5*	*1,9*	*1,6*
Економічна допомога зарубіжним країнам	-	*0,4*	*0,03*	*0,04*	*0,03*	*0,1*	-	-
Інші загальні функції державного управління	*12,6*	*10,5*	*6,0*	*5,1*	*5,0*	*5,1*	*4,8*	*3,2*

Фундаментальні дослідження	7,1	7,2	6,6	5,3	5,2	6,8	6,1	4,2
Дослідження і розробки у сфері державного управління	*1,0*	*1,0*	*0,7*	*0,8*	*0,8*			
Проведення виборів та референдумів	2,1	0,3	0,8	4,0	0,2	3,8	0,3	1,8
Обслуговування боргу	15,2	13,8	29,3	36,5	48,0	46,1	53,8	64,3
Разом	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

У структурі видатків на вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування, фінансову та зовнішньополітичну діяльність протягом 2007–2009 років виділялися майже однакові обсяги фінансування на вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування; фінансову та фіскальну діяльність. З 2010 року пріоритет у фінансуванні отримали вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування, що опосередковано може свідчити про підвищення ефективності діяльності органів фінансової та фіскальної влади за рахунок скорочення адміністративних витрат на їх утримання. Підтверджує таке твердження скорочення видатків на інші загальні функції державного управління (йдеться про інші органи державного управління) як в абсолютному вимірі (з 3,066 млрд грн у 2007 році до 2,474 млрд грн у 2014 році), так й у відносному (з 12,6 % у 2007 році до 3,2 % у 2014 році в структурі видатків на загальнодержавні функції).

У структурі видатків на загальнодержавні функції протягом 2007–2014 років найбільші темпи приросту мали видатків на обслуговування боргу – з 15,2 % до 64,3 %, що свідчить як про низьку ефективність державного боргового менеджменту, так й існуючу невідповідність між обсягами бюджетних ресурсів, які держава спроможна акумулювати на даному етапі розвитку, та обсягами державних функцій, які держава намагається профінансувати за рахунок бюджетних коштів. Як наслідок, уряд змушений проводити політику боргового фінансування дефіциту бюджету. При цьому перевага надається залученню внутрішніх боргових зобов'язань над зовнішніми.

Зростання державного боргу за цей період відбулося з 12,3 % ВВП до 70,3 % ВВП, що перевищує максимальний критичний рівень, визначений у бюджетних правилах більшості країн світу відповідно до вимог Маастрихтського договору (60 % від ВВП), та є вкрай небезпечним чинником для стабільності державних фінансів та розвитку економіки країни. Додатковим дестабілізуючим чинником для України є триваюча рецесія та з 2014 року різке падіння темпів приросту ВВП, що на фоні складної соціально-політичної ситуації в країні може призвести до затяжної економічної кризи.

Враховуючи вищезазначене, очікується, що у коротко та довгостроковій перспективі частка витрат на загальнодержавні функції в структурі доходів зведеного бюджету буде зростати прискореними темпами.

Видатки на національну оборону, на перший погляд, здаються менш продуктивними, ніж на економічну діяльність, однак вони також спроможні забезпечити соціальну та політичну стабільність, яка вкрай необхідна для економічного зростання. Зменшення подібних видатків може виявитися негативним чинником для економіки країни. В Україні у 2007 році видатки зведеного бюджету на оборону становили 1,3 % ВВП і до 2010 року відбувалося постійне зменшення частки зазначених видатків до 1,0 % ВВП. Протягом 2010–2013 років значення показника стабілізувалося на рівні 1,0 % ВВП. У 2014 році через військові події на сході країни відбулося різке зростання цього показника до 1,7 % ВВП. Очікується, що й у 2015 році відбудеться прискорене зростання видатків на оборону та цей тренд буде збережено в середньостроковій перспективі, але для оцінки ефективності зазначених видатків необхідно дослідити їхню структуру. При цьому інституціональні чинники не будуть братися до уваги.

Тенденція до зростання видатків на національну оборону, крім підвищення авторитету України на міжнародній арені, як держави, що може дозволити собі утримувати сучасну озброєну армію, також сприяє створенню додаткових робочих місць через збільшення замовлень на продукцію оборонно-промислового комплексу, частина якої йде на експорт та забезпечує отримання валюти для держави, що свідчить про її економічне зростання.

А. С. Гальчинський наголошує з цього приводу, що нова економічна стратегія розвитку держави має бути сконцентрована на потенціалі

економічного зростання, що пов'язана насамперед з освоєнням внутрішнього інвестиційного ринку. У системі заходів, необхідних для її реалізації, особливо вирізняється проблема, що пов'язана з переозброєнням армії за рахунок розвитку підприємств ВПК, які можуть і повинні стати локомотивом технологічної модернізації всієї економіки [50].

Структура видатків зведеного бюджету на оборону характеризується стабільністю тренду змін протягом 2007–2014 років. Перерозподіл бюджетного фінансування відбувався, головним чином, за рахунок зменшення частки видатків на цивільну оборону на користь видатків на військову оборону. Це знайшло своє відображення в скороченні частки видатків на цивільну оборону з 13,4 % у 2007 році до 1,6 % у 2014 році у структурі видатків зведеного бюджету на оборону, з одночасним зростанням питомої ваги видатків на військову оборону з 70,4 % у 2007 році до 89,1 % у 2014 році (табл. 3. 16). Решта складових у структурі видатків на оборону не зазнала суттєвих змін, їх показники коливалися у межах визначеного рівня. Єдиною новацією стало скасування з 2012 року виділення окремим показником видатків на дослідження та розробки у сфері оборони. Зазначені суми фінансування стали розподілятися між видатками на військову освіту та іншою діяльністю у сфері оборони.

Таблиця 3.16

Структура видатків Зведеного бюджету України на оборону за 2007-2014 роки, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Військова оборона	70,4	63,9	72,6	74,8	76,7	80,0	79,9	89,1
Цивільна оборона	13,4	20,2	11,2	8,2	5,9	4,2	3,5	1,6
Військова освіта	6,0	4,6	5,3	5,3	6,0	5,9	6,2	3,3
Дослідження і розробки у сфері оборони	0,7	2,7	0,7	1,0	0,9	-	-	-
Інша діяльність у сфері оборони	9,5	8,6	10,2	10,7	10,5	9,9	10,4	6,0
Разом	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Враховуючи недостатнє фінансування військової сфери протягом попередніх років, негайну потребу в модернізації та переозброєнні армії через складну соціально-політичну ситуацію в країні та інноваційну спрямованість більшості продукції підприємств ВПК, прогнозується зростання, щонайменш утричі, видатків зведеного бюджету на оборону в середньому та довгостроковому періоді.

У сучасних умовах *видатки на громадський порядок, безпеку та судову владу* набувають особливого значення в забезпеченні внутрішньої безпеки держави, оскільки змінилися виклики як зовнішні, так і внутрішні, та методи ведення терористичних та військових операцій. Одночасно розбудова судової влади відповідно до європейських та світових стандартів є основним індикатором зрілості громадянського суспільства та становлення демократичної держави.

В Україні за всі роки незалежності видатки на громадський порядок, безпеку та судову владу не належали до пріоритетних напрямів витрачання бюджетних коштів. Починаючи з 2000 року ця сфера діяльності держави стабільно перебуває на шостому місті за обсягами бюджетного фінансування на рівні 2,6–2,7 % ВВП, лише у 2014 році перемістилася на п’яте місце у рейтингу за рахунок збільшення обсягів фінансування до 2,9 % ВВП. Для порівняння, у країнах ЄС-17 та ЄС-27 цей показник становить відповідно 1,9 % та 1,8 % від ВВП або 3,7 % та 3,9 % у структурі урядових видатків у 2011 році. В Україні у 2014 році частка видатків на громадський порядок, безпеку та судову владу складала 8,6 % у структурі видатків зведеного бюджету.

Значне перевищення у відносних показниках обсягів фінансування державних функцій, спрямованих на забезпечення громадського порядку, безпеки та діяльності судової влади свідчить про те, що в Україні ще не завершено процес розбудови інститутів, притаманних демократичній державі, та існують такі ризики для завершення необхідних реформ, як корупція, бюрократія тощо.

У структурі видатків на громадський порядок, безпеку та судову владу найбільшу частку мають видатки на діяльність із забезпечення громадського порядку, боротьбу зі злочинністю та охорону державного кордону (табл. 3.17). Частка зазначених видатків має незначний діапазон коливань та з 2010 року має тенденцію до зниження з 46,4 % до 41,4 %. Виключення становить 2014 рік, коли відбулося суттєве зростання питомої ваги зазначених видатків до 49,2 %. Очікується, що

у середньостроковій та довгостроковій перспективі видатки на діяльність із забезпечення громадського порядку, боротьбу із злочинністю та охорону державного кордону будуть зростати через складну соціально-політичну ситуацію в країні та необхідність проведення реформ у цій сфері.

Таблиця 3.17

Структура видатків Зведеного бюджету України на громадський порядок, безпеку та судову владу за 2007–2014 роки, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Діяльність із забезпечення громадського порядку, боротьба із злочинністю та охорона державного кордону	44,2	39,7	46,4	46,4	44,7	43,7	41,4	49,2
Протипожежний захист та рятування	15,0	23,2	14,4	13,9	12,6	11,1	11,2	10,1
Судова влада	10,8	10,4	10,2	10,4	10,2	11,7	12,1	11,1
Кримінально-виконавча система та виправні заходи	8,7	7,9	8,5	8,7	8,5	7,9	7,6	6,5
Діяльність у сфері безпеки держави	10,3	8,6	10,1	10,0	10,7	10,7	10,8	9,5
Нагляд за додержанням законів та представницькі функції в суді	4,3	4,2	4,0	4,3	7,0	7,9	9,0	6,3
Фундаментальні та прикладні дослідження і розробки у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3	0,9	0,4	0,3
Інша діяльність у сфері громадського порядку, безпеки та судової влади	6,3	5,9	6,3	6,2	5,8	6,1	7,5	7,0
Разом	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Стабільний тренд на скорочення частки мають видатки на протипожежний захист і рятування в структурі видатків на громадський порядок, безпеку та судову владу. Одночасно відбувається зростання

частки видатків на судову владу та нагляд за додержанням законів та представницькі функції в суді. Вважаємо, що така оптимізація структури видатків відображає сучасні тенденції в розвитку суспільства, що має свій прояв у зміні пріоритетів фінансування окремих складових видатків на громадський порядок, безпеку та судову владу.

Враховуючи вищезазначене, прогнозуємо, що частка видатків зведеного бюджету на громадський порядок, безпеку та судову владу у середньостроковій перспективі буде зростати як у структурі видатків бюджету, так й у відсотках до ВВП.

Видатки зведеного бюджету на житлово-комунальне господарство в Україні протягом останніх 15 років, починаючи з 2000 року, займають передостаннє місце за обсягами фінансування функцій держави, за виключенням 2014 року, коли рейтинг зазначених видатків зріс на один пункт. Незважаючи на стабільність розташування в рейтингу бюджетних пріоритетів, видатки на житлово-комунальне господарство мають чітко виражений тренд на зменшення сум бюджетного фінансування з 0,8 % ВВП у 2007 році до 0,5 % ВВП у 2013 році, за виключенням 2012 року, коли в Україні проводився футбольний турнір Євро-2012, то обсяги фінансування зросли до 1,4 % ВВП. У 2014 році також відбулося зростання видатків за даним напрямом фінансування до 1,1 % ВВП. Враховуючи фінансовий та виробничий стан комунальних підприємств ЖКГ та якість надання ними послуг населенню, зазначати про достатність бюджетного фінансування цієї сфери, одночасно як і про ефективність витрачання бюджетних коштів, немає достатніх підстав. Для порівняння, частка видатків на житлово-комунальне господарство в країнах зони євро у 2011 році становила 0,9 % ВВП або 1,8 % та 1,7 % відповідно для країн ЄС-17 та ЄС-27 у структурі видатків бюджету.

Житлово-комунальне господарство – це сфера, яку держава може та зобов’язана в умовах обмежених бюджетних ресурсів передати у приватну власність, повну або часткову (на правах державно-приватного партнерства) повинна вирішувати кожна територіальна громада самостійно. Оскільки сьогодні акцент у державній економічній політиці робиться на освоєнні внутрішнього інвестиційного ринку, спрямованого на інноваційну реконструкцію наявного виробничого потенціалу, зокрема за рахунок реалізації інфраструктурних проектів та проектів реконструкції ЖКГ [50].

Структура видатків на житлово-комунальне господарство характеризується значним діапазоном коливань значень показників (табл. 3.18). При цьому можна визначити дві тенденції – зменшення частки видатків на житлове господарство та намагання уряду (в особі органів місцевого самоврядування) стабілізувати на одному рівні частку видатків на комунальне господарство.

Таблиця 3.18

Структура видатків Зведеного бюджету України на житлово-комунальне господарство за 2007–2014 роки, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Житлове господарство	36,4	22,7	28,3	22,9	12,6	5,4	16,6	5,7
Комунальне господарство	54,9	38,9	39,3	73,0	53,3	22,5	56,5	24,4
Дослідження і розробки у сфері житлово-комунального господарства	0,1	0,1	0,1	0,1	-	-	-	-
Інша діяльність у сфері житлово-комунального господарства	8,6	38,3	32,3	4,0	34,1	72,1	26,9	69,9
Разом	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Значна волатильність та різке зростання частки видатків на іншу діяльність у сфері житлово-комунального господарства свідчить, що держава намагається реалізувати інфраструктурні проекти в цій сфері за рахунок бюджетних коштів, зокрема через надання державних субвенцій.

Незважаючи на привабливість для приватних інвесторів сфери ЖКХ, враховуючи що тарифи на зазначені послуги для населення в середньостроковій перспективі будуть доведені до ринкових, прогнозується, що частка видатків на житлово-комунальне господарство в структурі видатків зведеного бюджету буде зростати в довгостроковій перспективі через рецесію в економіці України. Оскільки це негативно вплине на інвестиційну активність в країні та відстрочить початок активної модернізації підприємств ЖКГ на певний термін (мінімум на 3 роки). Однак високі тарифи на послуги ЖКГ для населення змусять уряд покращити

якість послуг ще до завершення модернізації цієї сфери. Крім того, значні витрати на поточний ремонт зношених виробничих фондів підприємств ЖКГ спричинять зростання бюджетних видатків.

Видатки бюджету на охорону навколишнього природного середовища традиційно в Україні займають останнє місце за пріоритетністю фінансування функцій держави. За період з 2007 по 2014 роки частка видатків на цю сферу перебувала в діапазоні 0,3–0,4 % ВВП, що значно нижче аналогічного показника в країнах зони євро, який становить 0,9 % ВВП. Частка видатків на охорону навколишнього природного середовища у 2014 році складала 0,7 % у структурі видатків Зведеного бюджету України. Для порівняння, цей показник у країнах ЄС-17 становив 1,8 %, ЄС-27 – 1,7 % у структурі урядових видатків у 2011 році.

В умовах переходу європейських країн до концепції сталого розвитку суспільства, яка передбачає, між іншим, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення сучасному та майбутньому поколінню безпечного та здорового довкілля, такий обсяг фінансування заходів на охорону навколишнього природного середовища є виправданим і необхідним. Оскільки Україна інтегрується у європейський простір та намагається відповідати встановленим стандартам та вимогам, то у перспективі витрати бюджету на охорону навколишнього природного середовища будуть зростати.

Певні кроки в цьому напрямі вже зроблені урядом країни. Так, у структурі видатків Зведеного бюджету України на охорону навколишнього природного середовища починаючи з 2012 року превалюють видатки на охорону та раціональне використання природних ресурсів (табл. 3.19).

Таблиця 3.19

Структура видатків Зведеного бюджету України на охорону навколишнього природного середовища за 2007–2014 роки, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Запобігання та ліквідація забруднення навколишнього природного середовища	76,7	78,8	77,5	78,5	71,7	79,7	84,3	83,0
у тому числі: Охорона та раціональне використання природних ресурсів	*28,0*	*35,8*	*36,8*	*40,4*	*27,0*	*42,1*	*55,6*	*44,4*

Утилізація відходів	*19,4*	*18,6*	*12,9*	*9,3*	*11,6*	*13,9*	*7,5*	*10,8*
Ліквідація іншого забруднення навколишнього природного середовища	*29,3*	*24,3*	*27,7*	*28,9*	*33,1*	*23,7*	*21,2*	*27,8*
Збереження природно-заповідного фонду	4,4	4,8	5,9	7,6	6,3	1,9	1,6	2,0
Дослідження і розробки у сфері охорони навколишнього природного середовища	2,5	2,7	2,1	2,1	1,7	1,3	1,2	1,9
Інша діяльність у сфері охорони навколишнього природного середовища	16,4	13,7	14,4	11,8	20,3	17,1	12,9	13,1
Разом	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Якщо у 2007 році частка видатків на охорону та раціональне використання природних ресурсів становила лише 28,0 % у структурі видатків бюджету на охорону навколишнього природного середовища, то у 2014 році цей показник складав 44,4 %. Зростання видатків на охорону та раціональне використання природних ресурсів відбулося, в основному, за рахунок скорочення обсягів бюджетного фінансування заходів щодо утилізації відходів та ліквідації іншого забруднення навколишнього природного середовища (протягом 2007–2014 років їх частка зменшилася відповідно з 19,4 % до 10,8 % та з 29,3 % до 27,8 % у структурі видатків бюджету на охорону навколишнього природного середовища).

Враховуючи напружену ситуацію в сфері державних фінансів України та необхідність проведення бюджетної консолідації, очікується, що в середній та довгостроковій перспективі частка видатків на охорону навколишнього природного середовища буде залишатися на існуючому рівні. Зростання видатків на охорону та раціональне використання природних ресурсів буде відбуватися за рахунок зміни пріоритетів і переорієнтації бюджетних потоків на фінансування заходів у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що нині перед урядом нашої країни постає питання щодо планування бюджетних видатків шляхом приведення зобов'язань держави відповідно до її наявних ресурсів, перегляду структури видатків, яка залежить від пріоритетів державної політики, ступеня та форми участі держави в економіці. Держава має сконцентрувати свої обмежені ресурси на виконання властивих базових функцій. Тому бюджетна політика (у частині визначення обсягів бюджетних видатків) повинна ґрунтуватися на оцінці відносної ефективності участі держави в різних сферах економічної активності та зводити до мінімуму розподіл бюджетних ресурсів за напрямами, де участь держави необов'язкова або неефективна.

3.3. Аналіз міжбюджетного перерозподілу фінансових ресурсів в Україні

Економічна ефективність надання суспільних благ і послуг у державі безпосередньо залежить від вирішення питання – на якій основі вони будуть надаватися – централізованій або децентралізованій. Особливої актуальності ця проблема набуває в умовах розбудови бюджетної системи України на демократичних ринкових засадах, де акценти щодо надання суспільних послуг, на відміну від тоталітарних країн з командно-адміністративною системою управління економікою, зміщені у бік делегування повноважень від органів центральної влади до органів місцевого самоврядування. У сучасних умовах загальносвітовою тенденцією в державному будівництві є – зміцнення інституту місцевого самоврядування та посилення його впливу на соціальні, економічні та політичні процеси у суспільстві.

Відомий німецький вчений Ш. Бланкарт, визначаючи аргументи на користь децентралізації, наголошував: «Структура демократичної держави має сприяти максимальній реалізації преференцій і пріоритетів громадян, що проживають на її території. З огляду на це доцільно дослідити, за яких умов колективні рішення відповідають преференціям громадян: коли вони приймаються на рівні величезної унітарної держави чи в численних невеличких адміністративно-територіальних одиницях» [20, с. 594].

Англійські вчені Дж. Бреннан та Дж. Б'юкенен обґрунтовували ефективність бюджетного федералізму (бюджетної децентралізації) наявністю конкуренції між різними рівнями влади, а також між юрисдикціями одного рівня влади, що створює інституціональні обмеження на надмірне втручання держави в приватний сектор економіки [331, с. 231].

Американські дослідники Дж. Уолліс та У. Оутс визначили чинники, які впливають на співвідношення централізації та децентралізації державного управління в країні, одним із найбільш важливих важелів якого є бюджетна система, а саме: чим більше країна за площею, тим менш централізованим, за інших рівних умов, має бути державне управління (чинник території); чим більше чисельність населення країни, тим менш централізованим має бути державне управління (чинник щільності населення); чим вище частка населення, яке зосереджене у містах, тим менш централізованим має бути державне і регіональне управління (чинник соціальної інфраструктури); чим вище рівень доходу на душу населення, тим більш централізованим має бути державне управління та його участь у програмах, що пов'язані з перерозподілом доходів (чинник інвестиційної залежності держави від економіки); чим різноманітнішим є попит на суспільні послуги, що надаються державою, та який викликаний нерівномірним розподілом доходів за регіонами, тим менш централізованим, за інших рівних умов, має бути управління з боку держави та регіонів (чинник соціальної залежності держави від економіки) [373, с. 15].

У сучасних демократичних правових державах місцеве самоврядування є складовою системи органів влади в країні, а їхня компетенція (обсяг власних та делегованих повноважень) законодавчо визначається центральною владою. При цьому делегованими вважаться повноваження органів виконавчої влади, що надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад [98].

У бюджетній практиці часто виникає ситуація, коли значні масштаби вищого адміністративного рівня (наприклад, області або району) нівелюють економічну ефективність делегування державних владних повноважень порівняно з органами місцевого самоврядування. У країнах з федеративним устроєм за таких обставин використовують

інструмент горизонтального фінансового вирівнювання, який в Україні законодавчо заборонено застосовувати в бюджетному процесі.

Тому пріоритетними питаннями, які необхідно вирішувати для врегулювання відносин між рівнями бюджетної системи країни, є – визначення переліку завдань (обсягу функцій), які має розв'язувати центральна влада, та які покладаються на органи місцевого самоврядування, а також законодавче закріплення дохідних джерел, необхідних для формування власних бюджетних ресурсів для їх виконання.

У цьому контексті доцільно дослідити динаміку змін щодо акумулювання та витрачання бюджетних коштів на місцевому рівні та їх частку у структурі Зведеного бюджету України за рівнями управління. Незважаючи на задекларовані у Бюджетному кодексі України принципи, на яких ґрунтується бюджетна система держави, зокрема, самостійності бюджетів, субсидіарності при розподілі видатків між рівнями бюджетної системи, справедливості і неупередженості у розподілі суспільних благ між територіальними громадами тощо (ст. 7) [35], адже понад три чверті доходів та 80 % видатків зведеного бюджету зосереджено в Державному бюджеті України (табл. 3.20).

Таблиця 3.20

Структура Зведеного бюджету України за рівнями бюджетної системи за 2007–014 роки, %

	1993	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Доходи									
Державний бюджет		75,5	76,2	74,0	74,4	78,3	77,4	76,2	77,8
Місцеві бюджети, без урахування трансфертів		26,5	24,8	26,0	25,6	21,7	22,6	23,8	22,2
Місцеві бюджети	52,1	51,3	53,9	50,7	49,3	54,5	49,4	50,1	50,8
Державний бюджет, без урахування трансфертів	47,9	48,7	46,1	49,3	50,7	45,5	50,6	49,9	49,2
Видатки									
Державний бюджет		77,1	78,1	78,9	80,3	80,0	80,3	79,8	82,8
Місцеві бюджети, без урахування трансфертів		22,9	21,9	21,1	19,7	20,0	19,7	20,2	17,8

Державний бюджет, без урахування трансфертів	60,6	57,3	59,0	58,6	59,8	57,2	55,1	56,9	57,3
Місцеві бюджети	39,4	42,7	41,0	41,4	40,2	42,8	44,9	43,1	42,7

*Довідкова інформація.

Джерело: розраховано авторами за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Така тенденція зберігається протягом усіх років незалежності України. Реформи, що перманентно тривають у бюджетній сфері держави, не вирішують головної проблеми – надання реальної самостійності місцевим бюджетам. Сучасна бюджетна система України характеризується високим ступенем централізації бюджетних ресурсів. Наміри уряду щодо децентралізації державних фінансів не знайшли своєї реалізації на практиці як при прийнятті Бюджетного кодексу України у 2002 році, так і нової редакції Бюджетного кодексу України у 2010 році, де планувалося, зокрема, запровадити у бюджетному процесі певні елементи бюджетного федералізму (додаток Л).

Масштаби централізації бюджетних ресурсів характеризуються часткою видатків місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів у структурі видатків зведеного бюджету – вона перебуває на рівні 20 %. Тобто на фінансування власних повноважень органів місцевого самоврядування припадає лише п’ята частина видатків зведеного бюджету. При цьому саме органи місцевого самоврядування (територіальні громади) мають виконувати функції щодо надання суспільних благ та послуг населенню з метою наближення їх до споживачів. За розрахунками фахівців, у загальному фонді місцевих бюджетів переважають закріплені доходи над власними (85 і 15 % відповідно), що унеможливлює практичну реалізацію принципу бюджетної децентралізації [300, с. 14].

На виконання делегованих повноважень та здійснення бюджетного вирівнювання держава надає органам місцевого самоврядування у вигляді міжбюджетних трансфертів кошти, обсяг яких фактично дорівнює сумі власних надходжень місцевих бюджетів (табл. 3.21). Що свідчить про існування значного резерву для розширення дохідних джерел власних надходжень місцевих бюджетів та закріплення їх на постійній основі за відповідними бюджетами.

Таблиця 3.21

Структура дохідних джерел місцевих бюджетів України за 2007–2014 рр., %

	2001	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Власні доходи загалом, *у тому числі:*	70,8	54,5	53,7	52,8	50,5	47,7	43,1	47,6	43,6
- податкові надходження	59,3	41,7	43,1	44,0	42,4	40,3	38,0	41,3	37,7
- неподаткові надходження	8,3	6,0	5,6	5,8	5,5	6,0	5,6	5,5	5,3
- доходи від операцій з капіталом	0,5	4,2	3,3	1,9	1,6	1,0	0,8	0,6	0,5
- цільові фонди	2,7	2,5	1,7	1,1	1,0	0,5	0,3	0,2	0,1
Офіційні трансферти	29,2	45,5	46,3	47,2	49,5	52,3	56,9	52,4	56,4
Усього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Довідкова інформація.

Джерело: розраховано авторами за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Протягом останніх років накреслилася тенденція до скорочення обсягів власних доходів бюджету. Якщо за період з 2007 по 2014 роки цей тренд має поступове зменшення показника на 10,9 % з незначними коливаннями протягом періоду, то, порівнюючи із відповідним показником за 2001 рік, маємо скорочення обсягу власних надходжень майже на третину (на 27,3 %), що свідчить про втрату фінансової самостійності місцевими бюджетами, а також про неможливість у повному обсязі задовольнити різноманітні потреби, які виникають на місцевому рівні.

Податкові надходження є основним джерелом формування доходів місцевих бюджетів, зокрема власних – їхня частка становить понад 40 % у структурі доходів місцевих бюджетів. За період з 2007 по 2014 роки частка податкових надходжень залишилася практично незмінною, хоча й відрізнялася волатильністю показників із піком зростання у 2009 році. Однак порівняно із 2001 роком вона істотно скоротилася, майже на чверть (на 21,6 %), що й спричинило зменшення власних доходів місцевих бюджетів. На жаль, ані прийняття Податкового кодексу України (щодо визначення нового переліку місцевих податків та зборів), ані нова редакція Бюджетного кодексу України (у

частині визначення закріплених та регулюючих податкових платежів за місцевими бюджетами) не змогли усунути негативний тренд скорочення податкових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів і фактично законодавчо закріпили їх фінансову залежність від державного бюджету України.

Неподаткові надходження займають друге місце за значущістю в структурі власних доходів місцевих бюджетів. Їхня частка залишилася практично незмінною протягом 2007–2014 років. Незначне зменшення частки неподаткових надходжень у 2014 році до 5,3 % у структурі доходів місцевих бюджетів перебуває у межах діапазону коливань цього показника та має резерви до зростання протягом наступних років, оскільки основним джерелом доходів у цій групі виступають власні надходження бюджетних установ, які безпосередньо не залежать від стану економіки, а базуються на попиті на суспільні послуги, що надаються на місцевому рівні.

Помітно зменшилися доходи місцевих бюджетів від операцій з капіталом, їхня частка в структурі доходів місцевих бюджетів упродовж 2007–2014 років скоротилася у сім разів, з 4,2 до 0,5 %, фактично повернувшись до рівня 2001 року. Така тенденція свідчить про вичерпність цього джерела доходів, оскільки надходження мобілізуються до бюджетів переважно від відчуження майна, яке перебуває в комунальній власності, а також від продажу землі й нематеріальних активів. Зрозуміло, що доходи від продажу комунальної власності та землі можуть бути отримані лише одноразово. Тому в довгостроковій перспективі таке джерело доходів місцевих бюджетів, як доходи від операцій з капіталом, не відіграватиме важливої ролі у формуванні власних ресурсів органів місцевого самоврядування.

Аналогічною є ситуація й з цільовими фондами. Зниження майже у 25 разів їхньої частки в структурі доходів місцевих бюджетів за період дослідження вказує про втрату дохідного потенціалу цього джерела, особливо після прийняття Податкового кодексу України та внесення змін у перелік податків і зборів. Адже запровадження екологічного податку та віднесення його до зазначеного переліку призвело до скасування таких надходжень до цільових фондів, як збір за забруднення навколишнього природного середовища, що справляється з фізичних та юридичних осіб. Залишилися лише цільові фонди, утворені Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого

самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, частка яких у структурі доходів місцевих бюджетів у 2014 році на рівні 0,1 % свідчить про їхній низький бюджетоутворюючий потенціал.

Оскільки понад 90 % у структурі власних доходів місцевих бюджетів становлять податкові надходження, то саме від зміни цього показника залежатиме обсяг власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, необхідних для фінансування власних повноважень, що впливатиме на масштаб та якість надання суспільних благ та послуг на місцевому рівні. Тому тенденції й чинники впливу на мобілізацію податкових надходжень як джерела доходів місцевих бюджетів потребують деталізації та додаткового дослідження (табл. 3.22).

Таблиця 3. 22

Структура податкових надходжень місцевих бюджетів України за 2007–2014 рр., %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Податкові надходження, *у тому числі:*	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
– податок на доходи фізичних осіб	78,0	77,4	75,2	75,5	74,0	71,1	70,5	71,6
– податок на прибуток підприємств	1,0	0,7	0,8	0,6	0,5	0,5	0,7	0,3
– податки на власність	3,0	2,6	2,6	2,8	0,9	0,8	0,6	0,5
– збори за спеціальне використання природних ресурсів	9,0	11,7	14,5	14,5	17,7	17,8	16,5	16,7
з них: – плата за землю	8,7	11,3	14,1	14,1	14,6	14,7	14,0	13,8
– внутрішні податки на товари та послуги	3,5	2,9	2,3	2,4	1,2	1,4	1,5	0,2
з них: – акцизний податок	0,2	0,2	0,6	1,0	1,2	1,4	1,5	0,2
– інші податкові надходження	5,5	4,7	4,6	4,2	5,7	8,3	9,9	10,7
з них: – місцеві податки і збори	1,6	1,4	1,4	1,2	3,5*	6,3*	7,9*	9,2*
– єдиний податок	3,6	3,1	3,0	2,8	2,7	5,6	7,2	8,5

*З 2011 року єдиний податок входить до складу місцевих податків і зборів.

Джерело: розраховано авторами за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Найбільшу частку в структурі податкових надходжень місцевих бюджетів має закріплений податок – податок на доходи фізичних

осіб, яка у 2007 році становила 78 %. Однак після прийняття Податкового кодексу України та внесення змін до переліку місцевих податків частка цього податку скоротилася до 74–71 % у 2011–2014 роках, що можна вважати позитивним чинником, який сприяє диференціації дохідних джерел власних доходів місцевих бюджетів. Поряд із цим, незважаючи на новації Податкового кодексу України, лише три податки (податок на доходи фізичних осіб, плата за землю та єдиний податок з фізичних та юридичних осіб) забезпечують понад 90 % податкових надходжень місцевих бюджетів (90,3 % – у 2007 році та 93,9 % – у 2014 році), що свідчить про недостатній фіскальний потенціал решти податкових платежів, збільшити який тільки за рахунок покращання їхнього податкового адміністрування неможливо, оскільки за своїм призначенням вони виконують швидше регулюючу функцію, ніж фіскальну. Тому треба збільшувати кількість податків і зборів, які формують власну податкову базу місцевих бюджетів, шляхом передачі їх з державного бюджету та закріплення на постійній основі за місцевими бюджетами.

Ш. Бланкарт пропонує до компетенції земель (територіальних громад) включити корпоративний та прибутковий податки. Оскільки ці податки є більш еластичними, порівняно з податками на споживання, то вони мають бути прерогативою земель (територіальних громад), де легше проконтролювати процеси стягнення й використання надходжень [20, с. 629]. У свою чергу, Р. Масгрейв вважає, що для формування доходів органів місцевого самоврядування (муніципалітетів – у державах з федеративним устроєм) найбільш підходять майнові податки та податки, що стягуються за принципом еквівалентності послуг, а прогресивні податки на доходи та податки на споживання краще використовувати для формування бюджетів центральних органів влади [195, с. 547].

Поліваріантність теоретичних засад щодо визначення податкових джерел формування доходів місцевих бюджетів пояснюється різноманітністю практичних підходів до розмежування податкових надходжень між рівнями бюджетної системи в країнах світу. Залежно від історичних, політичних, культурних та економічних чинників кожна країна самостійно визначає та формує структуру податкових надходжень місцевих бюджетів (додаток М). Тому розподіл податкових надходжень між рівнями бюджетної системи не завжди повністю відповідає

теоретичним науковим розробкам, а швидше є результатом компромісу фіскальних інтересів держави (центральний бюджет) та регіонів (федеральні й місцеві бюджети).

Аналіз статистичних даних ОЕСР щодо структури доходів місцевих бюджетів європейських країн за 2012 рік дає підстави для висновку, що бюджетна система України має багато спільного з аналогічними системи таких унітарних країн, як Естонія, Ісландія, Данія, Норвегія, Фінляндія та Швеція, а також Швейцарії – держави з федеральним (конфедеративним) устроєм [354]. Головною ознакою для цих країн є домінування податку на доходи фізичних осіб як основного джерела формування податкових надходжень місцевих бюджетів: його частка в структурі податкових надходжень дорівнює від 69 % у Швейцарії до 97 % у Швеції. При цьому практично відсутні надходження від оподаткування доходів юридичних осіб.

Особливістю й спільною рисою названих країн є також незначна частка податків на майно та на споживання в структурі податкових надходжень місцевих бюджетів, а також відсутність інших податків у формуванні доходів бюджетів. В Україні ж, навпаки, понад 27 % податкових надходжень місцевих бюджетів становлять інші податки, що більшості бюджетних систем європейських країн не властиво. Варто звернути увагу й на те, що лише Естонія, Данія та Норвегія мають порівняну з Україною частку податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів, у інших країнах цей показник набагато вищий. З огляду на зазначене та істотне зменшення частки податкових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів у нашій державі (з 59,3 % у 2001 році до 37,7 % у 2014 році), для досягнення реальної фінансової незалежності останніх необхідно знайти додаткові податкові джерела формування їхніх доходів.

Роблячи прогнози для України щодо потенційних джерел збільшення податкових платежів у доходах місцевих бюджетів, необхідно наголосити, що в короткостроковій перспективі розраховувати на помітне зростання надходжень від податків на майно після запровадження в дію норм Податкового кодексу України, які регламентують оподаткування нерухомості, в умовах рецесії економіки немає достатніх підстав. Адже через різке падіння рівня доходів населення неможливо забезпечити очікувані надходження до місцевих бюджетів – це лише спровокує соціальну напруженість у суспільстві. Проте в середньо й

довгостроковому періодах податок на нерухомість має чималий фіскальний потенціал.

Податки на споживання недоцільно передавати на місцевий рівень, оскільки завдяки своєму фіскальному потенціалу вони здатні забезпечити необхідними доходами центральний (державний) бюджет для виконання законодавчо визначених функцій, а також через особливості їх адміністрування, у зв'язку з чим потрібний посилений контроль їх нарахування та сплати з боку фіскальних органів влади. Зокрема, справляння ПДВ передбачає механізм бюджетного відшкодування при проведенні експортних операцій. У регіонах, орієнтованих на експорт продукції, можуть виникати труднощі щодо наповнення місцевих бюджетів унаслідок необхідності компенсувати товаровиробникам невідшкодований ПДВ. Крім того, з метою запобігання фіктивного експорту та іншим ухиленням від сплати податку потрібний моніторинг податкових накладних на території всієї країни, а не лише окремого регіону.

Акцизний податок через його регулюючу спрямованість теж не можна розглядати як стабільне й надійне джерело наповнення доходів місцевих бюджетів, адже ним обкладаються товари, які не належать до групи товарів першої потреби. За економічного спаду цілком можливі відмова населення (повна або часткова) від споживання підакцизних товарів (нееластичний попит) чи переорієнтація попиту на дешевші види товарів, що призведе до недоотримання доходів бюджету.

Адміністрування мита є виключною прерогативою держави – через складність визначення суми податку до сплати, що потребує спеціальної підготовки фахівців та наявності великого обсягу інформації, оскільки зовнішньоекономічна діяльність регламентується нормами як вітчизняного, так і міжнародного права. Передання його на місцевий рівень також є недоцільним, адже не всі адміністративно-територіальні одиниці мають вихід до кордонів України, ще менше органів місцевого самоврядування зможуть формувати власні доходи за рахунок справляння мита, що, в свою чергу, тільки посилить фіскальні дисбаланси на місцевому рівні.

Альтернативою може стати податок з обігу (продажу) в разі його запровадження в Україні. Адміністрування цього податку є доволі простим, а обсяг надходжень до бюджету від його справляння залежатиме від купівельної спроможності населення (споживчого попиту)

та інвестиційної активності суб'єктів господарювання. Місцеві органи влади зможуть безпосередньо впливати на суми податкових надходжень завдяки створенню сприятливих умов для ведення бізнесу з метою розширення виробництва та нових робочих місць на території адміністративно-територіальної одиниці.

Вважаємо, що за нинішньої ситуації в Україні доцільно передати на місцевий рівень (повністю або значно збільшити існуючу частку відрахувань) податок на прибуток підприємств. З огляду на те, що у 2014 році частка податку на доходи фізичних осіб складала 4,8 % ВВП, а податку на прибуток підприємств – 2,6 % ВВП, закріплення останнього за місцевими бюджетами істотно збільшить власні доходи бюджетів органів місцевої влади, а також зацікавить органи місцевого самоврядування у створенні сприятливих умов для ведення бізнесу та роботи підприємств, оскільки від фінансового результату останніх безпосередньо залежатиме обсяг податкових платежів до місцевих бюджетів.

На тлі посилення залежності місцевих бюджетів від фінансової допомоги з центру до цієї пропозиції варто дослухатися, адже неможливо здійснити децентралізацію влади без ефективної фінансової децентралізації шляхом передачі частини фінансових, зокрема й бюджетних, ресурсів на місцевий рівень. При цьому головними умовами здійснення бюджетної децентралізації в Україні є – забезпечення прозорості бюджетного процесу та перегляд пропорцій у розподілі бюджетних ресурсів на користь місцевих бюджетів.

У сучасних умовах економічна та фінансова децентралізації характерні для більшості зарубіжних унітарних країн, що зумовило формування нового змішаного виду міжбюджетних відносин, який поєднує в собі принципи як бюджетного унітаризму, так і бюджетного федералізму. Тому в багатьох унітарних країнах у сфері міжбюджетних відносин активно почали застосовувати окремі елементи бюджетного федералізму.

На сьогодні в Україні ще й досі залишається гострою та остаточно невирішеною проблема оптимізації взаємовідносин між бюджетами різних рівнів. Відомо, що основний принцип бюджетного федералізму полягає в тому, що кожний суб'єкт місцевого самоврядування має власний бюджет і діє в межах закріплених за ним бюджетних повноважень у суворій відповідності до чинного законодавства. При

цьому всі суб'єкти місцевого самоврядування мають бути рівноправними в фінансових відносинах із центром, хоча форми таких взаємовідносин можуть різнитися. Крім того, необхідно розмежувати сфери діяльності та відповідальності між центром та регіонами, сфери фінансування видатків за рахунок бюджетів різних рівні. Також бюджет кожного рівня повинен мати незалежні джерела фінансування, а місцеві органи влади мати право самостійно приймати рішення щодо напрямів використання цих коштів.

Вітчизняна система формування доходів місцевих бюджетів, зокрема умови та порядок надання міжбюджетних трансфертів, не стимулює керівників органів місцевого самоврядування підвищувати власні доходи місцевих бюджетів, не сприяє пошуку додаткових резервів та залученню альтернативних джерел формування бюджетних ресурсів, натомість формує в місцевої еліти споживацькі настрої. Так, хоча міжбюджетні трансферти одержують усі місцеві бюджети, кількість тих із них, які отримують дотацію вирівнювання з державного бюджету, щорічно зростає. У країні майже не залишилося «бюджетів-донорів» через недосконалість розподілу дохідно-видаткових повноважень між рівнями державної влади.

Частка офіційних трансфертів у сукупних доходах місцевих бюджетів в Україні перевищила 50 % та має тенденцію до збільшення. За 2007–2014 роки вона зросла майже на 11 % (з 45,5 % до 56,4 %), а порівняно з показником 2001 року – майже удвічі (з 29,2 % до 56,4 %). На рівні бюджетів органів місцевого самоврядування (сіл і селищ) частка трансфертів у структурі доходів бюджетів перевищує 90 %. «На сьогодні переважна більшість адміністративно-територіальних одиниць, які формують бюджети базового рівня, неспроможні самостійно забезпечувати навіть мінімальні соціальні потреби своїх жителів. Основним і практично єдиним джерелом забезпечення жителів таких населених пунктів соціальними послугами є кошти бюджетів вищого рівня, які надходять у вигляді трансфертів» [264, с. 100].

За таких умов не можна зазначати ні про бюджетну самостійність, ні про якість надання суспільних послуг на місцевому рівні: держава за рахунок надання міжбюджетних трансфертів гарантує громадянам лише мінімальний законодавчо визначений по країні рівень суспільних благ і послуг. Таким чином позбавляє органи місцевого самоврядування можливості запровадити власні надбавки

та/або субсидії населенню територіальної громади і суб'єктам господарювання у зв'язку з відсутністю в бюджеті власних доходів на такі цілі та запровадженням процедури вилучення коштів із місцевих бюджетів, отриманих понад затверджений на відповідний бюджетний рік норматив (план). Зазначене також породжує споживацькі настрої в суспільстві та не зацікавлює керівництво місцевих органів влади у збільшенні власних доходів місцевих бюджетів. Підтвердженням цього є тенденція приросту обсягів трансфертів із державного бюджету випереджальними темпами порівняно з темпами збільшення власних доходів місцевих бюджетів (табл. 3.23).

Таблиця 3.23

Питома вага міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів за 2007–2014 роки, %

Показники	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Власні доходи, всього, з них:	54,5	53,7	52,8	50,8	47,6	44,5	47,6	43,6
- загальний фонд	41,9	43,6	44,3	42,7	39,3	35,8	38,4	34,6
- спеціальний фонд	12,6	10,1	8,5	8,1	8,3	8,6	9,2	11,0
Темпи приросту власних доходів, %	-	126,6	96,2	113,3	107,6	112,4	108,0	96,1
Міжбюджетні трансферти, всього, з них:	45,5	46,3	47,2	49,2	52,4	55,5	52,4	56,4
- загальний фонд	40,4	40,0	42,0	45,7	49,6	51,2	51,2	50,4
- спеціальний фонд	5,1	6,3	5,2	3,4	2,8	4,4	1,2	6,0
Темпи приросту міжбюджетних трансфертів, %	-	130,6	99,9	124,2	120,3	135,4	90,2	112,7
Всього доходів (з трансфертами)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано авторами за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Крім того, за рахунок міжбюджетних трансфертів практично неможливо здійснювати інвестиційні проекти та формувати бюджет розвитку, оскільки майже всі кошти використовуються на поточні витрати. Якщо у 2007 році частка трансфертів, що зараховуються до спеціального фонду (бюджет розвитку), у структурі доходів місцевих бюджетів становила 5,1 %, то у 2013 році – 1,2 %, ситуацію вдалося стабілізувати у 2014 році, довівши значення цього показника до 6,0 %. Аналогічна тенденція простежується й у розподілі власних коштів місцевих бюджетів. На сьогодні місцеві органи влади неспроможні до-

статньою мірою забезпечити інвестиційну спрямованість витрачання власних бюджетних коштів. Різко скоротилися обсяги фінансування спеціального фонду місцевих бюджетів – 12,6 % їхніх доходів у 2007 році до 8,1 % – у 2010 році. Ситуацію вдалося дещо стабілізувати у 2014 році, коли частку доходів на ці потреби було підвищено до 11,0 %. Однак загальний обсяг спеціального фонду місцевих бюджетів, акумульований за рахунок власних коштів та міжбюджетних трансфертів, залишається недостатнім для реалізації програм соціально-економічного розвитку регіонів (територіальних громад), отже, є потреба в реформуванні самої системи створення доходів місцевих бюджетів.

У цьому контексті доцільно дослідити структуру офіційних трансфертів від органів державного управління до місцевих бюджетів України та визначити цільове призначення наданих коштів (табл. 3.24).

Таблиця 3.24

Структура трансфертів до місцевих бюджетів України за 2007–2014 рр., %

Міжбюджетні трансферти	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Офіційні трансферти від органів державного управління	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Дотація вирівнювання з державного бюджету	38,9	52,6	60,5	60,0	52,9	46,0	48,1	46,3
Додаткова дотація з державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості	9,7	1,3	1,2	0,2	0,8	2,3	4,3	3,0
Субвенції на здійснення державних програм соціального захисту	40,9	35,7	37,0	39,2	43,4	36,5	44,6	49,3
Субвенції на виконання інвестиційних програм (проектів)	3,0	5,9	0,2	0,2	1,7	2,5	2,4	1,2
Інші додаткові дотації та субвенції	8,2	4,5	1,0	0,3	1,2	12,7	0,6	0,2

Джерело: розраховано авторами за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Найбільшу частку в структурі міжбюджетних трансфертів має дотація вирівнювання з державного бюджету (46,3 % в 2014 році),

яка, починаючи з 2007 року, зросла майже на 7,4 %. Протягом аналізованого періоду вона помітно змінювалася, у 2009 році становила 60,5 %. Дотація вирівнювання з державного бюджету надається на виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, таких як охорона здоров'я, освіта, соціальний захист і соціальне забезпечення населення, а її розмір визначається із застосуванням формульного підходу [242]. Така методика розрахунку, з одного боку, забезпечує прозорість і зрозумілість процесу розрахунку сум дотацій для конкретного місцевого бюджету, усуває вплив суб'єктивного (бюрократичного) чинника на ухвалення рішень щодо обсягів надання дотації вирівнювання. З іншого боку, уніфікація розмірів видатків місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень, зокрема соціальних функцій держави, не забезпечує ув'язки обсягів надання суспільних благ і послуг із показниками економічного розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці.

Сьогодні жителі будь-якої територіальної громади в Україні отримують однакові гарантовані державою суспільні послуги, незалежно від того, який обсяг виробленої продукції й наданих послуг, прибутку, отриманого суб'єктами господарювання, рівень середньомісячної заробітної плати та безробіття, розмір податкових платежів, сплачених до бюджету, тощо забезпечила їхня адміністративно-територіальна одиниця. В унітарній країні такий підхід є виправданим і цілком логічним, проте в довгостроковій перспективі він породжує напруженість у міжбюджетних відносинах, формує споживацькі настрої у суспільстві, зокрема на місцевому рівні, та посилює диспропорції в соціально-економічному розвитку регіонів (територіальних громад), про що свідчить зростання частки дотації вирівнювання з державного бюджету в структурі трансфертів до місцевих бюджетів. При цьому допомога, якої регіони потребують з державного бюджету, значно більша за його можливості. У цьому полягає одна з головних проблем міжбюджетних відносин, яка ускладнюється множинністю фінансових потоків у обох напрямах (дотації, субвенції, взаємні розрахунки, інвестиційні та кредитні програми та інше).

Особливої уваги потребує також проблема розподілу видатків місцевих бюджетів та визначення пріоритетів у напрямах використання коштів протягом останніх років. Понад 80 % у структурі видатків місцевих бюджетів у 2014 році становили видатки на охорону здо-

ров'я, освіту та соціальний захист і соціальне забезпечення. Частка зазначених видатків збільшилася на 16 % порівняно з 2007 роком, що свідчить про посилення соціальної спрямованості витрачання бюджетних коштів з метою більш повного задоволення потреб населення територіальних громад (табл. 3.25).

Таблиця 3.25

Структура видатків місцевих бюджетів України за функціональною класифікацією видатків та кредитування бюджету у 2007–2014 роках, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Загальнодержавні функції	7,0	6,5	6,1	6,4	5,5	4,8	5,3	4,9
Оборона	-	-	-	-	-	-	-	-
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,1	1,6	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Економічна діяльність	10,3	9,1	4,7	4,9	6,8	5,8	4,3	4,1
Охорона навколишнього природного середовища	0,4	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4
Житлово-комунальне господарство	4,9	6,1	5,3	2,9	4,6	8,8	3,5	7,8
Охорона здоров'я	19,5	18,8	21,3	22,7	21,4	21,2	22,1	20,6
Духовний та фізичний розвиток	3,5	3,6	3,8	4,0	3,8	3,7	3,9	4,0
Освіта	27,8	28,3	31,4	32,2	32,6	32,0	33,9	31,7
Соціальний захист та соціальне забезпечення	18,4	16,7	20,0	22,2	23,1	22,5	25,7	25,5
Міжбюджетні трансферти	4,2	5,5	5,7	4,2	1,5	0,6	0,7	0,9
Усього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Найбільші темпи приросту мали видатки на освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення. Зазначена тенденція може вважатися позитивною, однак, на жаль, зростання частки соціальних видатків, в основному, відбулося за рахунок значного скорочення частки видатків на економічну діяльність майже у 2,5 разів (з 10,3 % до 4,1 %) та міжбюджетних трансфертів – у 6 разів (з 4,2 % до 0,9 %) за період з 2007 по 2014 роки, які мають інвестиційну спрямованість (що стосу-

ється міжбюджетних трансфертів, то це частково кошти, що передаються із загального фонду місцевих бюджетів до бюджету розвитку). Таким чином відбувається скорочення обсягів бюджетних ресурсів, призначених для фінансування розвитку комунального господарства, модернізації виробництва, стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності (табл. 3.26).

Таблиця 3.26

Структура видатків Державного та місцевих бюджетів України за економічною класифікацією видатків бюджету у 2007–2014 рр., %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Державний бюджет								
Поточні видатки	85,2	89,4	95,7	93,1	90,6	92,5	95,6	98,3
Капітальні видатки	14,8	10,6	4,3	6,9	9,4	7,5	4,4	1,7
Всього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Місцеві бюджети								
Поточні видатки	78,5	81,4	91,6	91,7	90,4	92,7	93,5	93,8
Капітальні видатки	21,5	18,6	8,4	8,3	9,6	7,3	6,5	6,2
Всього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Протягом 2007–2014 років майже в 4 рази зменшилася частка капітальних видатків місцевих бюджетів (з 21,5 % до 6,2 %), для порівняння – питома вага капітальних видатків державного бюджету зменшилася за аналогічний період більш ніж у 8 разів (з 14,8 % до 1,7 %). При цьому на рівні бюджетів органів місцевого самоврядування бюджети розвитку мають ще меншу частку або не створюються взагалі через відсутність реальних джерел їх формування. Відбувається значна диференціація обсягів капітальних видатків місцевих бюджетів у розрізі територіальних громад.

Криза 2008–2009 років та посткризова рецесія економіки через складну політичну ситуацію в Україні продемонстрували, що ресурси держави, зокрема й органів місцевого самоврядування, не безмежні та не можуть зростати до нескінченості. Тому необхідно залучати до фінансування пріоритетних регіональних програм приватні інвестиції або взагалі делегувати частину державних функцій приватному сек-

тору економіки на засадах державно-приватного партнерства шляхом запровадження механізму спільного фінансування інвестиційних проектів за рахунок бюджетних коштів та фінансових ресурсів фізичних і юридичних осіб.

Щодо доцільності розмежування функцій між рівнями бюджетної системи, більшість науковців класичних західних традицій, зокрема, Р. Масгрейв, роблять висновок, що такі функції, як стабілізаційна (антициклічна) економічна політика через розчинення її ефекту на місцевому рівні та перерозподільна (боротьба з бідністю) більшою мірою підходять для центрального рівня влади і повинні здійснюватися централізовано. Водночас аллокаційна функція, що пов'язана з виділенням ресурсів і задоволенням потреб у суспільних благах (товарах і послугах), а також організацією виробництва цих благ, через існування просторових обмежень щодо рівня вигоди для різних видів суспільних благ і послуг, а також вимог щодо споживання та сплати кожної послуги (блага) у межах юрисдикції, де вона створюється, може виконуватися як централізовано, так і децентралізовано [195, с. 532].

Бюджетна децентралізація сприяє підвищенню ефективності аллокаційної функції та зростанню продуктивності функціонування бюджетної системи загалом за рахунок надання суспільних послуг із максимальним урахуванням уподобань місцевих жилетів і зростання якості розподілу наявних ресурсів між напрямами їх використання, з одночасним забезпеченням підзвітності місцевої влади населенню територіальної громади і скороченням кількості інстанцій для погодження прийняття рішень шляхом делегування владних повноважень на місцевий рівень.

При цьому необхідно чітко визначити критерії оцінки якості надання суспільних благ та послуг інститутами державного та місцевого рівнів влади. Це може бути 2 основних параметра – конкретність функцій, що на них покладаються, та їх обсяг [44, с. 67]. Оскільки на сьогодні в країні існує багато структур, що дублюють окремі функції як на державному, так і регіональному рівні, що також негативно впливає на ефективність їх виконання та на обсяги фінансування з бюджетів усіх рівнів. Тобто фактично відбувається втрата бюджетних коштів через нераціональне їх використання.

На жаль, на практиці взаємовідносини між державним та місцевими бюджетами залишаються розпливчастими та нестійкими. Пос-

тійно виникають протиріччя з приводу того, який рівень влади має відповідати за фінансування видатків на ті чи інші цілі. Взаємовідносини між бюджетами та рівнями бюджетної системи України залишаються занадто складними та заплутаними. Діюча система міжбюджетних відносин негативно впливає на економічний і соціальний розвиток регіонів. Трапляються також випадки, коли досить складно розмежувати фінансові потоки, які належать до компетенції бюджету того чи іншого рівня. Не завжди чітко законодавчо визначено розмежування функцій і повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів.

У сучасних умовах забезпечення бюджетної децентралізації вимагає суттєвих зрушень у структурі видаткової частини місцевих бюджетів щодо виконання органами місцевої влади делегованих і власних повноважень. Оскільки співвідношення, яке зараз існує, є вкрай нераціональним та значно обтяжує місцеву владу необхідністю виконання державних функцій, адже 91 % видатків місцевих бюджетів України пов'язано із виконанням органами місцевого самоврядування делегованих і лише 9 % – власних повноважень [266, с. 9].

Базуючись на принципі субсидіарності, відповідно до якого ступінь централізації функцій не має перевищувати встановлених меж, Ш. Бланкарт робить висновок, що вища спільність (починаючи від сім'ї та закінчуючи державою) може брати на себе тільки ті функції, які неспроможні виконати нижчі суспільні утворення. За допомогою цього постулату можна протидіяти надмірному засиллю тоталітарної чи централізованої держави [20, с. 604].

Якщо дослідити структуру видатків Зведеного бюджету України за рівнями управління, можна визначити, яким саме функціям та в яких обсягах надається перевага при фінансуванні коштами державного або місцевих бюджетів (додаток Н). Усі функції держави можна поділити на три групи, фінансування яких доцільно повністю залишити за державним або місцевими бюджетами, а також функції, які необхідно фінансувати одночасно коштами з обох рівнів бюджетної системи [140, с. 235].

До першої групи відносять дві функції – оборона та громадський порядок, безпека та судова влада – практично повністю фінансуються коштами державного бюджету, передача їх на місцевий рівень у сучасних умовах не має ані економічного, ані політичного підґрунтя,

оскільки зазначеними послугами держави користуються усі громадяни країни. Окремі питання залишаються щодо фінансування батальйонів територіальної самооборони, оскільки в умовах унітарної держави їх існування може мати лише тимчасовий характер і залежатиме від військово-політичної ситуації в країні.

До змішаного типу фінансування доцільно віднести такі функції.

При фінансуванні загальнодержавних функцій превалюють кошти державного бюджету через їх специфічність та спрямованість на надання послуг усім громадянам країни, як функціонування вищих органів державного управління, забезпечення фінансової та фіскальної діяльності держави, обслуговування державного боргу. Через посилення боргового навантаження на економіку країни протягом 2007–2014 років відбулося збільшення частки коштів державного бюджету, спрямованих на фінансування загальнодержавних функцій, у структурі видатків Зведеного бюджету України з 69,7 % до 85,7 %. Цей тренд має тенденцію до зростання у середньо та довгостроковій перспективі. Тому делегування загальнодержавних функцій на місцевий рівень можливе лише у частині фінансування органів місцевої влади та місцевого самоврядування, а також окремих інших загальних функцій державного управління.

Фінансування видатків на економічну діяльність держави протягом останніх років має чітко виражений тренд на зростання питомої ваги коштів державного бюджету в структурі видатків Зведеного бюджету України, зокрема за період з 2007 по 2014 років їх частка зросла з 73,5 % до 78,9 %. Це пов’язано, в першу чергу, з недостатністю обсягів власних коштів місцевих бюджетів на здійснення капітальних видатків при виконанні економічної функції держави. В умовах посткризової рецесії в економіці лише державний бюджет спроможний забезпечити фінансування державних програм щодо підтримки окремих секторів економіки (галузей народного господарства). Враховуючи, що більшість підприємств за організаційно-правовою формою є колективною або приватною власністю, то впливати на їх діяльність держава може лише шляхом застосування ринкових інструментів, як податки, субсидії, субвенції, дотації, державне замовлення, а також шляхом створення в країні сприятливого інвестиційного клімату для ведення бізнесу. Значна диференціація в застосуванні інструментів державного регулювання економікою в регіональному розрізі призве-

де до викривлення ринкового середовища та конкурентних умов. За таких умов цю функцію доцільно залишити за державою, делегувавши на місцевий рівень лише окремі повноваження щодо доповнення зазначених інструментів певними пільгами або квотами для стимулювання притоку інвестицій на місцевий рівень залежно від стану економічного розвитку регіону.

Функція охорони навколишнього природного середовища традиційно в Україні фінансується, переважно, коштами державного бюджету, частка видатків якого протягом 2007–2014 років дещо зменшилася з 80,7 % до 74,6 % у структурі видатків Зведеного бюджету України за рівнями управління. Доцільно зберегти спільне фінансування (коштами державного та місцевих бюджетів) зазначеної функції. Оскільки в державі існує багато проблем, наприклад: наслідки Чорнобильської катастрофи, нанесення шкоди довкіллю внаслідок довготривалого видобутку корисних копалин (вугілля, урану, залізної руди тощо), забруднення водних ресурсів та інше, вирішити які місцеві органи влади власними ресурсами неспроможні. Тому потрібна державна програма, що фінансується коштами державного бюджету, для мінімізації негативного впливу чинників на навколишнє природне середовище, які виникли у попередні роки та впливають на більшість мешканців адміністративно-територіальної одиниці та крани загалом. На місцевий рівень необхідно передати повноваження стосовно контролю за дотриманням нормативів щодо обсягів шкідливих викидів підприємствами, розташованих на території громади, шляхом сплати місцевого екологічного податку, який поєднує у собі властивості еквівалентного обміну (сума податкових платежів залежить від обсягів шкідливих викидів) та цільового використання коштів (податкові надходження від справляння податку спрямовуються на заходи щодо компенсації завданих негативних наслідків навколишньому природному середовищу).

Духовний та фізичний розвиток – це функція держави, частка фінансування якої з державного бюджету протягом 2007–2014 років фактично залишилася незмінною, хоча й відрізнялася волатильністю протягом періоду дослідження (діапазон коливання з 34,9 % до 35,2 %) і має тенденцію до зростання. Через специфіку цієї функції, що пов’язана із фінансуванням підготовки спортсменів, які представляють країну на міжнародних змаганнях і створюють її імідж, а також

через необхідність створення єдиного ідеологічного простору в державі доцільно зберегти спільне фінансування цієї функції як коштами державного, так і місцевих бюджетів, виходячи із узгодженого обсягу делегованих на місцевий рівень повноважень.

Щодо функції соціальний захист та соціальне забезпечення, то протягом останніх років співвідношення щодо її фінансування рівнями бюджетної системи є сталим і перебуває у пропорції 60 % – кошти державного бюджету, 40 % – місцевих бюджетів. При цьому місцеві бюджети отримують трансферт на виконання делегованих державою повноважень щодо виконання соціальної функції з метою наближення суспільних благ та послуг (соціальних послуг) до споживачів. Передача цієї функції на місцевий рівень є недоцільною, оскільки в умовах унітарної держави всім громадянам гарантовано однаковий рівень надання соціальних послуг, як виплата державних пенсій, надання субсидій на житлово-комунальні послуги, різних видів допомоги тощо. Крім того, через нерівномірність розподілу споживачів соціальних послуг на території держави та в окремих адміністративно-територіальних одиницях обсяг покладених видаткових повноважень щодо надання соціальних послуг на бюджети органів місцевого самоврядування не відповідатиме їх фінансовому потенціалу, а тому не будуть профінансовані в повному обсязі на затвердженому державою та гарантованому законами рівні. З метою запобігання зловживань місцевих органів влади щодо визначення тарифів на житлово-комунальні послуги та запобігання їх необґрунтованому зростанню на підприємствах комунальної форми власності, які надають такі послуги, доцільно провести подальші дослідження щодо визначення обсягу субсидій населенню на покриття витрат на житлово-комунальні послуги шляхом запровадження державного нормативу, понад який держава не буде компенсувати вартість послуг за рахунок надання трансфертів, а ці витрати будуть відшкодовуватися за рахунок власних коштів місцевих бюджетів.

До третьої групи відносять функції держави, які доцільно передати у повному обсязі для фінансування з місцевих бюджетів.

Житлово-комунальне господарство – це та функція, яка має бути повністю передана до місцевих бюджетів з відповідним закріпленням стабільних джерел фінансування. Оскільки комунальні послуги надаються мешканцям конкретних населених пунктів (територіальних

громад), то потреба в їхніх обсягах диференційована за регіонами та центральному уряду проблематично врахувати таке різноманіття уподобань у кожній адміністративно-територіальній одиниці. За період з 2007 по 2014 роки частка коштів державного бюджету, спрямованих на фінансування зазначеної функції, зменшилася з 12,2 % до 0,6 %. Єдине, що необхідно передбачите, це механізм фінансування заходів на утримання доріг загальнодержавного значення. Найбільш прийнятним варіантом є створення спеціального фонду, де будуть акумулюватися фінансові ресурси за рахунок відрахувань коштів з місцевих бюджетів, на території яких перебувають відповідні дороги, та приватних інвесторів на засадах державно-приватного партнерства. Необхідно запроваджувати практику провідних країн світу, де всі автобани є платними, за виключенням муніципальних доріг, які також виступають у ролі альтернативи для платних автомагістралей.

Охорона здоров'я та освіта – це також функції держави, фінансування яких доцільно передати на місцевий рівень. Частка коштів державного бюджету на фінансування зазначених функцій протягом 2007–2010 років скоротилася з 23,7 % до 18,5 % та з 34,2 % до 28,6 % відповідно. Зазначені функції можна розглядати як надання локальних суспільних благ, оскільки їх споживання здійснюється географічно локалізованою громадою населення, а витрати на їхнє виробництво місцевими органами влади не перевищують або дорівнюють витратам центрального уряду. При цьому надання суспільних благ органами місцевого самоврядування буде ефективнішим через наявність у субнаціональної влади більш повної інформації щодо потреб населення та більших можливостей у забезпеченні оптимального співвідношення між податковим навантаженням та обсягом наданих суспільних благ. Крім того, надання суспільних благ лише установами, що фінансуються з державного бюджету за рахунок надання трансфертів, пов'язано зі значними непродуктивними витратами щодо визначення їх обсягів через єдиний підхід до всіх адміністративно-територіальних одиниць, та призводить до перевиробництва суспільних благ на одних територіях та їхньої недостачі – на інших.

При цьому необхідно залишити практику фінансування фундаментальних науково-дослідних робіт та інноваційних розробок за рахунок державних програм, оскільки зазначені проекти будуть визначати технологічний рівень розвитку держави загалом. За рахунок

коштів місцевих бюджетів доцільно фінансувати прикладні наукові розробки. Аналогічна пропозиція стосується фінансування спеціалізованих медичних закладів, зокрема, закладів щодо лікування онкологічних хворих, проведення операцій на серці тощо. Через високу вартість лікування, необхідність застосування сучасного обладнання, обмежену кількість кваліфікованих фахівців у цій сфері необхідні довгострокові державні програми, що будуть фінансуватися коштами державного бюджету із залученням приватних інвесторів.

Відповідно до теореми децентралізації, що була сформульована американським економістом У. Оутсом, рівень влади, що перебуває ближче до споживачів бюджетних послуг, здатний забезпечити найбільш ефективне витрачання бюджетних коштів (ефективність витрат) для задоволення місцевих потреб, що дозволяє йому робити цілий ряд бюджетних послуг на рівні, який забезпечує якнайповніше врахування конкретних потреб місцевого населення та дозволяє отримати вигоду від цих послуг, що покриває вартість, яку готові сплачувати одержувачі [353].

Головна проблема, яку необхідно вирішити для побудови ефективної та дієвої моделі бюджетної децентралізації, полягає у визначенні податкового потенціалу окремої адміністративно-територіальної одиниці та оптимального обсягу державних функцій, які доцільно та економічно ефективно делегувати на відповідний місцевий рівень на постійній основі, тим самим перевівши їх у власні функції органів місцевого самоврядування.

Труднощі, що виникають при фінансуванні урядом видатків бюджету держави (як із унітарним, так і з федеративним устроєм), великою мірою пов’язані з недосконалістю або невідповідністю окремих положень Конституції сучасному стану міжбюджетних відносин та внутрішньополітичній ситуації в країні. Вертикаль виконавчої влади базується на засадах управління державою «згори донизу», зокрема й у бюджетній сфері, тим самим ігноруючи конгруентність інтересів споживачів суспільних благ і послуг, платників податків та суб’єктів прийняття рішень. За таких умов рішення щодо включення певної бюджетної програми до бюджету ухвалюється на рівні центрального уряду, а витрати на її фінансування повністю або частково перекладаються на бюджет нижчого рівня.

У результаті неузгодженості та відсутності налагоджених законодавчо визначених комунікацій між учасниками бюджетного процесу регіони (області) намагаються передбачити дії уряду щодо реалізації пріоритетних програм розвитку країни, у свою чергу, органи місцевого самоврядування намагаються передбачити дії та пріоритети розвитку, які визначаються регіональними органами влади.

Враховуючи, що концепція бюджетного федералізму базується на ідеї, що кожна адміністративно-територіальна одиниця фінансує свої витрати за рахунок власних ресурсів: місцеві витрати фінансуються на регіональному (місцевому) рівні, а національні – на загальнодержавному, то бюджетна децентралізація – це пошук оптимального співвідношення між надання органам місцевої влади максимальної податкової та бюджетної автономії з одночасним запровадженням дієвого державного контролю за прийняттям бюджетних рішень на рівні територіальної громади шляхом створення інституціональних обмежень, які б запобігали виникненню негативних наслідків через нераціональну фіскальну поведінку як жителів конкретного регіону, так і країни загалом.

Проектуючи ідеї Э. Ліндаля, наведені в праці «Справедливість оподаткування» (1919), на рівень місцевих бюджетів та інтерпретуючи в ролі індивіда територіальні громади, можна припустити, що в сучасних умовах міжбюджетні відносини повинні будуватися на принципі справедливості оподаткування, який передбачає, що внесок кожного регіону (територіальної громади) у фінансування суспільного блага (формування дохідної частини центрального бюджету чи ВВП) має точно відповідати граничній вигоді суспільного блага для конкретного регіону [316, с. 495]. Рівновага в такій моделі «добровільного обміну» досягатиметься шляхом переговорів між центром і регіонами щодо суми (переліку) податкових платежів, які залишатимуться у місцевих бюджетах, і тієї, яка перераховуватиметься до бюджету вищого рівня. При цьому треба зафіксувати розмір частки суспільного блага, що її отримає регіон від центру (оборона, судова влада, пенсійне забезпечення тощо).

Реалізація такого підходу на практиці в чистому вигляді маловірогідна у зв’язку зі значною диференціацію податкового потенціалу регіонів, але потреба в наданні більшої фінансової (бюджетною) самостійності регіонам давно назріла, про що вказує активізація відцен-

трових процесів у європейських країнах (зокрема Великобританії, Італії, Іспанії) на тлі погіршення економічної ситуації у світі, які тривалий час мали латентний характер [279, с. 43].

Враховуючи вищевикладене, вважаємо, що надання більшої самостійності місцевим органам влади в ухваленні рішень щодо формування й витрачання бюджетних коштів сприятиме мінімізації зустрічних фінансових потоків між рівнями бюджетної системи, зміцненню державного устрою та територіальної цілісності країни, підвищенню рівня життя населення, забезпеченню рівного доступу громадян до гарантованих державою суспільних благ і послуг на всій території України, створенню умов для стійкого економічного розвитку окремих територій і країни загалом за рахунок формування конкурентного середовища та передання відповідальності на місцевий рівень.

3.4. Фінансування дефіциту бюджету та його вплив на фінансову стабільність держави

Для виконання державою законодавчо визначених та покладених на неї функцій у повному обсязі необхідна наявність фінансових ресурсів, більшість яких акумулюється через державний бюджет. Оскільки бюджет складається з трьох основних частин – доходів, видатків та фінансування бюджету, то принциповою вимогою до бюджетної політики держави є забезпечення збалансованості бюджету як на касовій основі, так і на основі зобов'язань, та визначення економічно обґрунтованих джерел фінансування дефіциту бюджету у разі його виникнення. Тому затвердження збалансованого бюджету свідчить про проведення урядом виваженої бюджетної політики та є запорукою загальної фінансової стійкості держави.

Сучасна фінансова теорія передбачає три класичних концептуальних підходи до збалансування державного бюджету, а саме:

1) збалансування на щорічній основі;

2) збалансування в ході економічного циклу;

3) збалансування на основі функціонування фінансів [295, с. 191].

Концепція збалансування бюджету на щорічній основі передбачає, що витрати держави мають дорівнювати доходам у межах кожного року, незалежно від фази економічного циклу. Тобто в період спа-

ду в економіці, коли доходи бюджету мінімальні, для забезпечення його збалансування уряд повинен знижувати державні витрати, однак це може негативно вплинути на сукупний попит та обсяги виробництва, та призвести до ще глибшого спаду. В періоди підйому в економіці, навпаки, для урівноваження витрат бюджету з доходами пропонується збільшувати державні витрати, стимулюючи темпи приросту ВВП, що може спровокувати інфляцію в країні. Таким чином, не зважаючи на те, що такий підхід є найбільш доцільним та обґрунтованим, з позиції фінансової та бюджетної стабільності держави, однак він містить теоретичні протиріччя та не підходить до вирішення проблем у бюджетній сфері для країн з ринками, що розвиваються, до яких належить й Україна, через хронічну нестачу державних ресурсів для модернізації економіки та проведення реформ.

Концепція збалансування бюджету протягом економічного циклу передбачає, що не обов'язково мати щорічно бездефіцитний бюджет. Головне, щоб він був збалансований упродовж економічного циклу. При цьому в період найбільш високої ділової активності формується бюджетний профіцит, який використовується в подальшому як джерело фінансування дефіциту бюджету в період рецесії економіки. Суттєвим недоліком цієї концепції є неможливість попереднього узгодження розміру профіциту та дефіциту бюджету, що утворюються протягом економічного циклу у зв'язку з незбіганням тривалості та глибини фази підйому та рецесії в економіці, що не дозволяє забезпечити збалансованості бюджету загалом.

Концепція збалансування бюджету на основі функціонування фінансів базується на ідеї, яка була запропонована Дж. Кейнсом у праці «Загальна теорія зайнятості, відсотка та грошей» (1936 рік) [114], та передбачає, що головною метою бюджетної політики держави має бути не збалансованість бюджету, а забезпечення стабільності економіки. При цьому бюджет розглядається як інструмент досягнення макроекономічної стабілізації на різних фазах циклу. Теорія Кейнса спрямована на розробку рекомендацій боротьби з рецесією та спадом в економіці, яка заснована на ідеї «дефіцитного фінансування» та припускає існування дефіциту бюджету, якщо він виступає необхідною умовою стабілізації економіки.

Сучасний розвиток фінансів, зокрема й державних, відбувається в умовах глобалізації, тому А. І. Крисоватий виділяє додатково ще дві

концепції збалансування бюджету: концепцію компенсаційного бюджету та концепцію фіскальної консолідації, у яких акцентується на впливі стану розвитку економік провідних країн світу на бюджетну політику країн «периферії» ЄС та країн з ринками, що розвиваються [216, с. 17]. Зазначені підходи та чинники безпосередньо впливають на вибір джерел фінансування дефіциту бюджету при здійсненні збалансування бюджету.

До середини XX століття уряди більшості країн з розвиненою економікою формували бюджетну політику держави відповідно до парадигми «здорових фінансів». Зокрема, бюджет Великобританії протягом 1919–1938 років 17 разів приймався з профіцитом, 2 рази – з дефіцитом (1919 рік і 1932 рік) та 1 раз доходи дорівнювали витратам. Із 1688 року уряд Великобританії жодного разу не оголошував дефолту. Бюджет США за цей же період 11 разів приймався з профіцитом та 9 разів (1919 рік і 1931–1938 роки) з дефіцитом. Уряд США використовував боргове фінансування видатків у 30-х роках для боротьби з Великою депресією й також не оголошував дефолту для вирішення боргових проблем [5, с. 79]. Запровадження кейнсіанських принципів при визначенні бюджетної політики держави, які передбачали доцільність боргового фінансування видатків бюджету, сприяли відновленню економічного зростання та одночасно призвели до посилення інфляційних процесів та збільшення державної заборгованості. Тому бюджетні дефіцити та, як наслідок, державні борги стали невід'ємною складовою сучасних державних фінансів.

За роки незалежності України, починаючи з 1992 року, тільки у 2000 та 2002 роках держава мала бездефіцитний бюджет, при цьому профіцит становив відповідно 0,6 % та 0,7 % від ВВП (додаток О). Необхідно наголосити, що дефіцитність державних фінансів притаманна більшості перехідних економік, й Україна не стала винятком. У перші роки незалежності внаслідок суспільної та економічної трансформації, коли економіці катастрофічно не вистачало коштів, відбулося різке зростання дефіциту бюджету, оскільки перехід від соціалістичної до ринкової економіки потребував часу та проведення відповідних реформ. Ситуацію вдалося стабілізувати лише у 1998 році, довівши показник дефіциту бюджету до 2,2 % ВВП, розмір якого відповідав бюджетним правилам України та відповідним міжнародним стандартам у бюджетній сфері. Однак фінансова криза 2009 року

негативно вплинула на стабільність державних фінансів України, що мало свій прояв у значному зростанні дефіциту державного бюджету. Стабілізувати ситуацію не вдалося й до сьогодні.

Намагання уряду прийняти бюджет з нульовим сальдо свідчить, що в державі функціонує само обмежуюча економіка, де обсяг видатків визначається виключно обсягом отриманих протягом року доходів. Така бюджетна політика уряду є малоперспективною, оскільки не забезпечує розвитку економіки країни та обмежує залучення достатніх обсягів ресурсів, необхідних для реалізації соціально-економічних завдань держави.

Прийняття бездефіцитного або профіцитного державного бюджету не є самоціллю, оскільки це означає, що капітальні видатки повинні бути фінансовані в основному за рахунок податків, що не дозволить уряду перекласти витрати для фінансування інвестиційних проектів на майбутні покоління платників податків, коли почнеться віддача від капітальних вкладень у вигляді отриманих прибутків і сплачених податків або іншого корисного ефекту для суспільства загалом. За таких обставин уряд втрачає зацікавленість у фінансуванні довгострокових інвестиційних проектів, що породжує відкладення вигоди та значний розрив між обсягом поточних доходів і видатків бюджету. Оскільки лише інвестиційні та інфраструктурні проекти, реалізація яких у короткостроковому періоді проблематична або неможлива, спроможні забезпечити країну необхідними прибутками, стабілізувати державні фінанси за рахунок отримання додаткових податкових надходжень та одночасно зміцнити позиції держави на світових ринках товарів, послуг, капіталу тощо.

У сучасних умовах для країн з ринками, що розвиваються, реалізація інвестиційних та інноваційних проектів є пріоритетним завданням соціально-економічної політики та визначальним чинником забезпечення сталого розвитку економіки. Проведення урядом активної бюджетної політики шляхом використання боргового фінансування видатків створює можливості для акумулювання фінансових ресурсів, необхідних для проведення структурної перебудови економіки та реалізації реформ.

Бюджетний дефіцит є досить поширеним явищем, яке за своєю сутністю являє собою перевищення видатків над постійними доходами бюджету. Основною причиною виникнення бюджетного дефіциту є випереджаюче зростання бюджетних видатків порівняно зі зростан-

ням доходів бюджету (табл. 3.27), що має місце в Україні протягом останніх років, за виключенням 2011 року. Однак наявність бюджетного дефіциту не свідчить про незбалансованість бюджету, оскільки при його складанні та затвердженні встановлюються обґрунтовані джерела фінансування.

Таблиця 3.27

Динаміка темпів зміни доходів та видатків Зведеного бюджету України за 2008–2014 рр., %

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Темпи зміни доходів Зведеного бюджету України, у % до попереднього року	35,4	-8,4	15,2	26,7	11,8	-0,6	3,0
Темпи зміни видатків Зведеного бюджету України, у % до попереднього року	36,8	-0,6	22,9	10,3	18,1	2,7	3,4

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Існують три способи фінансування бюджетного дефіциту: державні запозичення, продаж державних активів та монетизація дефіциту. Тому залежно від джерел фінансування бюджетний дефіцит – це обсяг бюджетних видатків, які здійснюються урядом за рахунок:

– внутрішніх і зовнішніх фінансових заощаджень інших секторів економіки, зокрема й міжнародних, на добровільних засадах протягом поточного року;

– продажу активів державної власності;

– викупу центральним банком первинної емісії облігацій внутрішньої державної позики.

Відповідно до Бюджетного кодексу України (ст. 15) джерелами фінансування бюджету є:

1) кошти від державних (місцевих) внутрішніх та зовнішніх запозичень;

2) кошти від приватизації державного майна (включаючи інші надходження, безпосередньо пов’язані з процесом приватизації) – щодо державного бюджету;

3) повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред’явлення цінних паперів;

4) вільний залишок бюджетних коштів [35].

Загальну суму фінансування бюджету розраховують на чистій основі, тобто з обсягів валових надходжень коштів за внутрішніми та зовнішніми запозиченнями вираховуються платежі з погашення основної суми боргу (по зовнішніх та внутрішніх зобов'язаннях), додаються надходження коштів, отриманих від приватизації державних активів, та зміни залишків коштів за активними операціями, які включають зміни обсягів депозитів і цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю, готівкових коштів та коштів єдиного казначейського рахунку.

Бюджетний дефіцит перманентно притаманний державним фінансам більшості країн світу як розвиненим, так і з ринками, що розвиваються, тому необхідно дотримуватися певних правил щодо напрямів використання бюджетних коштів, отриманих за рахунок фінансування дефіциту бюджету. Важливо, щоб кошти, які надходять до бюджету внаслідок збільшення державного боргу або продажу державних активів були спрямовані на інноваційно-інвестиційні проекти (створення або придбання нових активів колективної власності, зокрема й державної) або на погашення основної суми вже існуючого державного боргу. Саме тому більшість країн світу в бюджетному законодавстві запровадили обмеження, так зване «золоте правило», відповідно до якого розмір бюджетного дефіциту не може перевищувати обсяг бюджетних інвестицій у відповідному бюджетному періоді. Однак, незважаючи на існування аналогічної норми й у Бюджетному кодексі України, дотримуватися її уряду не завжди вдається, особливо в останні роки (табл. 3.28).

Таблиця 3.28

Показники капітальних видатків та дефіциту Зведеного бюджету України за 2007–2014 рр., % від ВВП

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Питома вага капітальних видатків Зведеного бюджету України, % від ВВП	5,4	4,3	2,2	2,8	3,2	2,9	2,0	1,3
Дефіцит (-), профіцит (+) Зведеного бюджету України, % від ВВП	-1,1	-1,5	-4,1	-6,0	-1,8	-3,6	-4,4	-4,6
Довідково: Питома вага капітальних видатків Зведеного бюджету України у	17,1	13,3	6,5	8,1	10,1	8,3	5,8	3,9

структурі видатків, %								

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Економіка України так і не змогла подолати негативні впливи світової фінансової кризи 2008–2009 років та стабілізувати стан державних фінансів, тому, починаючи з 2009 року й до сьогодні (крім 2011 року), обсяг дефіциту бюджету перевищує обсяг капітальних видатків зведеного бюджету. Йдеться про спрямування позикових коштів та коштів від продажу державних активів на поточне споживання. Таким чином можна констатувати, що за напрямами дефіцитного фінансування в Україні превалює пасивний бюджетний дефіцит, кошти від покриття якого спрямовуються на поточні видатки бюджету: соціальні трансферти, виплата заробітної плати у бюджетній сфері тощо. Частка активного дефіциту бюджету, за рахунок якої здійснюється фінансування інвестиційних потреб, є незначною й має тенденцію до зменшення.

Що стосується місцевих бюджетів, то, відповідно до норм Бюджетного кодексу України, вони можуть затверджуватися з дефіцитом за загальним фондом у разі використання вільного залишку бюджетних коштів, а також за спеціальним фондом у разі залучення до бюджету розвитку коштів від місцевих запозичень, коштів із загального фонду такого місцевого бюджету, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів, а також у разі використання залишків коштів спеціального фонду місцевого бюджету, крім власних надходжень бюджетних установ (ст. 72). При цьому держава не несе відповідальності за борговими зобов'язаннями Автономної Республіки Крим і територіальних громад (ст. 74) [35].

За таких умов розглянемо структуру джерел фінансування дефіциту державного бюджету України (табл. 3.29). В абсолютних значеннях показники фінансування дефіциту Зведеного бюджету України за типом боргового зобов'язання та кредитора за 2007–2014 роки наведено у додатках П і Р

Таблиця 3.29

Структура джерел фінансування Державного бюджету України за 2007–2014 роки, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Внутрішні запозичення	22,0	75,3	49,3	53,1	58,0	51,7	67,1	70,5
Зовнішні запозичення	42,2	17,2	45,7	41,1	26,6	36,6	32,0	29,3
Надходження від приватизації	15,1	1,3	0,6	0,8	12,4	5,3	0,9	0,2
Використання залишків та інші операції зі зміни обсягів бюджетних коштів	20,7	1,0	-	-	-	8,9	-	-
Повернення коштів з депозитів або пред'явлення цінних паперів		-	4,4	5,0	-	-	-	-
Фінансування за рахунок Єдиного казначейського рахунку		5,2	-	-	-	0,5	-	-
Усього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100.0

Джерело: за даними [36, с. 38].

Починаючи з 2008 року уряд України надає перевагу внутрішнім запозиченням при виборі джерел фінансування. Так, у 2008 році порівняно з 2007 роком частка внутрішніх запозичень зросла майже у 3,5 раза та склала три чверті від загального обсягу фінансування дефіциту бюджету, що є абсолютним максимум за останні роки. У подальшому джерела фінансування були майже порівну диференційовані між внутрішніми та зовнішніми запозиченнями, додаючи до останніх у 2010 році – повернення коштів з депозитів або пред'явлення цінних паперів у розмірі 5,0 % від загального обсягу фінансування, у 2011 році – надходження від приватизації (12,4 %) та у 2012 році – використання залишків та інші операції зі зміни обсягів бюджетних коштів (8,9 %). У 2013–2014 роках продовжився тренд зростання частки внутрішніх запозичень у структурі джерел фінансування до 70,5 % за майже відсутністю інших джерел, крім зовнішніх запозичень, що свідчить про посилення фіскальної напруженості в державі та відсутність можливості в уряду здійснити маневр при виборі джерел фінансування.

Характерною особливістю структури джерел фінансування бюджету протягом 2007–2014 років є втрата фіскального потенціалу надходжень від приватизації у формуванні доходів держави. Різке падіння у 2008 році їхньої частки в структурі джерел фінансування майже в 12 разів, порівняно з 2007 роком, вдалося лише частково

компенсувати в 2011 році, однак утримати досягнутий результат протягом наступних років уряду не вдалося. Це може свідчити як про свідому політику уряду щодо небажання продавати активи держави, які в майбутньому забезпечуватимуть стабільні надходження до бюджету у вигляді податкових і неподаткових надходжень, або зазначені підприємства мають стратегічне значення та/або виробляють суспільні товари та послуги, або через несприятливу кон'юнктуру на фондовому ринку неможливо отримати розрахунковий обсяг коштів від продажу державної частки власності.

За характером впливу на інфляційні процеси джерела фінансування дефіциту бюджету класифікують на інфляційні та неінфляційні. При цьому інфляційними вважаються монетизація дефіциту, що відбувається за умови надання центральним банком позик уряду шляхом купівлі державних цінних паперів, або завдяки додатковій емісії грошей. До неінфляційних джерел відносять запозичення на внутрішніх і зовнішніх фінансових ринках, залишки бюджетних коштів на єдиному казначейському рахунку, зовнішні трансферти, накопичення заборгованості, продаж державних активів тощо.

Використання *монетизації бюджетного дефіциту* як способу фінансування передбачає, що необхідну уряду суму коштів для покриття дефіциту бюджету надає центральний банк. За своєю сутністю це – позика центрального банку, що забезпечена державними цінними паперами, емітентом яких виступає уряд в особі міністерства фінансів. Оскільки центральний банк є державною установою, місія якої полягає у виконанні законодавчо визначених функцій, а не в максимізації власних прибутків, то кошти для купівлі державних цінних паперів акумулюються за рахунок емісії грошей, що призводить до збільшення грошової маси в обігу.

До переваг такого способу фінансування дефіциту бюджету можна віднести:

– збільшення сукупного попиту й обсягу виробництва за рахунок зростання грошової маси в обігу;

– зниження відсоткових ставок за кредитами, зростання інвестицій та сукупного випуску продукції за рахунок збільшення пропозиції грошей;

– відсутність часового лагу в надходженні коштів до бюджету та обмежень щодо обсягу емісії грошей при здійсненні купівлі центральним банком державних цінних паперів.

Головним недоліком емісійного способу фінансування дефіциту бюджету є підвищення рівня інфляції в країні через збільшення грошової маси в обігу, що провокує виникнення так званого «ефекту Танзі» – свідоме відтермінування сплати податкових платежів до бюджету платниками податків у результаті швидкого знецінення грошей. За таких обставин зростає дефіцит бюджету та посилюється фіскальна напруга в державі. Крім того, через розвиток неконтрольованої інфляції в країні відбувається скорочення обсягів інвестицій, зокрема довгострокових, і починає розкручуватися цінова спіраль, яка, в свою чергу, призводить до знецінення заощаджень населення та скорочення реальної заробітної плати. Тому цей спосіб фінансування дефіциту бюджету вважається інфляційним.

Щодо емісії коштів Дж. Кейнс зазначає: «Будь-який уряд може існувати тривалий час, друкуючи паперові гроші. Це означає, що він може отримати таким чином розпорядження над реальними ресурсами – такими ж реальними, як і ті, що надходять податковим шляхом. Засіб цей дискредитовано, але дієвість його в певних межах незаперечна. Уряд може за його допомогою існувати, якщо іншим шляхом воно більше існувати не може. Воно є тією формою податкового обкладення, ухилитися від якої найважче, й водночас доступною для проведення будь-яким найслабкішим урядом, якщо навіть він нічого більшого провести не може» [114, с. 798].

У бюджетному законодавстві України, як і більшості країн світу, існує пряма заборона щодо використання емісійних коштів національного банку як джерела фінансування дефіциту бюджету. Оскільки монетарна експансія держави призводить до розкручування спіралі інфляції, як це мало місце в Україні в 1992–1993 роках, а також у сучасній вітчизняній бюджетній практиці у 2008 та 2014 роках, що дозволило уряду профінансувати бюджетні видатки за рахунок сеньйоражу, який виникає у зв’язку з перевищенням темпів приросту грошової маси над темпами зростання реального ВВП та спричиняє підвищення середнього рівня цін (додаток С). У результаті всі економічні агенти сплачують своєрідний інфляційний податок за рахунок перерозподілу частини їхніх доходів на користь держави через збіль-

шення цін. З цього приводу Дж. Кейнс наголошував, що монетизація дефіциту є «розумна та практична», але не як альтернатива податкам, а як інструмент зниження відсоткових ставок до рівня, який відповідає повній зайнятості [114, с. 107]. Однак через негативний вплив на макроекономічну стабільність у державі грошова емісія використовується дуже обмежено тільки у випадках, коли всі інші джерела фінансування вже вичерпані або недоступні уряду, наприклад, під час війни або тривалої кризи. Для цього у законодавстві більшості країн з ринковою економікою, як запобіжний засіб, передбачена норма про незалежність національного банку від виконавчої та законодавчої гілок влади у прийнятті рішень, зокрема щодо емісії грошей.

В Україні з 2012 року почала зростати частка вага ОВДП, придбаних НБУ, у загальному обсязі внутрішніх запозичень, які виступають основним джерелом фінансування дефіциту бюджету. Якщо протягом 2008–2011 років, крім кризового 2009 року, частка ОВДП, придбаних національним банком, не перевищувала третину загальної суми внутрішніх запозичень, то у 2012 році вона складала вже майже половину та несуттєво зменшилася у 2013 році до 39,2 %. У 2014 році частка ОВДП, придбаних НБУ, у внутрішніх запозиченнях становила 74,4 %, що свідчить про використання кредитної емісії для покриття дефіциту бюджету.

Головним недоліком кредитно-емісійного способу фінансування дефіциту бюджету є зростання інфляції в країні. За період з 2007 по 2014 роки найвищі темпи інфляції в Україні були у 2007, 2008 та 2014 роках, індекс інфляції за рік становив відповідно 116,6 %, 122,3 % та 124,9 %. За рахунок підвищення облікової ставки НБУ з 8,0 % у 2007 році до 12,0 % у 2008 році, разом із застосуванням інших монетарних інструментів, національному банку вдалося скоротити індекс інфляції у 2009 році до 112,3 % та навіть вийти на показник дефляції у 2012 році (-0,2 %), що змусило НБУ у 2013 році зменшити облікову ставку НБУ до 6,5 %. Однак наприкінці 2014 року національний регулятор для призупинення зростання інфляції в країні суттєво підвищив облікову ставку до 14,0 %.

Монетизація дефіциту бюджету може реалізовуватися й у інших формах, зокрема шляхом надання центральним банком кредитів державним підприємствам за пільговими ставками або у формі відстрочення платежів. Незважаючи на те, що такий спосіб фінансування

бюджетного дефіциту офіційно вважається неінфляційним, оскільки безпосередньо не відбувається емісія готівкових коштів центральним банком, однак у зв'язку з накопиченням відстрочених платежів підприємствами державного сектору чи несвоєчасною оплатою урядом наданих приватним сектором товарів і послуг, відбувається зростання цін на продукцію (товари та послуги), що також спричиняє виникнення інфляції в країні.

Державні запозичення, як джерело фінансування дефіциту бюджету, нерідко розглядаються як антиінфляційна альтернатива монетизації дефіциту. Проте борговий спосіб фінансування лише створює умови для тимчасового відтермінування зростання інфляції в країні, однак не усуває загрози її виникнення у довгостроковому періоді. При цьому, якщо розміщувати облігації державної позики серед населення та комерційних банків, то інфляційна напруженість буде меншою, ніж при купівлі первинної емісії ОВДП безпосередньо центральним банком.

Оскільки ОВДП – це боргові цінні папери, то держава повинна сплачувати за ними приватним утримувачам облігацій відсотки (дохід). Тому, чим вищим буде рівень державного боргу, тим більші суми коштів держава буде витрачати на його обслуговування. Згідно з чинним законодавством на Національний банк України покладена функція щодо виконання операцій з обслуговування державного боргу, які пов'язані з розміщенням державних цінних паперів, їхнім погашенням і виплатою доходу за ними. Використання рефінансування (додаткової емісії державних облігацій) для управління державним боргом, зокрема й внутрішнім, автоматично призводить до зростання витрат на його обслуговування (погашення і виплату доходу за ОВДП). При цьому виплата відсотків за ОВДП здійснюється за рахунок коштів бюджету та є частиною видатків державного бюджету. У разі їхнього постійного зростання це також може призвести до ще більшого дефіциту бюджету.

Незважаючи на те, що боргове фінансування дефіциту бюджету за рахунок випуску державних цінних паперів вважається неінфляційним способом через відсутність зростання грошової маси в обігу, однак у довгостроковому періоді його використання може призвести до ще вищої інфляції, ніж емісійний. Відповідно до теореми Саржента-Уоллеса доведено, що фінансування дефіциту бюджету за рахунок

внутрішніх позик (випуск державних облігацій), як правило, провокує уряд до побудови фінансової піраміди (рефінансування державного боргу), тобто розплачуватися за минулі боргові зобов'язання шляхом здійснення нових позик у поточному періоді, що призводить до зростання загального обсягу державного боргу, оскільки повертати треба буде у майбутньому як саму суму боргу, так і відсотки по ньому [363, с. 15].

Якщо уряд буде надавати перевагу лише внутрішнім запозиченням для фінансування дефіциту державного бюджету, то може виникнути ситуація, коли розмір дефіциту буде таким великим, що його фінансування борговим способом буде неможливо, й доведеться використовувати ще й емісійне фінансування, яке спричинить високий рівень інфляції, як це було в Україні в 2014 році. Тому особливу стурбованість з боку фахівців викликає значне зростання заборгованості уряду України за ОВДП як перед національним банком, так й іншими економічними агентами. За період з 2007 по 2014 роки обсяг заборгованості уряду за ОВДП збільшився майже в 16 разів і досягнув розміру 20,3 % ВВП (для порівняння у 2007 році частка заборгованості уряду за ОВДП становила 1,3 % ВВП). У даному випадку йдеться не лише про випуск ОВДП для покриття дефіциту бюджету, а також для погашення простроченої бюджетної заборгованості з податку на додану вартість, збільшення статутного капіталу та компенсації збитків НАК «Нафтогаз України».

Головним недоліком боргового способу фінансування дефіциту бюджету є «ефект витіснення» приватних інвестицій, який полягає в тому, що збільшення кількості державних облігацій на ринку цінних паперів призводить до спрямування частини заощаджень домогосподарств і суб'єктів господарювання на купівлю ОВДП, а не на інвестиції (купівля корпоративних цінних паперів), які забезпечують розширення виробництва та економічний розвиток країни [309]. В умовах зростання пропозиції державних цінних паперів на фондовому ринку відбувається зниження їх ринкової вартості. Оскільки вартість облігації має зворотну залежність із ставкою відсотка, то відбувається зростання ставки доходу по облігації, що призводить до скорочення обсягів приватних інвестицій. Так, середньозважена дохідність ОВДП у національній валюті на первинному ринку з 2011 року відновила тренд до зростання післяпосткризової стабілізації та становила 13,44 % у 2014 році порівняно з 9,17 % у 2011 році. Таким чином, як-

що уряд збільшує фінансування видатків бюджету за рахунок випуску державних облігацій для покриття дефіциту бюджету, то відповідно приватні інвестиції зменшуються на суму, яка дорівнює обсягу випуску ОВДП.

Зростання ставки відсотка також призводить до витіснення чистого експорту, тобто до збільшення дефіциту торговельного балансу. Це має свій прояв у збільшенні попиту на державні цінні папери з боку іноземних інвесторів через зростання внутрішньої ставки відсотка за ними (прибутковості ОВДП) порівняно зі світовими ставками. Одночасно відбувається підвищення попиту на національну валюту країни-емітента ОВДП, що спричиняє зростання обмінного курсу національної валюти, роблячи місцеві товари дорожчими для іноземців, а імпортні товари – дешевшими для вітчизняних споживачів. За таких умов знижується експорт і збільшується імпорт, що обумовлює дефіцит торговельного балансу. Так, за період з 2009 по 2013 роки дефіцит поточного рахунку платіжного балансу України збільшився з 1,5 до 8,6 % ВВП (у 2014 році відбулося скорочення дефіциту поточного рахунку платіжного балансу до 4,0 % ВВП через рецесію в економіці України). З метою мінімізації зазначеного негативного ефекту з 2011 року в Україні запроваджена практика випуску валютних ОВДП, однак в обмеженому обсязі.

Крім того, що державні позики вимивають вільні кошти на ринку позикових капіталів, вони ще й звужують можливості для отримання кредиту приватними фірмами-позичальниками у зв’язку з його подорожчанням, що викликано зростанням облікової ставки НБУ, яка є базовим індикатором оцінки вартості грошових засобів. Тому для запобігання виникнення інфляції національний банк змушений застосовувати монетарні інструменти, зокрема підвищувати ставку рефінансування, щоб зв’язати зростаючу грошову масу в обігу, що автоматично призводить до подорожчання комерційних кредитів.

Незважаючи на певну негативну дію державних позик на економіку країни, порівняно з емісією грошей, у сучасних умовах вони виступають альтернативою грошової емісії. Зокрема, Г. Саймон вважає, що «позики – це антиінфляційний засіб… Використовувати нові гроші для збільшення споживчого попиту – те ж саме, що палити бензин, коли є багато гарного безкоштовного палива» [5, с. 108]. Чим довший термін запозичення державних боргових цінних паперів, тим

важче їхнім утримувачам оцінити інфляційні очікування, що є додатковим аргументом на користь використання довгострокових позик як джерела фінансування дефіциту бюджету. Крім того, інфляція дозволяє частково зменшити внутрішній державний борг, який виникає за рахунок продажу домогосподарствам та/або суб'єктам господарювання боргових цінних паперів, емітованих урядом у національній валюті.

Боргове фінансування дефіциту бюджету також може здійснюватися шляхом зовнішніх запозичень. У цьому випадку дефіцит бюджету покривається за рахунок позик міжнародних фінансових організацій та/або інших країн. Цей спосіб фінансування також вважається неінфляційним та дозволяє отримати одноразово значні суми коштів (валюти). Як й у випадку із внутрішніми запозиченнями, у разі використання зовнішнього фінансування для покриття дефіциту бюджету виникає державний борг, який необхідно повертати, а також нести додаткові витрати бюджету на його обслуговування. При цьому побудова фінансової піраміди для виплати зовнішнього боргу вже неможлива, оскільки кредитоспроможність держави обмежується обсягом її золотовалютних резервів та міжнародними кредитними рейтингами країни. Країни-кредитори та міжнародні фінансові організації не надаватимуть позики без відповідних гарантій щодо їх повернення, як наявність у країни-позичальника ліквідних державних активів, які можна продати для погашення боргу, або можливість кредиторів впливати на прийняття політико-економічних рішень урядом країни-позичальника. Посилює негативний вплив на кредитоспроможність країни наявність дефіциту платіжного балансу, що призводить до виснаження золотовалютних резервів та може спричинити дефолт. Тому це джерело фінансування має об'єктивні обмеження щодо потенційних сум залучення. Крім того, наявність значного обсягу зовнішнього боргу, необхідність його погашення та обслуговування спричиняє відплив валюти з країни, що призводить до скорочення інвестицій, та, як наслідок, провокує скорочення внутрішнього обсягу виробництва та спад в економіці.

Частка зовнішнього фінансування в загальному фінансуванні дефіциту бюджету, починаючи з 2009 року, має тенденцію до зменшення та протягом 2013–2014 років залишається сталою на рівні близько третини від загальної суми фінансування. Поряд з цим відбувається постійне зростання обсягів зовнішніх запозичень як в абсолютних

сумах, так й у відсотках до ВВП. Так, за період з 2011 року по 2014 рік частка зовнішніх запозичень збільшилася з 2,3 % до 6,1 % ВВП і має тенденцію до зростання. Уряд змушений здійснювати рефінансування зовнішнього боргу та позичати значні суми коштів (валюти) для своєчасного погашення та обслуговування зовнішніх запозичень, що поряд із хронічним від'ємним сальдо поточного рахунку платіжного балансу, який з 2010 року має тренд до зростання, робить фінансові позиції держави нестійкими. Протягом 2014–2015 років виникла навіть загроза дефолту, що негативно вплинуло на показники соціально-економічного розвитку країни.

Наявність у держави внутрішніх і зовнішніх запозичень створює державний борг, який, відповідно до класичної парадигми, негативно впливає на темпи розвитку економіку. Поряд з цим, відповідно до теореми еквівалентності Барро-Рікардо – тягаря боргу не існує, оскільки й податковий, і позиковий методи залучення коштів до бюджету є ідентичними [356, с. 167]. Тому порівняно з податками (збільшення податкового навантаження для покриття дефіциту бюджету) та грошовою емісією державні запозичення мають більше переваг, що й визначає пріоритетність боргового фінансування видатків бюджету в сучасних умовах.

Виникнення дефіциту бюджету та, як наслідок, державних запозичень і державного боргу послідовники теорії суспільного вибору, зокрема Дж. Б'юкенен та Г. Таллок, розглядали через призму політичних технологій прийняття фінансових рішень та стверджують, що сучасний демократичний бюджетний процес спричиняє перевищення фактичного обсягу державних бюджетів над їх оптимальною величиною [6, с. 243]. При цьому увага акцентується на поведінці індивідів-виборців, яка змушує політиків (парламентаріїв та урядовців) йди назустріч вимогам виборців і збільшувати обсяги надання суспільних благ та послуг, що призводить до необхідності збільшення фіскальних можливостей держави шляхом здійснення запозичень. Для отримання схвалення прийнятих управлінських рішень з боку майбутнього електорату більш популярним серед політиків методом фінансування видатків бюджету є збільшення позик, ніж підвищення ставок податків. Тому в умовах демократичної системи прийняття рішень практично неможливо відмовитися від боргового фінансування видатків держави, що призводить до хронічних дефіцитів бюджетів та обмежує

можливості уряду в проведенні ефективної бюджетної політики держави.

Таким чином, маємо замкнене коло, коли для реалізації виваженої бюджетної політики, яка відповідає вимогам національної фінансової безпеки держави, уряд змушений приймати непопулярні рішення, які в майбутньому можуть позбавити діючих політиків можливості переобрання в парламент. Однак, як свідчить вітчизняний та зарубіжний досвід, серед політиків майже відсутні альтруїсти, які спроможні відмовитися від власної політичної кар'єри заради добробуту громадян та майбутнього економічного розвитку країни.

Що стосується *продажу державних активів* як джерела фінансування дефіциту бюджету, то це досить рідкісне явище, яке притаманно для перехідних економік. Цей спосіб фінансування є разовим через обмеженість такого виду ресурсу, як державні активи. В Україні до 2001 року включно отримання коштів за рахунок процесу приватизації державного майна було одним із джерел формування доходів державного бюджету, та лише з 2002 року ці надходження віднесено до джерел фінансування дефіциту бюджету. Так, у 2000–2001 роках питома вага надходжень від приватизації державного майна в доходах Зведеного бюджету України становила на рівні 4,7 % [146, с. 45]. Але приватизацію державного майна не слід розглядати однобічно – як додаткове джерело надходження коштів до бюджету. Процес приватизації в Україні, який розпочався у 1992 році, виступав, перш за все, як системо утворюючий чинник формування нових ринкових відносин в умовах переходу від централізованого планового ведення господарювання до ринкового. Тобто він сприяв приведенню у відповідність обраної моделі демократичної політичної системи до нових форм власності, притаманних ринковій економіці. Зменшення частки державної власності не було самоціллю реформ, які відбувалися в Україні. Станом на 01 січня 2014 року у Реєстрі корпоративних прав держави обліковувалося 571 господарське товариство, в статутному капіталі яких є державна частка. За період з 1992 по 2013 роки до зведеного бюджету надійшло від приватизації державного майна 63,263 млрд грн, плати за оренду державного майна – 6,63 млрд грн, дивідендів, нарахованих на державні акції (паї) – 6,2 млрд грн [103].

У сучасних умовах процес приватизації активів державної власності вже не розглядається як основне джерело формування доходів

держави, його бюджетоутворюючий потенціал вже фактично вичерпано або подальший продаж державних активів може негативно вплинути як на економічну, так і національну безпеку країни загалом. Акцент перемістився в площину ефективності використання коштів, отриманих від приватизації державного майна. Існуюча практика витрачання коштів від приватизації на фінансування дефіциту бюджету в довгостроковій перспективі може призвести до суттєвого зменшення джерел формування доходів держави. Зазначені надходження необхідно витрачати на фінансування довгострокових інвестиційних програм, створення умов для залучення капіталу в сучасні перспективні галузі виробництва, щоб відчути реальний ефект від реструктуризації економіки. Продаж об'єктів державної власності та фінансування за рахунок отриманих коштів пріоритетних секторів економіки може покращити галузеву та регіональну структуру загалом, підвищити конкурентоспроможність національної економіки. За рахунок продажу новим власникам частини державного майна відбувається заміщення державного сектору приватним капіталом, за державою залишається лише право володіння малорентабельними або нерентабельними підприємствами, які необхідні для розвитку народного господарства в майбутньому, мають суспільну значущість або займають монопольне становище на ринку товарів і послуг. У даному випадку не розглядається економічна доцільність приватизації стратегічних та монопольних об'єктів державної власності, оскільки політичний чинник займає визначальне місце при прийнятті рішень у цій сфері.

Не можна стверджувати, що обсяги такого ресурсу, як державна власність, в Україні дуже значні й держава розпродаватиме його ще тривалий термін часу. Порівняно з іншими країнами наша держава володіє дуже обмеженою часткою цього ресурсу, крім того, ефективність його використання викликає стурбованість у суспільстві. Так, частка власності держави в статутному капіталі всіх господарських товариств за номінальною вартістю пакетів акцій станом на початок року за період з 2010 по 2013 роки становила відповідно: 43,55; 39,66; 41,15 та 59,48 млрд грн [250].

В Україні надходження коштів від приватизації, на жаль, не виступають інвестиційним ресурсом, а використовуються на поточне споживання, зокрема, на соціальні виплати населенню, яке в сучасних

умовах має низьку схильність до заощадження, тому не може розглядатися як потенційний внутрішній інвестор. Крім того, скорочення купівельної спроможності населення в умовах економічної кризи в Україні безпосередньо впливає на обсяги виробництва, а це, в свою чергу, на зменшення обсягів капітальних вкладень в основний капітал за рахунок власних коштів підприємств.

Протягом 2007–2014 років частка дивідендів, нарахованих на державні акції (паї), не перевищувала 1 % у структурі доходів Зведеного бюджету України (крім 2012 року), що опосередковано може свідчити як про низьку ефективність управління державною власністю, так і втрату державою контролю за прийняттям рішень щодо виплати дивідендів на загальних зборах акціонерів. Оскільки малоймовірно, що приватні власники протягом тривалого терміну спрямовують увесь отриманий прибуток на рефінансування, залишаючи на споживання лише незначну його частину. Тому виникає необхідність перегляду доцільності збереження частки власності за державою, якщо відсутній потенціал зростання надходжень до бюджету за рахунок дивідендів, нарахованих на державні акції (паї), при одночасному посиленні контролю за корпоративними правами держави.

Частка надходжень від приватизації в загальній сумі фінансування дефіциту Зведеного бюджету України відрізняється волатильністю та значним діапазоном коливань. Так, у 2007 та 2011 роках частка надходжень від приватизації становила 31,9 % і 49,8 % відповідно в загальній сумі фінансування дефіциту, однак різко скоротилася до 1,7 % та 0,7 % у 2010 та 2014 роках. Така нестабільність у обсягах надходжень від приватизації характеризує це джерело фінансування дефіциту бюджету як ненадійне, оскільки має місце практика постійного невиконання плану приватизації державного майна через суттєвий вплив політичного (інституціонального) чинника в цій сфері.

Розглянувши всі способи фінансування дефіциту бюджету, визначивши недоліки та переваги кожного з них, необхідно наголосити, що жоден із способів фінансування не має абсолютних переваг перед іншими та не є повністю неінфляційним. Уряд, приймаючи рішення щодо вибору способу фінансування дефіциту бюджету, має виходити з позиції економічної доцільності залучення кожного із джерел фінансування, поєднуючи їх та мінімізуючи можливі негативні наслідки як

для бюджету, так і економіки країни загалом у коротко та довгостроковому періодах.

Обираючи для України найбільш прийнятну концепцію збалансування бюджету, необхідно враховувати той факт, що, за оцінками англійських дослідників, на темпи розвитку економіки нашої країни мають суттєвий вплив інституціональні чинники [371]. Зокрема, було доведено, що за період з 2000 по 2014 роки, крім циклічного спаду в економіці, який відчули всі країни світу з різною глибиною просідання економіки в 2009 році, в Україні відбулися ще два спади – у 2004 та 2014 роках, які мали суто внутрішні причини виникнення, однак наслідки були порівняні з глобальними кризами. Незавершеність структурної перебудови економіки, нерозвиненість демократичних інститутів та блокування проведення реформ у країні слугує підґрунтям посилення протиріч, які періодично потрясають суспільство та економіку держави.

Тому для України доцільно обирати стратегію стабілізації державних фінансів, виходячи з необхідності збалансування бюджету на основі функціонування фінансів та з урахуванням впливу внутрішніх (інституціональних та макроекономічних) та зовнішніх (глобалізаційних) чинників. Тобто пріоритетом для уряду має бути завершення реалізації реформ, спрямованих на модернізації економіки та розбудову суспільних інститутів. При цьому бюджетна політика має бути спрямована на відновлення політичного простору, що дозволить усунути негативний вплив інституціональних чинників, забезпечення фінансовими ресурсами необхідних трансформацій у суспільстві, з одночасною підтримкою відновлення та перспектив економічного зростання в довгостроковому періоді за рахунок посилення жорсткості бюджетних правил та вимог до виділення бюджетних коштів [129, с. 221].

В умовах, коли в Україні спостерігається ерозія фіскального простору, особливої актуальності набуває проведення бюджетної консолідації. Оскільки прискорення темпів зростання державного боргу та потреба в його рефінансуванні вимагає від уряду рішучих заходів щодо скорочення дефіциту бюджету. При цьому бюджетна консолідація має відбуватися приблизно порівну як за рахунок зростання обсягів мобілізації доходів, так і шляхом реалізації заходів щодо зниження бюджетних витрат. Проекти майбутніх фінансових

планів держави повинні акцентувати увагу на заходах щодо підтримки довгострокового потенціалу економічного зростання, зокрема й за рахунок скорочення дефіциту бюджету, що вимагає балансу між податковою політикою та реформами видатків, заснованих на принципах справедливості.

РОЗДІЛ 4
НАПРЯМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОЇ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ СТРАТЕГІЇ УКРАЇНИ

4. 1. Пріоритети та довгострокові орієнтири бюджетної стратегії України

В умовах посткризової рецесії та призупинення темпів зростання економік більшості країн світу особливо актуальним є питання про пошук нової моделі розвитку вітчизняної економіки та переорієнтації потоків обмежених бюджетних ресурсів на ефективні інфраструктурні проекти, які здатні забезпечити значний мультиплікативний ефект. Ураховуючи, що попередня модель розвитку України була орієнтована на стимулювання внутрішнього споживчого попиту та експорт товарів та послуг із низькою доданою вартістю та інноваційно-технологічною складовою в собівартості продукції (зокрема, це продукція металургійного промислово-виробничого комплексу, харчової промисловості, сільського господарства тощо), то вона вже вичерпала свій потенціал та в найближчі роки не спроможна буде забезпечити зростання економіки, оскільки потребує масштабних інвестицій, модернізації та переорієнтації експорту на інші ринки збуту. Крім того, уповільнення темпів розвитку економіки України більшою мірою пов’язане не з циклічними, а зі структурними та інституціональними (політичними) чинниками, усунути негативний вплив яких можливо лише за рахунок проведення результативних реформ у соціально-економічній та політико-правовій сферах.

Подальші заходи уряду щодо стимулювання споживчого попиту в умовах значної девальвації національної валюти призведуть до ще більшого розкручування інфляційних процесів у державі. Враховуючи низьку схильність населення до заощадження та довіру до вітчизняної банківської системи, а також неможливість банківського сектору кредитувати реальний сектор економіки, розглядати такий напрям витрачання бюджетних коштів у сучасних умовах як потенційний інвестиційний ресурс немає достатніх підстав.

Запровадження зони вільної торгівлі між Україною та ЄС призвело до переорієнтації вектора зовнішньої торгівлі України та вимагає

переходу на нові стандарти якості продукції, тому експорт продукції найближчими роками не може розглядатися драйвером зростання економіки, як це було в передкризовий період. Крім того, від'ємне сальдо зовнішньоторговельного балансу України протягом 2009–2014 років, яке становило відповідно 1,7 %, 2,9 %, 5,4 %, 8,4 %, 8,5 % та 4,1 % від ВВП [299], свідчить, що навіть поліпшення зовнішньоекономічної кон'юнктури та, як наслідок, відновлення зростання цін і попиту на експортні товари не призведе до суттєвого збільшення надходження валюти в країну та зростання обсягів виробництва вітчизняних товарів та послуг, оскільки в умовах рецесії та загострення політичної ситуації в світі більшість країн запровадили експортні квоти для захисту вітчизняних товаровиробників.

Тому основним стимулом зростання економіки на новому етапі повинні стати інвестиції, спрямовані на стимулювання збільшення конкурентоспроможності вітчизняної продукції та продуктивності праці. Для цього необхідно залучення в країну довгострокових інвестицій, що вимагає довіри інверторів до держави та передбачуваності дій уряду.

Забезпечити залучення інвестицій в Україну можливо за рахунок розробки довгострокової стратегії соціально-економічного розвитку країни, яка спроможна підвищити рівень передбачуваності ситуації в державі, зменшити внутрішні ризики та неефективні бюджетні витрати, змінити очікування економічних суб'єктів, стабілізувати рівень інфляції тощо.

У сучасних умовах коректно зазначати про необхідність запровадження у вітчизняну практику стратегічного опортунізму як виду управлінської поведінки держави – суб'єкта бюджетного процесу, коли увага концентрується на довгострокових цілях, залишаючись, водночас, досить гнучкою для того, щоб справлятися з поточними проблемами. Стратегічний опортунізм дозволяє уряду скоріше контролювати, ніж бути під владою випадку. Місія, стратегічні цілі та довгострокові плани не розглядаються в цій ситуації як стримувальні фактори, що роблять бюджетну систему несприйнятливою до нових завдань та ідей. Навпаки, вони утворюють загальні рамкові умови, які керівництво держави постійно мають на увазі, вишукуючи нові можливості їхньої реалізації [227, с. 298].

У теоретичній економіці стратегічною називається поведінка в ситуації, коли ухвалення рішення про подальші дії передбачає аналіз можливих відповідних дій інших суб'єктів ринку. Важливе місце при цьому відводиться ролі держави як антикризового управляючого, завдання якого полягає в забезпеченні макроекономічної рівноваги за допомогою, в основному, бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики.

О. І. Кузнєцова вважає, що «на сучасному етапі відбувається перехід від антикризового регулювання, коли метою було збереження рівноважного стану економіки країни, до стратегічного управління. Передумовами цього переходу є цілий ряд чинників, викликаних змінами зовнішнього та внутрішнього середовища, що здійснюють суперечливий вплив на систему управління національною економікою, водночас мають загальну домінанту, яка полягає в тому, що вихід із системної безвиході можливий тільки через визначення перспективних орієнтирів і цілей» [176, с. 14].

Запровадження в бюджетному процесі довгострокового бюджетного планування пов'язано з необхідністю врахування довгострокових ефектів від рішень, що приймаються сьогодні, зокрема, в сфері оподаткування та фінансування бюджетних видатків, та впливу довгострокових зовнішніх чинників (соціальних, демографічних, економічних, політичних), а також можливості реалізації пріоритетних завдань програми соціально-економічного розвитку країни.

Особливістю сучасного розвитку країн є те, що у 1992 році на конференції ООН з навколишнього середовища та розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 рік) були задекларовані основні ідеї та принципи сталого розвитку, які визначили стратегію розвитку країн на XXI століття. За основу подальшого розвитку держав було покладено інтереси людини, її прагнення жити та творити в гармонії з природою. В Україні також розпочався процес змін у визначенні цілей і пріоритетів розвитку держави у XXI столітті, зокрема у сфері збереження природно-ресурсного потенціалу, навколишнього природного середовища, спрямування науково-технічного прогресу тощо. Тобто започаткувався перехід країни на шлях сталого розвитку.

Тільки за останні 15 років в Україні різними урядами було розроблено декілька стратегій соціально-економічного розвитку, зокрема Стратегія економічного і соціального розвитку на 2000–2004 роки;

Концептуальні основи стратегії економічного і соціального розвитку України на 2002–2011 роки; Стратегія економічного і соціального розвитку України на 2004–2015 роки, у яких, крім іншого, визначалися окремі цілі та завдання економічних, науково-технічних, фінансових, соціальних, екологічних та інституціональних стратегій держави. Однак жодна із зазначених стратегій не була затверджена відповідним законом України, що призводило до необов'язковості дотримання визначених у стратегіях орієнтирів для досягнення довгострокових цілей розвитку держави. За таких умов розроблені науковцями та практиками стратегії не сприймалися як реальний план дій для виконавчих органів влади та не були обов'язковими для врахування при розробці поточних програм, щорічних бюджетів тощо.

На даний момент в Україні на рівні Міністерства фінансів України реалізується Стратегія розвитку системи управління державними фінансами, що схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 року № 774-р [255]. Дана Стратегія декларується як основа забезпечення сталого розвитку країни та виконання соціальних зобов'язань держави перед громадянами.

Оскільки до складу системи управління державними фінансами входять не лише державний та місцеві бюджети, а також позабюджетні фонди та фінанси державного корпоративного сектора, то ця Стратегія є ширшою за охопленням елементів (об'єктів) ніж бюджетна, однак вужчою ніж фінансова стратегія держави. При цьому складовими елементами, що мають безпосереднє відношення до бюджетної стратегії, визначено: середньострокове бюджетне прогнозування, середньострокове бюджетне планування, програмно-цільовий метод, стратегічне планування на рівні міністерств та інших головних розпорядників бюджетних коштів. Часовий горизонт цієї Стратегії для завдань довгострокового характеру становить від трьох до п'яти років.

Що стосується визначення цілей Стратегії розвитку системи управління державними фінансами, то на рівні державного та місцевих бюджетів передбачено:

– забезпечення розвитку програмно-цільового методу в бюджетному процесі для адаптації показників бюджетних програм до пріоритетів соціально-економічного розвитку;

– забезпечення вимірності соціально значущих результатів реалізації державної політики;

– підвищення ефективності використання бюджетних коштів [255].

Очікуваними результатами реалізації цієї Стратегії є:

– оптимізація бюджетних видатків відповідно до пріоритетів державної політики;

– підвищення результативності, прозорості та ефективності використання бюджетних коштів;

– запровадження системи оцінки ефективності результатів фінансової діяльності органів виконавчої влади;

– досягнення конкретних результатів реалізації державної політики у різних галузях бюджетної сфери та реальному секторі економіки за рахунок коштів бюджету.

Серед пріоритетів Стратегії у частині щодо середньострокового бюджетного планування та прогнозування визначено забезпечення послідовності та передбачуваності бюджетної політики та посилення бюджетної дисципліни.

Очікуваними результатами зазначено:

– підвищення якості бюджетних прогнозів;

– забезпечення дієвості механізмів розрахунку показників бюджету на середньострокову перспективу.

Метою реалізації Стратегії щодо складового елемента – стратегічне планування на рівні міністерств та інших головних розпорядників бюджетних коштів є:

– впровадження системи стратегічного планування на рівні міністерств, інших головних розпорядників бюджетних коштів, орієнтованої на забезпечення взаємозв'язку планування діяльності та бюджетного планування;

– забезпечення ефективного та прозорого використання бюджетних коштів;

– підвищення ефективності державного управління та економічних перетворень.

Серед очікуваних результатів зазначено:

– завершення формування правового поля, що регламентує питання планування діяльності міністерств, інших головних розпорядників бюджетних коштів;

– створення цілісної системи документів державного стратегічного планування з інтеграцією до неї планів діяльності міністерств;

– концентрація ресурсів державного бюджету на пріоритетних напрямах і завданнях, визначених у документах державного стратегічного планування.

Оскільки хронічний бюджетний дефіцит та зростаюче боргове навантаження є реаліями сучасного стану державних фінансів України, то такий складовий елемент Стратегії, як управління ліквідністю державних фінансів та державним боргом, також має безпосереднє відношення до формування бюджетної стратегії держави.

Метою розвитку цієї складової є:

– забезпечення фінансування державного бюджету за мінімально можливої вартості обслуговування державного боргу з урахуванням ризиків;

– утримання обсягу державного боргу на економічно безпечному рівні.

Серед очікуваних результатів, які безпосередньо пов'язані з бюджетом, необхідно виділити:

– удосконалення системи управління ліквідністю державних фінансів, що забезпечить підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

Визначаючи відповідність цілей і завдань зазначеної Стратегії пріоритетам соціально-економічного розвитку держави, необхідно наголосити, що значна частина завдань із реформування системи управління державними фінансами розв'язується в межах виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [249], а також відповідно до основних напрямів, що визначені у Концепції розвитку системи управління державними фінансами, реалізація яких повинна здійснюватися протягом 2012–2017 років [256].

На жаль, термін дії Програми економічних реформ на 2010–2014 роки вже вичерпано та її проблематично вважати довгостроковою, оскільки вона була розрахована лише на 5 років. Крім того, зазначена Програма не була затверджена відповідним Указом Президента України, хоча й вважалася Програмою дій Президента України відповідної каденції.

Що стосується Концепції розвитку системи управління державними фінансами, то вона затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України, її часовий горизонт становить 6 років і термін дії ще

не завершено. Однак мета цієї Концепції має суто внутрішнє спрямування на реалізацію заходів задля підвищення ефективності функціонування системи управління державними фінансами через удосконалення нормативно-правового регулювання та поглиблення координації діяльності органів державної влади, що здійснюють державну політику в сфері державних фінансів.

Таким чином, фактично відсутній безпосередній зв'язок між основними напрямами реалізації Стратегії розвитку системи управління державними фінансами та пріоритетами економічного, політичного та соціального розвитку держави, що має свій прояв у визначених у Стратегії цілях та очікуваних результатах. Зазначена Стратегія не може бути покладена в основу формування бюджетної стратегії України, оскільки відсутнє визначення пріоритетних напрямів витрачання коштів задля сталого розвитку країни, вирішення невідкладних соціально-економічних, суспільно-політичних завдань, переорієнтації економіки на євроінтеграційний вектор розвитку держави тощо. Крім того, відсутні індикатори та терміни виконання визначених у Стратегії заходів, які б дозволили визначити необхідні обсяги бюджетного фінансування з урахуванням наявних обмежень.

Вітчизняні дослідники та експерти, зокрема А. К. Кінах, звертають увагу на те, що стратегії сталого розвитку в Україні не існує, бо немає загальної Національної стратегії розвитку. Сучасна економіка України, яка базується на деформованій галузевій структурі та застарілих технологіях, практично виключає можливість сталого економічного зростання [115, с. 35].

О. Г. Білорус зазначає, що в урядових стратегічних документах проблеми сталого (збалансованого) розвитку України або замовчувались, або ставилися формально-декоративно. Так, в урядовій розробці Стратегії економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) «Шляхом європейської інтеграції» комплексні завдання сталого розвитку не ставляться взагалі. Ця стратегія фактично консервує деградаційну політику традиційного індустріалізму в Україні з її галузевими пріоритетами. У цій Стратегії лише розглядають питання екологічної безпеки в дуже вузькому значенні, а сталий розвиток трактується лише як економічний розвиток [19, с. 366].

Що стосується розробки бюджетної стратегії, то вона є похідною від процесу розробки Національної стратегії сталого розвитку,

мета якої є забезпечення необхідними фінансовими ресурсами соціально-економічних потреб суспільства на конкретному етапі його розвитку. Тому головною вимогою для визначення пріоритетів бюджетної стратегії є їх узгодження з цілями і завданнями стратегії соціально-економічного розвитку держави.

В Україні вже запроваджено середньострокове бюджетне планування – один із ключових пріоритетів реформування державних фінансів відповідно до Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Прогноз Державного бюджету України на 2013–2014 рр. – це перший документ, який розроблений Міністерством фінансів України на новій основі та схвалений постановою Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2012 р. № 318 [244]. Однак необхідно зазначити, що розробка даного Прогнозу здійснювалася в умовах відсутності затвердженої державної програми соціально-економічного розвитку України на середньострокову чи довготривалу перспективу (стратегії соціально-економічного розвитку), що негативно вплинуло на точність прогнозування індикативних показників. У даному випадку політичні події у 2013 році, що змінили вектор розвитку держави, необхідно розглядати як форс мажор, передбачити який було неможливо.

Наступний крок – перехід до довгострокового бюджетного планування – розробки бюджетної стратегії. Однак на сьогодні законодавча база України не містить окремих правових норм, які б регулювали питання розробки стратегії в бюджетному процесі. При цьому стратегічні планові документи мають бути узгоджені за цілями на державному та місцевих рівнях. Необхідно також передбачити синхронізацію документів за термінами реалізації – на довгострокову, середньострокову та короткострокову перспективу. Крім того, бюджетна стратегія разом з податковою, борговою, інвестиційною та грошово-кредитною входить до складу фінансової стратегії, яка, в свою чергу, є складовою частиною соціально-економічної стратегії, що передбачає необхідність узгодження цілей та пріоритетів усіх складових стратегії розвитку держави. При цьому важливо дотримуватися також внутрішньої збалансованості визначених окремих цілей у кожній зі стратегій.

Стратегія – це довгостроковий план, який інтегрує головні цілі різних владних інституцій у єдине ціле. Стратегія в цьому разі має включати в себе: основні сфери координації; найістотніші механізми реалізації політики; засоби й інструменти основних дій, спрямованих на досягнення поставлених цілей [179, с. 4].

Тому питання координації довгострокового стратегічного та бюджетного планування є одним із основних завдань бюджетної політики на середньострокову перспективу. Основною метою середньострокового бюджетного планування є бюджетне забезпечення реалізації середньострокових пріоритетів, а інструментом – середньострокові програми та середньострокові бюджети. Причому перший рік планується детально, наступні – узагальнено за основними показниками з відповідним періодичним подовженням планового періоду. Це робиться для того, щоб постійно мати середньострокове, а в перспективі – й стратегічне бачення інноваційного розвитку країни й доступних ресурсів для такого розвитку [179, с. 8].

Для макрофінансової стабілізації на всіх рівнях державні видатки повинні бути приведені в сувору відповідність із реальними можливостями бюджету. Тому загальною тенденцією міжнародних фінансів останніх років є формування чітких інституційних рамок для бюджетної політики та запровадження нових бюджетних правил як у розвинених країнах, так і тих, що розвиваються. Основним мотивом модифікації й запровадження таких правил було створення надійних середньострокових орієнтирів у галузі бюджетної політики та підвищення довіри економічних суб'єктів до державної політики. Бюджетні правила накладають на бюджетно-податкову політику обмеження довгострокового характеру шляхом запровадження кількісних лімітів на бюджетні агрегати. Тобто простір для бюджетної політики обмежується певними рамками, які не можуть часто змінюватися. Бюджетні правила мають на меті скоригувати деформовані стимули та не допустити надмірного витрачання бюджетних коштів (особливо в періоди сприятливої кон'юнктури), що має велике значення для гарантування боргової стійкості й фіскальної відповідальності [23, с. 13].

Щодо України, то запровадження нових бюджетних правил повинно передбачити чітке визначення граничних розмірів дефіциту бюджету, державного та гарантованого державою боргу, в т. ч. внутрішнього та зовнішнього, квазіфіскальних операцій, умовних

зобов'язань тощо, виходячи з наявних бюджетних можливостей і виникаючих бюджетних обмежень.

Визначаючи пріоритети бюджетної стратегії України, необхідно усвідомлювати, що пріоритети – це найважливіші соціально-економічні процеси, на стимулювання яких певний період часу спрямовується переважна частина ресурсів за допомогою відповідних методів і підходів.

Л. В. Лисяк вважає, що підхід до визначення пріоритетів бюджетної політики за галузевим принципом є неефективним у довгостроковому періоді. Оскільки державні витрати здійснюються, в основному, за певним обмеженим переліком напрямів, то вони повинні узгоджуватись з потребами економічної політики загалом, мати чіткі часові межі, в іншому випадку – надмірна довготривала підтримка одних галузей та сфер викликатиме виникнення і розвиток структурних деформацій, консервацію існуючих, зниження зацікавленості одержувачів такої підтримки у підвищенні результативності власної діяльності. При цьому зміна галузевих пріоритетів бюджетних видатків повинна здійснюватися поступово. Об'єктом пріоритетів повинні бути не галузі чи окремі підприємства, а новітні технології, відповідні міжгалузеві програми, включаючи механізм розробки, освоєння, виробництва, реалізації продукції та тиражування технологій і нововведень [181].

У розвинених країнах світу як елемент державної політики став виділятися підхід, пов'язаний із відбором, захистом і розвитком найбільш пріоритетних для конкретної країни напрямів технологічного розвитку. При прогнозуванні інвестиційних витрат найважливішим етапом є вибір цілей і пріоритетів бюджетної політики на довгострокову перспективу. Оскільки вибір пріоритетів визначає структуру інвестиційних витрат бюджету та вони мають бути узгоджені з цілями і завданнями програм соціально-економічного розвитку.

До 2013 року в Україні відбувалася реалізація Стратегії економічного і соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004–2015 роки та Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Дострокове завершення терміну дії цих документів та незначний часовий горизонт їх розробки не дозволяє зазначати

про ефективне довгострокове прогнозування в сфері бюджетної політики.

Стратегічними пріоритетами на 2004–2015 роки у цьому документі було визначено:

1. Створення передумов для набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі.
2. Забезпечення сталого економічного зростання.
3. Утвердження інноваційної моделі розвитку.
4. Соціальна переорієнтація економічної політики [274, с. 45].

Оскільки стратегія сталого розвитку включає екологічну, економічну та соціальну складові, то на сьогодні нагромаджено чималого досвіду щодо їхньої розробки, що зумовило появу низки різних стратегій розвитку, зокрема йдеться про такі з них:

– стратегії, що мають справу з економічним відродженням і зростанням. Вони спрямовані на зміцнення виробничих потужностей, відновлення фінансової та монетарної рівноваги, запровадження бюджетної дисципліни, сприяння лібералізації та приватизації;

– стратегії соціального плану, орієнтовані на подолання бідності.

– стратегії, спрямовані на інтеграцію чинника навколишнього середовища в розвиток. Ці стратегії передбачають всеохоплюючий міжсекторальний аналіз консервації та ресурсного менеджменту, щоб інтегрувати ці екологічні виклики в процес розвитку [330].

У свою чергу, Ю. Б. Іванов виділяє за характером та специфікою поставлених цілей, а також проблем, які необхідно вирішувати, – економічні, соціальні, науково-технічні, екологічні, інституціональні стратегії [108, с. 34]. Тому, визначаючи пріоритети бюджетної стратегії, важливо враховувати, що бюджетна політика підпорядкована економічній політиці держави як політиці більш високого рівня, яка визначає загальні пріоритети економічного та соціального розвитку країни. При цьому бюджетна політика України в сучасних умовах повинна враховувати довгострокові стратегічні цілі. Її пріоритетом має стати створення передумов для переходу від рецесії та екстенсивного зростання до сталого економічного розвитку. На жаль, для державної економічної політики України притаманна невідповідність між проголошеними та фактичними цілями та напрямами бюджетної політики, що накладає додаткові труднощі на процес прогнозування фінансових ресурсів держави.

Порівнявши підходи фахівців та практиків у бюджетній сфері щодо розробки бюджетної стратегії України, можна зробити висновки щодо їхнього бачення пріоритетів та завдань.

Так, Міністерство фінансів України, розробляючи державний бюджет на середньострокову перспективу (2012–2014 роки), визначило такі пріоритети:

1. Розв'язання проблем із накопиченням державного боргу, обсяг якого з 2007 року до 2011 рік зріс із 10 до 27 % ВВП, та збільшення вартості його обслуговування.

2. Підвищення інвестиційної привабливості України шляхом зниження ставок оподаткування, зокрема податку на прибуток підприємств, податку на додану вартість, а також розширення сфери застосування інвестиційних податкових преференцій, надання державних гарантій, збереження стабільної частки державних інвестицій.

3. Забезпечення соціальної складової бюджету, зокрема першочергове фінансування таких галузей, як соціальний захист та соціальне забезпечення, охорона здоров'я та освіта. За рахунок запровадження сучасних наукових підходів соціального бюджетування створити передумови для раціонального використання завжди обмежених бюджетних коштів та активізації соціально-економічного потенціалу населення.

4. Скорочення спеціального фонду державного бюджету та прийняття змін до Бюджетного кодексу України щодо зменшення джерел формування цього фонду в частині надходжень [196, с. 5].

О. О. Молдован у монографії «Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ» визначає такі пріоритети (важливі завдання) щодо реалізації в Україні ефективної бюджетної політики, спрямованої на забезпечення сталого економічного розвитку на інноваційно-інвестиційній основі та підвищення добробуту громадян [210, с. 315]:

1. Зменшення дефіциту бюджету шляхом виходу в 2013–2014 роках на бездефіцитний бюджет, залишити дефіцитне фінансування лише інвестиційних видатків проектів та програм, доходи бюджету від яких у перспективі дозволять покрити боргові ресурси, залучені для їх фінансування. Запозичення для фінансування інвестиційних проектів мають бути обмежені 2 % ВВП.

2. Зменшення боргового тиску на економіку за рахунок спрямування в разі наявності надпланових надходжень до бюджету на дострокове погашення частини державного боргу. При цьому пріоритет надавати достроковому погашенню зовнішніх боргових зобов'язань.

3. Збереження високого рівня інвестиційних видатків зведеного бюджету за рахунок збереження в середньостроковій перспективі обсягу інвестиційних видатків зведеного бюджету на рівні 5 % ВВП. Такий показник інвестиційних видатків має стати затвердженим орієнтиром при підготовці бюджету

4. Зростання розміру соціальних виплат за рахунок перегляду методики визначення та розрахунку розміру мінімального прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати; селективної підтримки окремих найменш соціально захищених категорій населення (вчителі, лікарі, чорнобильці, особи з обмеженими фізичними здібностями та ін.); упорядкування системи соціальних пільг.

5. Забезпечення інвестицій для проведення реформ шляхом фінансування видатків на їх проведення, а саме реформи ЖКГ, адміністративно-територіальну реформу, земельну реформу та інші.

А. С. Гальчинський вважає, що нова економічна стратегія має бути сконцентрована на освоєнні внутрішнього інвестиційного ринку. Стрижневою ідеєю тут є інноваційна реконструкція наявного виробничого потенціалу.

Це, по-перше, політика реіндустріалізації базових галузей.

По-друге, здійснення дуже жорсткої, заснованої одночасно на максимально можливих фіскальних стимулах, комплексної програми енергозбереження.

По-третє, технологічне переозброєння агропромислового комплексу.

По-четверте, інфраструктурні проекти й проекти реконструкції ЖКГ. У цій системі заходів особливо вирізняється пов'язана з переозброєнням армії проблема розвитку підприємств ВПК, які можуть і повинні стати локомотивом технологічної модернізації всієї економіки [50].

Ратифікація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом визначила новий дороговказ для перетворень в Україні з метою в подальшому стати повноправним членом ЄС. Зазначена подія зумовила розробку та затвердження Стратегії сталого розвитку

«Україна – 2020», де визначено мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України [284].

Враховуючи, що бюджетна стратегія складається з трьох складових, а саме: стратегії по доходах, стратегії по видатках та стратегії з управління боргом, то доцільно згрупувати першочергові пріоритети реалізації Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» за стратегічними напрямами кожної зі складових частин бюджетної стратегії, щоб визначити її цілі та довгострокові орієнтири.

У загальному вигляді стратегічні напрями політики у сфері формування доходів бюджету (податкова політика) включають: вдосконалення системи оподаткування, спрощення адміністрування податкових платежів і неподаткових надходжень, врегулювання міжбюджетних відносин. Таким чином до стратегії по доходах можна віднести, у частині:

– *вдосконалення системи оподаткування:*

– податкову реформу;

– реформу захисту економічної конкуренції;

– *спрощення адміністрування податкових платежів і неподаткових надходжень:*

– програму залучення інвестицій;

– програму розвитку малого та середнього бізнесу;

– реформу державної митної справи та інтеграцію в митну спільноту Європейського Союзу;

– *врегулювання міжбюджетних відносин:*

– реформу державного фінансового контролю та бюджетних відносин;

– децентралізацію та реформу державного управління;

– реформу регіональної політики.

Що стосується визначення стратегічних напрямів політики у сфері витрат бюджету (стратегія по видатках бюджету), то їх доцільно згрупувати за сферами діяльності (функціями) держави з метою спрощення процесу формування довгострокових прогнозів щодо визначення необхідних обсягів бюджетних ресурсів (додаток Т).

До реформ та програм розвитку держави, які необхідно враховувати при формуванні та реалізації стратегії з управління боргом, відносять:

– реформа фінансового сектора;

– реформа монетарної політики;

– реформа державного фінансового контролю та бюджетних відносин.

Таким чином, згрупувавши всі реформи та програми розвитку держави, що визначені у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» за складовими бюджетної стратегії та сферами діяльності держави, можна визначити пріоритети та довгострокові орієнтири бюджетної стратегії України, а також у подальшому спрогнозувати обсяги доходів та видатків бюджету, необхідних для виконання державою її функцій та реалізації зазначених реформ.

Сучасний період розвитку держави вимагає докорінних якісних перетворень в усіх сферах суспільного життя – економічній, соціальній, духовній, політичній, військовій. Стратегічні пріоритети можна згрупувати за такими напрямками [145, с. 102]:

1. *Реалізація реформ для набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі*. У першу чергу це стосується комплексних системних реформ у сфері загальнодержавного управління та забезпечення громадського порядку, безпеки та судової влади, які спрямовані на проведення інституційних перетворень у країни, як боротьба з корупцією та оновлення влади, конституційна та судова реформа, децентралізація влади та реформа державного управління, реформа правоохоронної системи тощо. Прогнозується, що в 2020 році Україна увійде до 50 кращих держав світу за індексом сприйняття корупції, який розраховується Transparency International; на 70 відсотків відбудеться оновлення кадрового складу державних службовців у правоохоронних органах, судах, інших державних органах.

Одночасно необхідно усунути суперечності, що виникають під час реалізації євроінтеграційного курсу України з економічними партнерами на пострадянському просторі, насамперед із Російською Федерацією. На це має бути спрямована реалізація реформ із захисту економічної конкуренції та державної митної справи. За розрахунками Всесвітнього Економічного Форуму (WEF) прогнозується, що в

2020 році Україна увійде до 40 кращих держав світу за глобальним індексом конкурентоспроможності.

2. *Забезпечення сталого економічного розвитку держави*. За рахунок проведення структурних реформ у сфері економічної діяльності держави, реалізації земельної реформи та програм залучення інвестицій, енергонезалежності, розвитку українського експорту, розвитку малого та середнього бізнесу тощо, уряд повинен забезпечити відновлення макроекономічної стабільності та створення умов для стійкого зростання економіки екологічно невиснажливим способом (шляхом впровадження новітніх енергозберігаючих технологій). За прогнозними розрахунками Світового банку за період 2015–2020 років чисті надходження прямих іноземних інвестицій в Україну складуть понад 40 млрд. доларів США.

Одночасно необхідне проведення податкової реформи, здійснення дерегуляції та розвитку підприємництва, які забезпечать підвищення стандартів життя та подолання розриву в обсягах ВВП на одну особу між Україною та країнами-членами ЄС. За рахунок реалізації зазначених реформ, що здатні забезпечити вищі темпи зростання ВВП порівняно з країнами ЄС, прогнозується довести у 2020 році значення показника валового внутрішнього продукту (за паритетом купівельної спроможності) у розрахунку на одну особу до 16 000 доларів США.

Сталий економічний розвиток держави неможливий без запровадження в країні інноваційної моделі розвитку, яка передбачає, крім структурної перебудови та модернізації економіки, обов'язкове державне стимулювання та фінансування людського капіталу. Пріоритетними у цьому напрямі є реалізація реформ освіти та державної політики в сфері науки та досліджень, а також програм розвитку інновацій, залучення талантів, розвитку дітей та юнацтва. Реалізація зазначених заходів дозволить Україні в 2020 році увійти до 30 кращих держав світу за глобальним індексом конкурентоспроможності у боротьбі за таланти, який розраховує одна з провідних світових бізнес-шкіл (INSEAD); взяти участь у міжнародному дослідженні якості освіти PISA та увійти до 50 кращих держав - учасниць такого дослідження; забезпечити 75 відсотків випускників загальноосвітніх навчальних закладів володінням щонайменше двома іноземними мовами, що підтверджуватиметься міжнародними сертифікатами; довести

частку проникнення широкосмугового Інтернету до 25 абонентів на 100 осіб (за даними Світового банку).

3. *Побудова соціально орієнтованої ринкової економіки європейського типу.* Запровадження в Україні сучасних європейських стандартів якості життя, які передбачають наявність у державі ефективної медицини, безпечного стану довкілля, програм підтримки соціально вразливих верств населення, доступу до якісної питної води, безпечних харчових продуктів та промислових товарів тощо. Досягти безпеки життя та здоров'я людини в країні можливо за рахунок реалізації комплексних реформ у сфері охорони здоров'я, соціального захисту населення, забезпечення безпечності та якості харчових продуктів, проведення пенсійної реформи та запровадження програми збереження навколишнього природного середовища. Реалізація зазначених заходів за розрахунками Світового банку дозволить до 2020 року підвищити середню тривалість життя людини в Україні на 3 роки.

Соціально орієнтована ринкова економіка передбачає гарантування державою реалізації прав і свобод громадян у всіх їх виявах. Тому особливого значення набуває посилення суспільної привабливості реформ за рахунок реалізації заходів, що забезпечують взаємну повагу та толерантність у суспільстві, гордості за власну державу, її історію, культуру, науку, спорт тощо. Прогнозується, що в 2020 році 90 відсотків громадян України відчуватимуть гордість за свою державу (за результатами загальнонаціонального опитування); Україна завоює щонайменше 35 медалей під час участі у XXXII літніх Олімпійських іграх; 20 фільмів українського виробництва вийдуть у широкий прокат.

4. *Підвищення національної безпеки та оборони держави.* Поява нових геополітичних викликів для національної безпеки держави вимагає перегляду доктринальних та концептуальних підходів до її забезпечення. Пріоритетними напрямами реформи системи національної безпеки та оборони є впровадження нових зразків озброєння та військової техніки, формування нових органів управління в сфері забезпечення національної безпеки, перегляд кваліфікаційних вимог до кадрів тощо. Необхідно здійснити реформу оборонно-промислового комплексу за рахунок залучення іноземних інвестицій та формування ефективної моделі державно-приватного партнерства. Для реалізації зазначених заходів передбачається, що протягом 2015–2020 років

витрати на національну безпеку й оборону становитимуть не менше 3 відсотків від валового внутрішнього продукту. За розрахунками Стокгольмського міжнародного інституту дослідження миру прогнозується, що в 2020 році в Україні чисельність професійних військових на 1000 населення збільшиться із 2,8 до 5,6 осіб.

5. *Забезпечення енергетичної безпеки держави.* Сталий розвиток України неможливий без енергоефективного та енергоощадного використання та споживання енергоресурсів. У Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» зазначено, що основною метою державної політики у цій сфері є зниження енергоємності валового внутрішнього продукту (на 20 відсотків до кінця 2020 року). За рахунок реалізації реформи енергетики та програм енергонезалежності та енергоефективності передбачається перехід до використання енергоефективних технологій та обладнання, проведення повної реформи системи ціно- та тарифоутворення на енергію та паливо, відмова від перехресного субсидування та державного дотування, залучення іноземних інвестицій в енергетичний сектор України, приватизація перспективних і ліквідація (консервація) збиткових вугледобувних підприємств тощо.

За даними Міжнародного енергетичного агентства, реалізація зазначених заходів дозволить у 2020 році довести показник енергоємності валового внутрішнього продукту до 0,2 тонни нафтового еквівалента на 1000 доларів США, а також зменшити ліміт частки одного постачальника в загальному обсязі закупівель будь-якого з енергоресурсів до 30 відсотків.

6. *Децентралізація влади та реформування системи державного управління.* Інтеграція України в європейський простір вимагає реалізації повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Тому метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні. За рахунок реалізації реформ регіональної політики, державного управління та бюджетних відносин прогнозується довести у 2020 році питому вагу місцевих бюджетів до 65 відсотків у Зведеному бюджеті України.

7. *Утримання на економічно безпечному рівні бюджетного дефіциту та державного боргу*. Посилення боргового навантаження на

економіку України та виникнення у 2015 році переддефолтного стану вимагає запровадження ефективної системи управління державним боргом та усунення причин його появи, зокрема хронічного дефіциту бюджету. Обов'язковими вимогами реалізації реформи державного фінансового контролю та бюджетних відносин протягом 2015–2020 років є: забезпечення максимального відношення дефіциту державного бюджету до валового внутрішнього продукту (за розрахунками Міжнародного валютного фонду) не більше 3 відсотки та максимального відношення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до валового внутрішнього продукту (відповідно до Маастрихтських критеріїв конвергенції) не більше 60 відсотків.

Підсумовуючи вищезазначене та узагальнюючи здобутки науковців і практиків, необхідно наголосити, що пріоритети бюджетної стратегії тісно пов'язані з усіма аспектами внутрішньої та зовнішньої політики, що захищають національні інтереси держави. Через відсутність в Україні нормативно-правових актів, які б законодавчо закріплювали необхідність розробки бюджетної стратегії на найближчі 5–10 років з метою підпорядкування її пріоритетів цілям і завданням соціально-економічного розвитку, й досі залишаються не сформульованими пріоритети бюджетної стратегії, орієнтованої на сталий розвиток країни.

Сьогодні Україні потрібна стратегія економічного зростання, а не окремий перелік реформ. Для цього необхідно, щоб фінансові потоки (як державні, так і приватні інвестиції) були спрямовані на фінансування завдань економічного зростання, які б забезпечили підйом виробництва, а не тільки зростання ВВП за рахунок спекулятивних операції на фінансовому ринку та інфляції.

Держава має реалізовувати політику економічного зростання, яка передбачає, крім іншого, управління рухом фінансових потоків, цільове кредитування пріоритетних інфраструктурних проектів, зниження процентних ставок, валютне регулювання та нагляд за банківською системою, поєднання стратегічного планування із ринковою самоорганізацією, гармонізацію інтересів держави та платників податків, чесне державно-приватне партнерство в інтересах зростання виробництва.

Необхідне формування нового типу мислення у вітчизняної еліти, яке передбачає перехід від «парадигми зростання» до «парадигми

розвитку» при розробці національної стратегії розвитку держави, коли основним пріоритетом та індикатором виміру є зростання національного добробуту, а не механістичний рух до обраних орієнтирів розвитку країни.

Підсумовуючи вищезазначене, необхідно наголосити, що наступним етапом формування бюджетної стратегії України є пошук ефективних механізмів реалізації визначених пріоритетів, виходячи з глобальних тенденції соціально-економічного розвитку, кращого зарубіжного досвіду та стану вітчизняної економіки. Основне завдання бюджетної стратегії полягає у встановлені зв'язку між стратегічними цілями та довгостроковими орієнтирами соціально-економічного розвитку держави та пріоритетами витрачання бюджетних коштів у визначений період часу.

4.2. Ефективне управління державним боргом та посилення стійкості державних фінансів України

Хронічний бюджетний дефіцит, який став визначальною характеристикою сучасних державних фінансів більшості країн світу, зумовив розширення сфери застосування бюджетного стратегічного планування за межі бюджетної політики, додавши до неї боргову, грошово-кредитну, інвестиційну та валютну політики в частині обслуговування та управління державним боргом, який є наслідком здійснення державних запозичень для фінансування дефіциту бюджету. В сучасних умовах коректно зазначати про формування та реалізацію бюджетно-фінансової політики при плануванні та прогнозуванні видатків бюджету на обслуговування державного та гарантованого державою боргу. Оскільки, згідно з бюджетною класифікацією, видатки на погашення боргу належать до складу фінансування бюджету (ст. 11) [35]. При цьому видатки на обслуговування державного боргу, як внутрішнього, так і зовнішнього, входять до складу загальнодержавних функцій відповідно до функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету.

У незалежній Україні з виникненням державної заборгованості постало питання про необхідність формування дієвої системи управління державним боргом як невід'ємної складової державних фінансів. При цьому управління державним боргом повинно відбуватися із

дотриманням законодавчо визначених критеріїв і показників боргової безпеки держави. Незважаючи на те, що в Україні ще не прийнято закон про державний борг, зокрема й окремих законів про внутрішній і зовнішній державний борг, однак у наказі Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України» затверджено індикатори боргової безпеки держави, що дозволяють оцінити ефективність управління державним боргом у сучасних умовах [215].

Система управління державним боргом передбачає управління стадіями формування боргу шляхом залучення коштів, його розміщення та погашення для досягнення економічних, політичних і соціальних цілей макроекономічної політики держави. У складі економічних цілей управління державним боргом визначають – мінімізацію вартості запозичень, зменшення витрат на обслуговування, підвищення ефективності використання залучених ресурсів і бюджетні цілі [33, с. 126].

Відповідно до норм Бюджетного кодексу України державний борг – це загальна сума боргових зобов'язань держави з повернення отриманих та непогашених кредитів (позик) станом на звітну дату, що виникають внаслідок державного запозичення (ст. 2) [35]. Державні (місцеві) запозичення здійснюються в межах, визначених законом про Державний бюджет України (крім випадків, коли існує вільний залишок бюджетних коштів та Верховна Рада Автономної Республіки Крим, міська рада або за їх рішенням місцевий фінансовий орган здійснюють правочини з державним (місцевим) боргом з метою ефективного управління державним (місцевим) боргом та/або ліквідністю єдиного казначейського рахунку) з дотриманням граничного обсягу державного боргу на кінець бюджетного періоду (крім випадку, коли існує вільний залишок бюджетних коштів) (ст. 16) [35].

Процес запозичення коштів місцевими органами влади, обслуговування та погашення відповідних місцевих боргових зобов'язань регулюється постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення місцевих запозичень» [243]. При цьому боргові зобов'язання місцевих органів влади не включаються до складу державного боргу, крім гарантованих урядом кредитів.

Бюджетним кодексом України визначено, що право на здійснення державних внутрішніх і зовнішніх запозичень належить держа-

ві в особі члена Кабінету Міністрів України, відповідального за формування та реалізацію державної бюджетної політики, або особи, яка виконує його обов'язки, за дорученням Кабінету Міністрів України. Кабінет Міністрів України визначає умови здійснення державних запозичень, зокрема вид, валюту, строк та відсоткову ставку державного запозичення.

Найбільшою проблемою, що виникає під час управління державним боргом, є не загальна сума боргу, а витрати на його погашення та обслуговування. Тому боргова безпека трактується як відповідний рівень внутрішньої та зовнішньої заборгованості з урахуванням вартості її обслуговування, ефективності використання внутрішніх і зовнішніх запозичень та оптимального співвідношення між ними, достатній для задоволення нагальних соціально-економічних потреб, що не загрожує суверенітету держави та її фінансовій системі [215]. Саме тому одним із основних показників фінансової стабільності країни є платоспроможність, тобто здатність уряду в повному обсязі обслуговувати та своєчасно погашати державний борг, що дозволяє закріпити за державою імідж надійного позичальника та створює можливості для отримання нових позик на більш вигідних умовах.

Існує багато підходів та думок серед науковців та експертів міжнародних фінансових організацій щодо визначення прийнятного рівня державного боргу до ВВП країни-позичальниці. Оскільки вимоги щодо критичного рівня державного боргу безпосередньо залежать від рівня розвитку країни, то за результатами різних досліджень було доведено, що оптимальний рівень боргу для країн з розвиненою економікою перебуває в діапазоні від 20 % до 50 % ВВП [291]. Відповідно для країн з ринками, що розвиваються, зокрема й для України, оптимальний рівень державного боргу повинен бути нижчим, внаслідок високих внутрішніх і зовнішніх ризиків, зокрема через незавершену структурну перебудову економіки, значну частку боргу, номінованого в іноземній валюті, триваючі інституціональні трансформації в суспільстві та слабкі ринкові інститути, низьку ефективність економічної політики держави. Додатковим ризиком для боргової стійкості державних фінансів в умовах посткризового розвитку економіки є негативний вплив наслідків глобальної кризи 2008–2009 років, про що наголошують експерти МФВ та доводять у своїх дослідженнях, що критичне значення відношення суспільного боргу (державного та місцевого)

до ВВП для країн з ринками, що розвиваються, складає 42,8 % ВВП [326]. Крім того, англійські вчені Е. Боллз та Г. О'Доннелл довели, що при відносно високій величині державного боргу, порівняно з ВВП країни, навіть стабільна динаміка боргу може негативно впливати на економічне зростання [327, с. 175]. Тому в багатьох країнах ОЕСР довгострокові показники боргу відносно ВВП визначаються значно нижчими значеннями, ніж мінімальний рівень затверджених індикаторів боргової безпеки.

Згідно з вимогами Маастрихтської угоди (1993 рік) державний борг для країн Євросоюзу не повинен перевищувати 60 % ВВП країни та річний дефіцит бюджету не повинен перевищувати 3 % ВВП, що фактично має дорівнювати частці державних капіталовкладень. Тому в світовій практиці формування державної фінансової політики вважається прийнятним, якщо зростання державного боргу за рік (річний дефіцит бюджету) не перевищує річного обсягу державних капіталовкладень. Такий підхід до визначення напряму використання державного боргу базується на теорії «нової філософії державного боргу», котру розробив американський економіст Г. Моультон, висунувши гіпотезу про те, що в ситуації, коли запозичення для покриття бюджетних дефіцитів використовуються на кредитну підтримку державних інвестицій, то вони здійснюють на економіку мультиплікаційний ефект і компенсують нестачу приватних інвестицій [352, с. 32]. Зокрема, у Великобританії з 1997 року питання державного боргу регулюються двома фінансовими правилами: «золоте правило», згідно з яким протягом економічного циклу уряд здійснює запозичення виключно на інвестиційні цілі, а не для фінансування поточних видатків; «правило стійкості інвестицій», відповідно до якого відношення чистої величини державного боргу до ВВП протягом економічного циклу має бути стабільним та обумовленим [351].

Бюджетним кодексом України визначено, що загальний обсяг державного та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60 відсотків річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України (ст. 18) [35]. Згідно з індикаторами боргової безпеки України оптимальним вважається відношення обсягу державного та гарантованого державою боргу до ВВП на рівні 20 % [215] (додаток У). Однак, починаючи з 2009 року та до сьогодні, в Україні значно перевищено цей показник та існує

стійка тенденція до нарощування державного боргу, який у 2014 році був вищим за критичний рівень (60 % від ВВП) і становив 70,3 % від ВВП (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

Відношення державного та гарантованого державою боргу до ВВП за 2007–2014 роки, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Державний та гарантований державою борг	12,3	20,0	34,8	39,9	36,3	36,5	40,3	70,3
Державний борг	9,9	13,8	24,9	29,9	27,4	28,3	33,1	60,4
Гарантований державою борг	2,4	6,2	10,0	10,1	8,9	8,2	7,2	9,8

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України (www.minfin.gov.ua)

У зв'язку з негативним впливом світової кризи на економіку України в 2008 році відбулося погіршення макроекономічних показників та, як наслідок, різке зростання державного та гарантованого державою боргу на 7,7 % ВВП порівняно з 2007 роком, склавши 20,0 % ВВП. Однак, незважаючи на абсолютне зростання державного боргу, показники боргової безпеки та навантаження на державний бюджет відповідали безпечному рівню. Подальше просідання економіки в 2009 році змусило уряд збільшити обсяги державних запозичень для забезпечення конституційних прав і свобод громадян, економічної безпеки та макроекономічної стабільності в Україні, що призвело до ще більшого зростання державного та гарантованого державою боргу до 34,8 % ВВП, що в 1,6 раза більше аналогічного показника на кінець 2008 року. У 2010 році продовжився негативний тренд зростання боргу, однак його відносне значення до ВВП перебувало в межах задовільного відповідно до індикаторів боргової безпеки України. Ситуацію вдалося дещо стабілізувати у 2011–2012 роках, знизивши значення показника відношення державного боргу до ВВП на три відсоткових пункти. Однак через зміну політичного вектора розвитку України в 2013 році, яка призвела до деформацій у суспільному та економічному житті країни, уряд змушений був вдатися до масштабних державних запозичень для стабілізації державних фінансів, що знайшло свій прояв у суттєвому зростанні державного боргу. Так, у 2013 році частка державного та гарантованого державою боргу в ВВП

становила 40,3 %, у 2014 році – 70,3 %, що перевищило критичне значення відповідного індикатора боргової безпеки на 10,3 %.

Необхідно зробити уточнення щодо кількісного відображення в офіційній звітності сумарної величини державного боргу, оскільки в Україні немає однозначної позиції з цього приводу. В країні фактично існує два види боргу – офіційно визнаний державний борг, який оформлений кредитними угодами або державними цінними паперами, та заборгованість, яка не враховується в складі державного боргу, але є такою за економічним змістом, оскільки виплати за такими зобов'язаннями уряду здійснюються з державного бюджету. Зокрема, йдеться про заборгованість із виплати заробітної плати бюджетних установ, невиконані фінансові зобов'язання за поставлені товари чи надані послуги бюджетним організаціям, заборгованість за виплатами Пенсійного фонду України та державних фондів соціального страхування (у цьому випадку йдеться про невиплачені протягом 2013–2014 років пенсії та соціальні виплати громадянам України, що проживають на тимчасово окупованих територіях), заборгованість із відшкодування ПДВ, гарантії держави щодо компенсації знецінених заощаджень громадян в установах Ощадного банку України тощо. Таким чином, реальна величина державного боргу є значно вищою, ніж офіційна, а отже, й реальне навантаження боргових виплат на державний бюджет є значно більшим.

Таке уточнення є необхідним, оскільки, відповідно до методики МВФ щодо статистичного визначення обсягу державного боргу, під терміном «державний борг» розуміється сукупний борг державного сектора управління, який включає в себе: боргові зобов'язання у вигляді спеціальних прав запозичення, валюту та депозити, боргові цінні папери, кредити, страховки, пенсії, стандартизовану систему гарантій та іншу кредиторську заборгованість, тобто всі зобов'язання держави, які вимагають майбутніх виплат відсотків та/або основної суми боржником кредитору.

Незважаючи на різке зростання у 2014 році показника відношення державного боргу до ВВП України, він залишається відносно невисоким у порівняно з іншими країнами світу, включаючи розвинені. Однак можливості щодо управління державним боргом в Україні мають суттєві обмеження. Якщо до 2014 року показник відношення державного боргу до доходів загального фонду державного бюджету

знаходився на безпечному рівні, зокрема, у 2007 році становив 53,4 %, у 2008 році – 81,7 %, у 2009 році – 151,1 %, у 2010 році – 179,6 %, у 2011 році – 150,3 %, у 2012 році – 148,9 %, у 2013 році – 172,1 %, то на кінець 2014 року він становив 308,2 % при критичному рівні 300 % (додаток Ф).

Істотне зростання з 2009 року обсягу державного боргу та видатків на його обслуговування відповідало тенденціям в економічного розвитку більшості країн світу й було пов'язано із збільшення бюджетних дефіцитів у зв'язку з фінансуванням масштабних антикризових урядових програм, що стало у 2010 році предметом обговорення керівниками урядів країн «Групи 20», де було прийнято рішення щодо скорочення дефіциту бюджетів країн у два рази до 2013 року, що дозволить також зменшити й державну заборгованість. Зокрема, дефіцит консолідованих бюджетів країн «Групи 20» у 2009 році в середньому становив 7,9 % ВВП. Середній рівень дефіциту бюджету для країн Євросоюзу становив у 2009 році 7,5 % ВВП, у тому числі у Великобританії – 11,6 %, в Іспанії – 12,3 %, в Італії – 5,6 %, у Німеччині – 4,2 %, у Франції – 7 % ВВП [269]. За рахунок запроваджених урядом антикризових заходів у 2013 році вдалося довести дефіцит бюджету для країн ЄС-28 до 3,2 % ВВП (Євро зона (ЄС-18) – 2,9 % ВВП), у тому числі у Великобританії – 5,8 % ВВП, в Іспанії – 6,8 %, в Італії – 2,8 %, у Франції – 4,1 %, у Німеччині профіцит – 0,1 % ВВП [355]. Показники дефіциту бюджету та державного боргу країн Європейського Союзу за 2010–2013 роки у відсотках від ВВП наведено у Додатку Х.

Для України показники дефіциту зведеного бюджету не були настільки загрозливими, зокрема, у 2009 році дефіцит становив 4,1 %, у 2010 році – 6,0 % ВВП, у 2011 році уряду вже вдалося утримати його на безпечному рівні – 1,8 % ВВП. Однак, починаючи з 2012 року, розпочався новий етап зростання бюджетного дефіциту, зокрема, у 2012 році він становив 3,6 %, у 2013 році – 4,4 %, у 2014 році – 4,3 % ВВП, який мав не тільки макроекономічні, а й політичні (інституціональні) чинники.

Серед основних причин зростання державної заборгованості в більшості країн світу можна виділити неефективну бюджетно-податкову політику в передкризові роки та необхідність фінансування урядами безпрецедентних за обсягами заходів стимулювання економіки та

фінансового сектора в результаті запровадження антикризових програм. Додатковими чинниками, що негативно вплинули на обсяг державного боргу України, були: залежність системи управління боргом від кон'юнктурних коливань фінансових ринків; девальвація національної валюти протягом 2013–2014 років; неузгодженість стратегічних орієнтирів для здійснення координації боргової, бюджетної та грошово-кредитної політики; невідповідність у часі графіка погашення та обслуговування державного боргу з грошовими потоками, що формують доходи та видатки бюджету; висока плата за запозичені ресурси на міжнародному ринку капіталу через низький кредитний рейтинг країни, а на внутрішньому ринку – через високу вартість кредитних ресурсів; недосконаліть нормативно-правового забезпечення процесу управління державним боргом. Крім того, збільшення державного боргу до небезпечного рівня в 2014 році спричиняє тиск на бюджети майбутніх періодів, що вимагає від уряду застосування ефективних методів управління заборгованістю з метою рівномірного розподілу боргового тягаря у часі та мінімізації вартості його обслуговування [154, с. 83].

Що стосується визначення оптимального співвідношення між внутрішнім і зовнішнім державним боргом, то А. М. Ілларіонов пропонує вважати пороговим рівень безпеки запозичень у частині внутрішнього боргу не більше 20 % від ВВП, а зовнішнього – не більше 30 % [33, с. 163]. Відповідно до методики Світового банку щодо розрахунку боргової безпеки країн критичний рівень державного зовнішнього боргу до ВНП не може перевищувати 50 %.

В Україні немає однозначного підходу щодо визначення критичного рівня відношення державного зовнішнього боргу до ВВП. Так, відповідно до Методики розрахунку рівня економічної безпеки України, затвердженої Наказом Міністерства економіки України від 2 березня 2007 року №60, критичним вважалося значення індикатора на рівні 40 % ВВП. Однак, відповідно до Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України, затверджених Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29 жовтня 2013 року № 1277, критичним уже вважається відношення обсягу валового зовнішнього боргу до ВВП на рівні 70 %, а оптимальним – 40 % від ВВП [215].

Динаміка показників відношення внутрішнього та зовнішнього державного боргу України до ВВП за 2007–2014 роки наведена у табл. 4.2.

Таблиця 4.2

Відношення внутрішнього та зовнішнього державного та гарантованого державою боргу України до ВВП за 2007–2014 роки, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Державний борг	***9,9***	***13,8***	***24,9***	***29,9***	***27,4***	***28,3***	***33,1***	***60,4***
Державний внутрішній борг	2,5	4,7	10,0	13,1	12,4	13,5	17,7	29,4
Державний зовнішній борг	7,4	9,1	14,9	16,8	15,0	14,8	15,4	31,0
Гарантований державою борг	***2,4***	***6,2***	***9,8***	***10,1***	***8,9***	***8,2***	***7,2***	***9,8***
Гарантований державою внутрішній борг	0,1	0,2	1,5	1,3	0,9	7,1	1,9	1,8
Гарантований державою зовнішній борг	2,3	6,0	8,3	8,8	8,0	1,1	5,3	8,0
Державний та гарантований державою борг	***12,3***	***20,0***	***34,7***	***39,9***	***36,3***	***36,5***	***40,3***	***70,3***
Державний та гарантований державою внутрішній борг	2,6	4,9	11,5	14,3	13,3	20,6	19,6	31,3
Державний та гарантований державою зовнішній борг	9,7	15,1	23,2	25,6	23,0	15,9	20,7	39,0

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України (www.minfin.gov.ua).

Диференціація у визначенні порогових значень внутрішнього та зовнішнього державного боргу пов’язана із специфікою управління ними. Так, платоспроможність держави за внутрішніми позиками забезпечується, як правило, за рахунок внутрішніх джерел, у той час можливості погашення зовнішнього боргу залежить насамперед від валютних надходжень, що визначаються станом платіжного балансу. Крім того, зовнішні запозичення більш нейтральні стосовно впливу на макроекономічну ситуацію в країні, оскільки отримані в такий спосіб кошти зазвичай витрачаються на обслуговування зовнішнього боргу та не надходять в обіг. За рахунок зовнішніх запозичень поповнюються золотовалютні резерви країни, які дозволяють Національному банку України збільшувати пропозицію іноземної валюти на внутрішньому

валютному ринку та зміцнювати курс гривні. Якщо поряд із зовнішніми запозиченнями в країні спостерігатиметься значний приток валютної виручки від експортерів, то така ситуація може спричинити додаткове інфляційне навантаження на економіку, тому вимагає від Національного банку України проведення жорсткої монетарної політики шляхом здійснення стерилізаційних операцій.

На початок 2015 року основними зовнішніми кредиторами України виступають: Європейський банк реконструкції та розвитку, Європейський Інвестиційний банк, Консорціум німецьких банків на чолі з АКА, Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Міжнародний валютний фонд, Міністерство сільського господарства США, Німецька Кредитна Установа для Відбудови (КфВ), Японський банк міжнародного співробітництва, Уряд Російської Федерації, Chase Manhattan Bank Luxembourg S. A., комерційні фінансові установи, що придбали валютні ОВДП, розміщені на міжнародних фондових ринках [204].

Зовнішні запозичення, що здійснюються урядом для фінансування бюджетного дефіциту за рахунок системних кредитів міжнародних фінансових організацій, як правило, залучаються на стандартних умовах під стосовно невисокі процентні ставки на відміну від комерційних позик, які є достатньо дорогими в обслуговуванні. Однак світова криза та посткризова рецесії в економіці, загострення політичної ситуації в країні змусили уряд вдатися до значного нарощування обсягів зовнішнього боргу України, в тому числі й за рахунок комерційних позик. Тому величина державного зовнішнього боргу в 2014 році досягла максимальної позначки – 39,1 % ВВП.

Особливістю програми співробітництва з МВФ є те, що передумовою надання позик Україні від цієї міжнародної фінансової організації є цілий ряд обмежень суверенної грошово-кредитної та бюджетно-податкової політики, які приймає на себе країна для отримання такого фінансування, що призводить до процесу десуверенізації та перегляду пріоритетів фінансової політики держави протягом усього періоду такої співпраці. Тому уряд обмежений у здійсненні самостійного бюджетного маневру в разі зміни макроекономічних параметрів розвитку країни.

Міністерство фінансів України для аналізу ефективності управління державним боргом використовує показники, критичні значення

яких відповідають рекомендаціям МВФ, Світового банку та ЄС [200] (додаток Ц). Оскільки на кожному конкретному історичному етапі розвитку на економіку країни впливають різноманітні чинники, то оцінка боргової позиції держави повинна здійснюватися з урахуванням специфічних особливостей її соціально-економічного стану. Тому в умовах складної політико-економічної ситуації в країні, що мало свій прояв, крім іншого, у значному зростанні обсягу державного боргу, урядом у 2013 році було розроблено нову систему індикаторів розрахунку рівня економічної безпеки України, у тому числі й боргової, задля її об'єктивної оцінки [215] (додаток Ч). Крім того, оновлені індикатори оцінки боргової безпеки держави частково враховують положення проекту Закону України «Про державний борг» у частині доповнення існуючих показників рядом інших, зокрема, відношення державного боргу та платежів за ним в іноземній валюті до валютних резервів Національного банку України [240].

Критичні значення показників боргової безпеки є досить умовними індикаторами безпечного рівня боргових зобов'язань держави. Тому при порівнянні значень боргових індикаторів України з аналогічними показниками інших країн доцільно враховувати, що економіки розвинених країн можуть залучати значно більші обсяги позикових ресурсів без загроз для фінансової стабільності держави на відміну від економік країн з ринками, що розвиваються. У такому випадку для України критичним рівнем вважатиметься величина державного боргу, яка дорівнюватиме мінімальній сумі заборгованості із суверенних зобов'язань, за наявності якої може бути оголошений дефолт. При цьому причиною дефолту може бути як значний обсяг сукупного державного боргу, так і висока ціна залучення кредитних ресурсів, зокрема, накопичення простроченої заборгованості з обслуговування державного зовнішнього боргу, яка включає платежі зі сплати відсотків за кредитами та інші безпосередньо пов'язані з цим витрати.

Проаналізуємо ефективність управління державним боргом та здійснимо оцінку боргового навантаження на економіку України за 2007–2014 роки. Визначальною ознакою цього періоду є поступова переорієнтація вектора запозичень із зовнішніх ринків на внутрішній, що свідчить як про зміни в практиці формування та управління державним боргом України, так і про негативний вплив світової кризи 2009 року на міжнародні фінансові ринки, що спричинив зростання

вартості позикового капіталу та зменшення його обсягів через посткризову рецесію в більшості провідних країнах світу, фінансові організації яких виступали основними вітчизняними кредиторами. Тому частка зовнішнього боргу у структурі державного боргу скоротилася з 75,0 % у 2007 році до 51,3 % у 2014 році (табл. 4.3).

Таблиця 4.3

Структура державного боргу України за 2007–2014 роки, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Зовнішній борг	75,0	65,7	59,8	56,1	54,7	52,3	46,5	51,3
Внутрішній борг	25,0	34,3	40,2	43,9	45,3	47,7	53,5	48,7
Усього	100	100	100	100	100	100	100	100

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України (http://www.minfin.gov.ua) та Національного банку України (http://www.bank.gov.ua).

За таких умов Уряд України був змушений запровадити диверсифікацію боргових фінансових інструментів за рахунок збільшення обсягів емісії ОВДП як основного джерела внутрішніх державних позик, а також розпочати з 2012 року емісію ОВДП номінованих у доларах США та євро. Через насичення внутрішнього фондового ринку державними цінними паперами відбулося різке зростання дохідності ОВДП з 6,7 % у 2007 році до 20,07 % у кризовий 2009 рік, що спричинило приток на ринок державних запозичень спекулятивного капіталу, який за рахунок «ефекту витіснення» унеможливив розвиток ринку корпоративних цінних паперів, оскільки за таких умов вони не могли конкурувати з державними цінними паперами за рівнем дохідності (табл. 4.4). Це негативно вплинуло на кредитування реального сектора економіки комерційними банками, які замість надання кредитів підприємствам спрямовували кошти на купівлю ОВДП, що призвело до дестабілізації валютного ринку та погіршення платіжного балансу країни.

Таблиця 4.4

Показники використання ОВДП у формуванні внутрішнього боргу України за 2007–2014 роки, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Питома вага ОВДП, придбаних НБУ, у внутрішніх запозиченнях, %	-	*32,8*	*45,7*	*33,7*	*22,1*	*48,1*	*39,2*	*74,4*
Середньозважена дохідність ОВДП на первинному ринку у національній валюті, %	*6,7*	*14,85*	*20,07*	*12,69*	*9,17*	*12,94*	*13,13*	*13,44*
Питома вага заборгованості Уряду України за ОВДП, у % від ВВП	*1,3*	*3,1*	*9,4*	*12,6*	*12,1*	*13,2*	*17,3*	*20,3*
Темпи зростання заборгованості за ОВДП, %	*119,5*	*317,4*	*293,5*	*158,9*	*115,7*	*117,9*	*135,8*	*116,3*

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України (http://www.minfin.gov.ua) та Національного банку України (http://www.bank.gov.ua).

Одночасно висока дохідність за ОВДП спричинила навантаження на Державний бюджет України (частка видатків на обслуговування внутрішнього державного боргу зросла з 3,3 % у 2007 році до 14,8 % у 2009 році у структурі видатків бюджету на загальнодержавні функції). В Україні фактично була побудована фінансова піраміда на ринку державних запозичень, оскільки протягом 2007–2009 років державний борг збільшився, відповідно, на 83,3 % та 73,7 %. Витрати на обслуговування й погашення державного боргу різко зросли. Якщо 2007 році вони становили 6,1 % доходів державного бюджету, то у 2009 році – 18,6 %. У такій ситуації уряд був змушений значно збільшити обсяг розміщення нових облігацій з метою забезпечення обслуговування заборгованості (рефінансування державного внутрішнього боргу). Однак чисте залучення коштів від розміщення ОВДП у 2009 році мало від'ємне значення (–3,6 млрд грн). Аналогічна ситуація простежується й у 2011, 2012 та 2014 роках, при цьому обсяг від'ємного сальдо суттєво зростає та становить, відповідно, –18,7 млрд грн, –11,6 млрд грн та –30,1 млрд грн (табл. 4.5).

Таблиця 4.5

Показники чистого залучення коштів до Державного бюджету України від розміщення ОВДП за 2007–2014 роки, млрд грн

Роки	Залучення коштів від розміщення ОВДП до Державного бюджету України	Погашення ОВДП і сплата доходу за ними	Чисте залучення коштів (сальдо)
2007	3,6	2,9	0,7
2008	9,8	4,4	5,4
2009	18,8	22,4	–3,6
2010	40,4	30,7	9,7
2011	28,9	47,6	–18,7
2012	35,9	47,5	–11,6
2013	50,5	43,5	7,0
2014	67,1	97,2	–30,1

Джерело: побудовано за даними річних звітів Національного банку України (http://www.bank.gov.ua).

Ситуацію на первинному ринку стосовно зменшення середньозваженої дохідності ОВДП вдалося частково стабілізувати у 2011 році, довівши показник дохідності ОВДП до 9,17 %, однак вже з 2012 року сформувався стійкий тренд до зростання. При цьому показники дохідності ОВДП значно перевищували критичні значення індикаторів боргової безпеки (критичний рівень 11 %) і становили, відповідно, 12,94 % у 2012 році, 13,13 % у 2013 році та 13,44 % у 2014 році.

Непослідовна політика уряду щодо державних запозичень призвела до нерівномірного розподілу боргового навантаження у часовій перспективі. Особливо загрозливою виявилася ситуація із заборгованістю Уряду України за ОВДП, частка якої за період з 2007 до 2014 років зросла з 1,3 % ВВП до 20,3 % ВВП. Дискретність здійснення державних запозичень на різних умовах та ситуативний підхід до формування строкової структури боргового портфеля призвело до появи «пікових» перевантажень зі сплати обов'язкових платежів із обслуговування та погашення боргу, що, в свою чергу, спровокувало боргову кризу в 2015 році. При цьому навіть залучення нових позик на прийнятних умовах не виключає негативного сукупного впливу капітального (непогашеного) боргу на загальний графік його управління та обслуговування. Зростання частки короткострокових запозичень у структурі державного боргу посилює обтяжливість бюджету

видатками на його обслуговування, які перевищують можливості бюджету та спонукають уряд до здійснення нових запозичень (табл. 4.6).

Таблиця 4.6

Динаміка витрат Державного бюджету України на обслуговування й погашення державного боргу за 2007–2014 рр.

Роки	Виплати за державним боргом, млрд грн			Відношення видатків на обслуговування та погашення державного боргу до ВВП, %	Відношення видатків на обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, %
	усього	з них:			
		обслуговування	погашення		
2007	9,8	3,3	6,5	1,4	6,1
2008	9,8	3,8	6,0	1,0	4,4
2009	40,4	9,1	31,3	4,3	18,6
2010	42,2	15,5	26,7	3,9	17,5
2011	68,7	23,1	45,6	5,3	21,8
2012	92,3	24,2	68,1	6,5	26,7
2013	113,0	33,2	79,8	7,8	33,3
2014	170,3	49,4	120,8	10,9	47,6

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України (http://www.minfin.gov.ua) та Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Протягом 2007–2014 років частка видатків на обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету зросла з 6,1 до 47,6 %. Варто наголосити, що проблема накопичення надмірних обсягів короткострокових зобов'язань була однією з основних причин розгортання фінансової кризи у Російській Федерації у 1998 році, а також виникнення кризових ситуацій у ряді країн Азії та Латинської Америки.

Якщо дослідити структуру запозичень до державного бюджету за типом боргового зобов'язання за 2007–2014 роки, то пік короткострокових запозичень припадає на 2010 рік, коли їх частка становила майже третину від загального обсягу внутрішніх запозичень та біля 30 % від загального обсягу зовнішніх запозичень (табл. 4.7). У подальшому уряд уже не вдавався до короткострокових позик при здійсненні зовнішніх запозичень, однак збереглася практика їхнього залучення при формуванні боргового портфеля внутрішніх запозичень. При

цьому частка таких запозичень постійно зменшувалася й досягла рівня 7,2 % у структурі внутрішніх запозичень у 2014 році.

Таблиця 4.7

Структура запозичень до Державного бюджету України за типом боргового зобов'язання за 2007–2014 рр., %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Запозичення	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Внутрішні запозичення	*34,0*	*81,4*	*51,9*	*56,4*	*66,2*	*60,9*	*67,7*	*70,5*
– довгострокові зобов'язання	–	64,4	71,7	19,0	40,8	12,8	13,2	52,8
– середньострокові зобов'язання	100,0	33,2	8,7	48,3	34,8	71,0	76,1	40,0
– короткострокові зобов'язання та векселі	–	2,4	19,6	32,7	24,4	16,2	10,7	7,2
– інші зобов'язання	–	–	–	–	–	–	–	–
Зовнішні запозичення	*66,0*	*18,6*	*48,1*	*43,6*	*33,8*	*39,1*	*32,3*	*29,5*
– довгострокові зобов'язання	100,0	100,0	9,7	26,6	97,1	81,4	42,2	59,8
– середньострокові зобов'язання	–	–	63,4	44,2	2,9	18,6	57,8	40,2
– короткострокові зобов'язання та векселі	–	–	–	29,2	–	–	–	–
– інші зобов'язання	–	–	29,6	–	–	–	–	–

Джерело: побудовано за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Незважаючи на позитивні тенденції у структурі внутрішніх запозичень до державного бюджету стосовно короткострокових зобов'язань, починаючи з 2011 року, різко скорочується частка довгострокових зобов'язань із 40,8 до 13,2 % у 2013 році. Ситуацію вдалося стабілізувати у 2014 році, довівши частку довгострокових зобов'язань у загальній сумі внутрішніх запозичень до 52,8 % за рахунок скорочення частки середньострокових зобов'язань з 76,1 % у 2013 році до 40,0 % у 2014 році.

Що стосується зовнішніх запозичень, то з 2011 року також починає погіршуватися їхня структура за строковістю зобов'язань (типом боргового зобов'язання). Якщо у 2011 році частка довгострокових зовнішніх зобов'язань становила 97,1 % у загальній сумі зовнішніх запозичень, то у 2013 році їхня частка зменшилася до 42,2 %.

Як наслідок, відбулося зростання частки середньострокових зобов'язань. Частково покращити структуру зовнішніх запозичень за строковістю вдалося у 2014 році, довівши частку довгострокових зобов'язань майже до 60,0 %.

Ефективність формування боргового портфелю України можна дослідити на підставі аналізу структури витрат на погашення запозичень Державного бюджету України (табл. 4.8).

Таблиця 4.8

Структура витрат на погашення запозичень Державного бюджету України за типом боргового зобов'язання за 2007–2014 рр., %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Погашення	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Внутрішні запозичення	*36,6*	*60,7*	*57,3*	*73,8*	*70,3*	*55,7*	*52,4*	*56,3*
– довгострокові зобов'язання	4,8	1,7	48,2	–	–	1,7	–	1,5
– середньострокові зобов'язання	84,5	91,3	21,9	17,3	35,2	66,4	66,6	79,8
– короткострокові зобов'язання та векселі	–	–	29,9	82,0	64,4	31,6	33,1	18,5
– інші зобов'язання	10,7	7,0	–	0,7	0,4	0,3	0,3	0,2
Зовнішні запозичення	*63,4*	*39,3*	*42,7*	*26,2*	*29,7*	*44,3*	*47,6*	*43,7*
– довгострокові зобов'язання	100,0	100,0	100,0	53,0	64,6	26,1	31,5	7,8
– середньострокові зобов'язання				47,0	35,4	47,4	68,5	92,2
– короткострокові зобов'язання та векселі	–	–	–	–	–	26,5	–	–
– інші зобов'язання	–	–	–	–	–	–	–	–

Джерело: побудовано за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Починаючи з 2010 року при погашенні внутрішніх запозичень практично не здійснювалися витрати на погашення довгострокові зобов'язання. Якщо у 2009 році їхня частка становила майже половину (48,2 %) у структурі витрат на погашення внутрішніх запозичень, то в наступних роках відбулася переорієнтація грошових потоків на погашення середньострокових та короткострокових зобов'язань. При цьому пік привалювання витрат на погашення короткострокових зобов'язань припадає на 2010 рік (82,0 %). Уряду вдалося довести у

2014 року частку витрат на короткострокові зобов'язання до 18,5 %, решту становлять витрати на середньострокові зобов'язання. Скорочення частки витрат на погашення короткострокових зобов'язань у структурі внутрішніх запозичень, з одного боку, свідчить про підвищення ефективності системи управління державним боргом, однак, з іншого боку, майже повна відсутність втрат на погашення довгострокових зобов'язань свідчить про незбалансованість боргового портфеля держави.

Що стосується погашення зовнішніх запозичень, то структура витрат на їхнє погашення переважно складалася з витрат на погашення довгострокових та середньострокових зобов'язань, за винятком 2012 року, коли понад чверть витрат (26,5 %) була спрямована на погашення короткострокових зобов'язань. Особливістю структури витрат також є те, що з 2007 по 2009 роки включно єдиним напрямом витрачання коштів на погашення запозичень державного бюджету були довгострокові зобов'язання. Однак в умовах кризи 2008–2009 років та посткризової рецесії уряд змушений був диференціювати борговий портфель за рахунок середньострокових і навіть короткострокових зобов'язань, що знайшло свій прояв у структурі погашення зовнішніх запозичень. Фактично з 2010 року почався негативний тренд на скорочення частки довгострокових зобов'язань у структурі погашення зовнішніх запозичень, який досяг свого максимуму в 2014 році, довівши значення цього показника до 7,8 %. Таким чином, у результаті накладання дії економічних та інституціональних чинників Україна знизила свої міжнародні кредитні рейтинги до переддефолтних рівнів і змушена була фактично повністю відмовитися від залучення «довгих грошей» з відкритих ринків.

Остаточний висновок щодо ефективності боргового менеджменту можна зробити, лише дослідивши показники чистого залучення кредитних ресурсів для фінансування Державного бюджету України (табл. 4.9).

Таблиця 4.9

Показники чистого залучення кредитних ресурсів для фінансування Державного бюджету України за 2007–2014 роки, млрд грн

Роки	Залучення коштів до Державного_бюджету України	Виплати з погашення та обслуговування боргу			Чисте залучення коштів (сальдо)	Частка чистого залучення коштів у залучених кредитних ресурсах до бюджету, %
		усього	з них:			
			обслуговування	погашення		
2007	10,499	9,820	3,350	6,470	0,679	6,5
2008	33,316	9,803	3,775	6,028	23,513	70,6
2009	120,962	40,343	9,039	31,304	80,619	66,7
2010	124,276	42,214	15,539	26,675	82,062	66,0
2011	80,654	68,761	23,134	45,627	11,893	14,8
2012	109,798	92,280	24,197	68,083	17,518	16,0
2013	160,875	111,514	31,677	79,837	49,361	30,4
2014	201,833	170,253	49,434	120,819	31,580	15,7

Джерело: побудовано за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua) та річних звітів Національного банку України (http://www.bank.gov.ua).

Починаючи з 2008 року уряду вдалося стабілізувати ситуацію у сфері управління державним боргом і припинити практику його рефінансування за рахунок нових позик. З 2008 по 2010 роки частка чистого залучення коштів у залучених кредитних ресурсах до державного бюджету перебувала на рівні майже 70 %. Однак через фінансову кризу та необхідність збільшення державних видатків для фінансування антикризових програм відбулося різке зростання витрат на обслуговування та погашення боргових зобов'язань держави, які здійснювалися протягом 2009–2010 років, тим самим скоротивши частку чистого залучення коштів до бюджету майже до 15 %. Ситуацію вдалося частково покращити в 2013 році, збільшивши питому вагу чистого залучення коштів удвічі, однак інституціональні трансформації в середині країни спровокували різке падіння обсягів виробництва та скорочення ВВП, та повернули у 2014 році показник чистого залу-

чення коштів на попередній рівень (біля 15 %). При цьому у структурі виплат із погашення та обслуговування державного боргу протягом останніх років зберігається тенденція, коли майже третина коштів йде на обслуговування боргу, решта – на його погашення.

Ураховуючи, що різке зростання державного боргу під час глобальної фінансової кризи 2008-2009 років відбулося в більшості країн як з розвиненою економікою, так і з економікою, що розвивається, а також збереження тренду його зростання у 2014–2015 роках, це надає підстави стверджувати про недосконаліть існуючої моделі регулювання та нагляду за фінансовим сектором і помилковість заходів антикризової стимулюючої політики урядів окремих держав через негативні наслідки фінансової експансії для економіки та порушення боргової стійкості держаних фінансів. Зокрема, експерти МВФ звертають увагу, що швидке накопичення державних боргів і нарощування бюджетних дефіцитів змінили характер глобальних ризиків; фактори вразливості тепер здебільшого пов'язують зі стійкістю балансів органів державного управління [80].

Про необхідність удосконалення методики та інструментарію оцінки економічної безпеки держави, у тому числі бюджетної й боргової стійкості, також наголошує Дж. Стігліц, який, зокрема, стверджує, що криза 2008–2009 років довела, що моделі, які використовувалися в економіці до кризи, її не передбачили і не були основою для реагування на кризові події [273, с. 373].

Сучасні дослідження довели неефективність використання урядом політики фіскальної експансії як інструменту стабілізації економіки відповідно до постулатів класичної економічної теорії, оскільки в умовах хронічного зростання державного боргу нарощування бюджетних видатків відіграє контрпродуктивну роль через обмежені можливості держави до мобілізації додаткових надходжень до бюджету. Використання дефіциту бюджету для стимулювання економічного зростання за умови спрямування його на капітальні видатки можуть собі дозволити лише країни, що мають ліквідний та місткий внутрішній ринок, який дозволяє використовувати в якості джерела фінансування дефіциту бюджету внутрішні запозичення. Оскільки навіть успішне проведення реструктуризація боргових зобов'язань держави в довгостроковому періоді призводить до значних фінансово-економічних втрат.

Серед основних чинників, що спроможні дестабілізувати державні фінанси внаслідок неможливості уряду своєчасно рефінансувати існуючі боргові зобов'язання, К. Коттареллі виділяє такі:

– невідповідність поточного рівня показників прогнозним значенням базових фіскальних показників – доходів і видатків бюджету, бюджетного дефіциту, рівня державного боргу, інших показників;

– вплив макроекономічних і фінансових шоків на вказані показники (включаючи матеріалізацію умовних зобов'язань);

– вплив інших факторів, включаючи несприятливу динаміку показників, безпосередньо не пов'язаних з бюджетом (значний дефіцит поточного рахунку платіжного балансу та високий рівень корпоративного боргу), а також чинників глобального характеру [336].

Сьогодні все більше науковців та практиків звертає увагу на те , що однією з основних причин зростання державного боргу є домінування у світі підходів до збалансування бюджету протягом економічного циклу або на основі функціонування фінансів, які не передбачають обов'язковості збалансування бюджету на щорічній основі. Враховуючи, що в умовах глобалізації (відкритої економіки) зростає щільність економічних циклів та уразливість економіки країни від зовнішніх чинників, уряду проблематично точно розрахувати періоди підйому і спаду економічної активності та глибину цих коливань, тому й неможливо визначити обсяги допустимих дефіцитів та можливих профіцитів бюджету з метою їх взаємної компенсації.

В умовах інтеграції України в європейський простір актуальним є питання запровадження спеціальних бюджетних правил «другого покоління», які існують у більшості країн ЄС та передбачають спеціальні норми, що поєднують обмеження розміру дефіциту бюджету і державного боргу. Зокрема, йдеться про використання як додаткового індикатора бюджетної безпеки держави нового показника – процентного відношення структурного дефіциту (профіциту) державного бюджету до ВВП, тобто дефіциту, який був би можливим в умовах повної або високої зайнятості потенційних виробничих і трудових ресурсів та за існуючого рівня державних видатків і податкових ставок.

Перевага правил «другого покоління» полягає в тому, що вони базуються на положенні про недоцільність щорічного збалансування бюджету та передбачають певну гнучкість до визначення допустимого рівня дефіциту бюджету поточного року. При цьому збалансування

бюджету необхідно проводити протягом усього циклу шляхом компенсації дефіцитів бюджету його профіцитами, що будуть отримані в періоди економічного підйому.

Ураховуючи складність реалізації на практиці таких підходів до збалансування бюджету та доведену ефективність використання автоматичних стабілізаторів щодо мінімізації коливань рівнів виробництва та зайнятості, останнім часом зусилля науковців спрямовані на вироблення таких фіскальних правил, де поєднуються максимально допустимі рівні державного боргу із заходами антициклічної політики. Зокрема, йдеться про так звану «третю хвилю в історії фіскальних правил», яка описується як «поєднання чисельно визначеного таргетування рівня видатків уряду та процедурних правил щодо дотримання визначеного цією політикою правила та забезпечення додаткової прозорості фіскальної політики» [340, с. 17]. Сутність цього правила полягає в тому, щоб зафіксувати рівень видатків державного бюджету стосовно ВВП, дозволивши коливання в надходженнях до бюджету разом із поведінкою економічного циклу [343, с. 16].

Підсумовуючи вищезазначене, вважаємо, що в сучасних умовах через взаємозалежність бюджетної та боргової політики держави неможливо реалізувати ефективний борговий менеджмент без урахування фіскальних (бюджетних) обмежень. Для запровадження ефективної системи управління державним боргом та оптимізації боргового портфеля в Україні необхідна розробка комплексної довгострокової бюджетної стратегії, спрямованої на забезпечення економічного зростання та стійкості бюджету. Оскільки за своєю суттю бюджетна стратегія складається з трьох складових: стратегії стосовно доходів, стратегії стосовно видатків та стратегії з управління боргом, – тому необхідно розробити довгострокові прогнози базових фіскальних показників (доходів та видатків бюджету, бюджетного дефіциту, рівня державного боргу) для узгодження пріоритетів і параметрів боргової та бюджетної стратегії з основними векторами розвитку економічної стратегії держави.

4.3. Удосконалення законодавчого забезпечення розробки бюджетної стратегії України

Основою розробки бюджетної стратегії виступає бюджетне прогнозування, яке, у свою чергу, є складовою прогнозування макроекономічних показників соціально-економічного розвитку держави. При цьому бюджетне планування передує 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 і способів імплементації правових норм щодо необхідності запровадження процедури розробки бюджетних прогнозів на багаторічних період у бюджетному процесі в Україні.

Бюджетний процес складається з чотирьох стадій, при цьому планування, яке охоплює становлення, розгляд та затвердження бюджету, є найбільш відповідальним етапом, від якого залежить результативність виконання бюджету, повнота врахування поточних політичних потреб (інтересів) урядової коаліції та вірогідність досягнення стратегічних пріоритетів 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 обсягів державного боргу. Крім того, зазначена ситуація призводить до ігнорування попередніх та поточних рішень при розробці проекту бюджету на наступний бюджетний період.

Більшість країн світу, в тому числі й Україна, для подолання цієї негативної практики в бюджетному процесі запровадили середньострокове бюджетне планування на трирічний часовий горизонт, який дозволяє здійснювати збалансування бюджету на основі функціона-

льних фінансів і 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 і видатків бюджету на наступні роки є лише прогнозом, який періодично уточнюється урядом відповідно до тенденцій розвитку економіки та з урахуванням виникаючих різноманітних чинників впливу.

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) [169].

Оскільки державний бюджет країни встановлюється винятково 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, обсяг якого на початок 2015 року вже становить загрозу національній безпеці держави, особливого значення набуває норма Основного Закону держави, що запроваджує вимогу виняткового 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 політичні сили парламенту та безпосередньо впливатиме на їхній імідж і 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. Зокрема, 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). У 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 винятком бюджетних дотацій для забезпечення збалансування ресурсів Пенсійного фонду України. Таким чином, зазначена норма надає повноваження Верховній Раді України встановлювати зміст та обсяг соціальних виплат залежно від її соціально-економічних можливостей держави, 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 для забезпечення економічного зростання країни будуть відповідати ознакам України як соціальної держави та принципам справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами та 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 та видатки Державного бюджету України. Для підтвердження достовірності наданих Кабінетом Міністрів України звітів про виконання бюджету Верховна Рада Україна має власний контролюючий орган, який 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 України, 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 звертатися з посланнями до народу та із щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України (ст. 106). У цьому випадку йдеться про щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України «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, які визначають стійкість національної економіки до внутрішніх і зовнішніх загроз. Тому конституційна норма щодо створення Ради національної безпеки й 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 (обласний) рівень – місцевий рівень (територіальних громад).

Основна проблема в Україні полягає в тому, що структура та динаміка бюджетних доходів і видатків на перспективу (бюджетна стратегія) не узгоджені з цілями та завданнями державної політики, зокрема, відсутня оцінка спільного впливу всіх інструментів реалізації державної політики (бюджетних, податкових, монетарних, інвестиційних, митних тощо) на досягнення визначених цілей (пріоритетів). Крім того, документи стосовно довгострокових перспектив розвитку за окремими секторами економіки, в розрізі основних розпорядників бюджетних коштів, за рівнями державного управління тощо не синхронізовані між собою та не узгоджені за цілями й строками їх реалізації із стратегічними пріоритетами державної політики навіть на середньостроковий часовий горизонт. Як наслідок, збереження у країні умов та можливостей 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 інституту, 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 їхніх 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 зі

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. Незважаючи 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 України. 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 % дохідної частини місцевих бюджетів. 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 систему 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) [35]. 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 беруть 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 беруть 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. У 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 реалізовує протягом своєї каденції, то щорічне послання повинно відповідати основним стратегічним пріоритетам цієї програми, яка розрахована на п'ятирічний період. Аналогічна ситуація виникає і 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 менше 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, які 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 фінансуватимуться з бюджету протягом довгострокового періоду задля забезпечення результативності та ефективності використання бюджетних коштів. У цьому випадку йдеться 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 (обласний) рівень – місцевий рівень (територіальних громад). На необхідність подовження часового горизонту бюджетного прогнозування вказує вимога норми Бюджетного кодексу України 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 в 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»* [95], 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 в 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 сценаріїв бюджетної стратегії 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 нижній межі часового горизонту для розробки довгострокових прогнозів (стратегій). У разі необхідності прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку можуть розроблятися на більш тривалий період (ст. 4). Таким чином, нормативно-правова база України не обмежує часові горизонти розробки прогнозів і дозволяє запровадити довгострокове державне 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 в 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»* [241]. 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 соціа-

льного 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 проектів прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та державного бюджету на коротко- та середньострокові періоди (зокрема, урегульовано питання щодо видів прогнозів та їх типових структур), 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, в 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 терміна «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 сприятиме підвищенню їхньої достовірності та результативності.

До складу нормативно-правової бази України, що регламентує процес планування та прогнозування показників бюджету, також належать методики прогнозування надходжень та видатків бюджету, котрі затверджуються наказами Міністерства фінансів України, згідно з якими здійснюються відповідні розрахунки. Зокрема, йдеться про нормативний метод розрахунку показників бюджету, де використовуються індивідуальні чи 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.

Дослідження вітчизняної законодавчої бази в сфері бюджетного прогнозування буде неповним, якщо не з'ясувати її відповідність міжнародним, зокрема, європейським стандартам. Оскільки, ратифі-

кувавши у вересні 2014 року Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [99], Україна взяла на себе зобов'язання щодо запровадження та виконання стандартів ЄС, у тому числі й у фінансовій сфері, які регламентуються міжнародними нормами права. Зокрема, йдеться про середньострокове фінансове планування як стандарт ЄС, де у Рамковій бюджетній директиві (2011 рік) 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 [337]. При цьому середньострокове фінансове планування охоплює часовий горизонт у п'ять років, де перший рік – це поточний бюджетний рік, другий – це рік, на який складається бюджет, а третій, четвертий та п'ятий роки – це прогноз бюджету.

У Рамковій бюджетній директиві (ст. 9) також визначається перелік процедур, що належать до середньострокових бюджетних рамок, а саме:

– встановлення всеосяжних і прозорих багаторічних бюджетних цілей щодо загальнодержавного дефіциту, рівня заборгованості та інших узагальнюючих фінансових індикаторів;

– складання перспективних оцінок, які базуються на припущенні про незмінність політики, для кожної статті надходжень і видатків у бюджеті держави з детальними даними щодо окремих бюджетних секторів (функцій держави) на центральному (державному) рівні та соціального страхування на поточний бюджетний рік і далі;

– складання опису запланованих на середньострокову перспективу заходів, які мають вплив на загальнодержавні фінанси, з розшифруванням головних статей надходжень і видатків та поясненням, як повинно досягатися узгодження із середньостроковими бюджетними цілями порівняно з перспективною оцінкою, яка базується на припущенні про незмінність політики;

– оцінювання питання, як заплановані політичні заходи з урахуванням їхніх безпосередніх довгострокових наслідків для загальнодержавних фінансів імовірно будуть впливати на довгострокову стабільність публічних фінансів;

– використання для розробки перспективних оцінок, на яких базуються середньострокові бюджетні рамки, реалістичних показників макроекономічних та бюджетних прогнозів [337].

Таким чином, запровадження зазначених процедур та правил Рамкової бюджетної директиви має на меті введення в бюджетний процес багаторічного перспективного фінансового планування, яке відповідає середньостроковим бюджетним цілям держави.

Ще одним нормативно-правовим документом, який визначає середньострокове фінансове планування як стандарт ЄС, є Пакт стабільності та зростання (1997 рік), яким регламентуються технічні умови контролю у сфері бюджетно-податкової політики та «процедура надмірного дефіциту» – вимоги щодо обмеження дефіциту бюджету [357]. Економічна та фінансова криза 2009 року посилила тиск на державні фінанси країн-членів ЄС, зокрема в частині зростання державного боргу, та спонукала до внесення ряду нововведень до Пакту стабільності та зростання (2011 рік), спрямованих на посилення економічного та фінансового нагляду.

Якщо у Пакті стабільності та зростання (1997 рік) регламентувалися лише обмеження стосовно максимальних обсягів дефіциту бюджету – не вище 3 % ВВП і державного боргу – не вище 60 % ВВП (відповідають вимогам Маастрихтського договору 1992 року), то починаючи з 2013 року, коли «Фіскальний пакт» набув чинності після його ратифікації всіма країнами-членами ЄС, додатково було запроваджено нові обмеження, зокрема:

– середньострокова бюджетна ціль (щорічне зростання державних видатків не повинно перевищувати темпів їхнього зростання в середньостроковому періоді) [358];

– розробка рекомендацій стосовно середньострокового прогнозу бюджету в межах дефіцитної процедури [359];

– 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 %) [360];

– структурний дефіцит бюджету держави не вище 0,5 % ВВП (для країн, що мають державний борг значно нижче 60 % ВВП – не вище 1 % ВВП) [339].

Визначені в Пакті вимоги щодо формування бюджетної політики та середньострокового фінансового планування передбачають процедуру обов'язкової імплементації зазначених «європейських бюджетних правил» у національне законодавство країн, що ратифікували цей документ (25 держав). Передбачається, що зазначені новації будуть сприяти забезпеченню економічної стабільності в країні, відновленню довіри економічних агентів до дій уряду та запобіганню виникненню майбутніх криз у зоні євро та ЄС.

Серед основних завдань, які має вирішувати довгострокове бюджетне планування, можна визначити наступні [14]:

– політичні: встановлення програмних цілей уряду в 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.

Враховуючи, що у чинному законодавстві України вже містяться норми, котрі запроваджують бюджетні обмеження, що визначені у попередній редакції Пакту стабільності та зростання (1997 рік), то логічно припустити, що найближчим часом до Бюджетного кодексу України будуть внесені зміни стосовно запровадження нових бюджетних обмежень, зокрема щодо скорочення рівня державної заборгованості та обсягу структурного дефіциту бюджету через існування загрози національній безпеці держави та необхідності адаптації вітчизняного законодавства до європейських вимог.

Таким чином, дослідивши законодавчу базу України стосовно запровадження та функціонування в країні системи довгострокового стратегічного планування, в 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.

Крім того, законодавчо не врегульована процедура ув’язки основних макропоказників, що наведені в прогнозі економічного і соціального розвитку України, з бюджетними обмеженнями, визначеними на середньострокову перспективу. Непередбачено 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 їхня реалізація відбувається на практиці, то питання щодо обов’язковості складання прогнозів бюджету на місцевому рівні недостатньо врегулювано в частині відображення середньострокового розвитку суспільних фінансів усіх рівнів бюджетної системи. Йдеться про необхідність розробки прогнозу Зведеного бюджету України, оскільки неможливо досягти стратегічних цілей держави лише за рахунок ресурсів державного бюджету.

Відмінність між бюджетним прогнозом (стратегією) та плановим бюджетом полягає в тому, що 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 прийняття відповідного закону, зміни до якого є винятком і також затверджуються законом.

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 сценаріїв розвитку економіки країни, у разі необхідності – із визначення джерел фінансування дефіциту 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.

Базуючись на попередніх дослідженнях учених, можна визначити елементи системи бюджетного стратегічного планування, які складаються з трьох великих блоків: прогнозування, програмно-цільове планування та стратегічний контроль [70]. Перший блок включає розробку науково обґрунтованих уявлень про пріоритети та цілі бюджетної стратегії з урахуванням завдань соціально-економічного розвитку та національної безпеки країни, а також індикаторів бюджетних правил. Другий блок — це формування комплексу заходів із визначенням джерел та обсягів їх фінансування, спрямованих на досягнення програмних цілей і пріоритетів. Третій блок — моніторинг реалізації бюджетної стратегії, контроль за виконанням управлінських рішень, прийнятих у процесі бюджетного стратегічного планування, а також досягнення стратегічних цілей з урахуванням ефективності використання державних коштів.

У цьому контексті доцільно законодавчо закріпити такий інструмент державного контролю, як стратегічний аудит. Враховуючи, що Конституцією України на Рахункову палату вже покладено функції проведення державного аудиту виконання поточного Державного бюджету, то доречно й проведення стратегічного аудиту закріпити за даним державним інститутом.

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

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження теоретико-методологічних засад формування бюджетної стратегії держави засвідчило наявність певних особливостей у реалізації бюджетної політики України в сучасних умовах через наявність макроекономічних та інституціональних чинників, які мають довгостроковий та глобалізаційний характер прояву та зумовили появу чітко визначених трендів та закономірностей змін у складі та структурі доходів і видатків бюджету, виборі джерел фінансування та формуванні боргового портфеля держави, що дозволить у подальшому визначити необхідний обсяг бюджетних ресурсів задля реалізації пріоритетів соціально-економічного розвитку країни. Серед отриманих результатів дослідження доцільно наголосити на таких:

1. Узагальнено теоретичні підходи до трактування поняття «бюджетна стратегія», визначено сутність та складові бюджетної стратегії, обґрунтовано необхідність запровадження в бюджетному процесі довгострокового бюджетного прогнозування для мінімізації загроз стійкості бюджету в умовах несприятливих довгострокових тенденцій та забезпечення фінансування стратегічних завдань соціально-економічного розвитку держави. Наведено авторське визначення поняття «бюджетна стратегія», що розглядається:

– за змістом – це комплекс дій органів влади з управління бюджетним процесом, спрямований на забезпечення реалізації довгострокової бюджетної політики на визначений термін у конкретній країні для вирішення стратегічних завдань соціально-економічного розвитку;

– за формою – це система бюджетних показників, які відображають довгострокові національні пріоритети та цілі розвитку країни, в частині формування та використання бюджетних ресурсів, необхідних для їхньої реалізації на визначений довгостроковий період, з урахуванням наявних і потенційних можливостей та ризиків;

– за правовим статусом – бюджетна стратегія є юридичним документом, що являє собою довгостроковий фінансовий план, показники якого мають рекомендаційний характер для суб'єктів бюджетного процесу, що пов'язані з формуванням доходів і використанням коштів бюджетів.

2. На основі систематизації та узагальнення підходів до визначення основних принципів бюджетного планування та прогнозування здійснено їхнє групування та запропоновано авторський підхід до класифікації, який відображає еволюційне зростання вимог до бюджетного планування та прогнозування відповідно до змін у навколишньому середовищі, що безпосередньо впливають на бюджетний процес та показники бюджету. Доведено, що принципи бюджетного прогнозування та планування можна об'єднати й вони будуть прийнятними для здійснення як планування, так і прогнозування, тоді як методи для їхньої реалізації значно різняться та потребують окремого дослідження.

3. Проаналізовано та систематизовано сучасні методи прогнозування показників дохідної та витратної частини бюджету, розкрито недоліки та переваги основних методів бюджетного прогнозування. Наголошено на необхідності доопрацювання та адаптації сучасних методів бюджетного прогнозування, які апробовані у країнах з розвиненою економікою до умов країн з ринками, що розвиваються. Доведено, що в умовах невизначеності, соціальних стресів, політичної кон'юнктури та інших інституціональних чинників, які мають значний вплив на формування макроекономічних тенденцій, суттєво зростає роль неформалізованих методів прогнозування, які базуються на досвіді та інтуїції кваліфікованих експертів. Обґрунтовано необхідність доповнення класичних (формалізованих) методів прогнозування експертними оцінками з метою підвищення їх ефективності та зручності застосування в конкретних практичних ситуаціях.

4. Систематизовано та узагальнено досвід організації довгострокового бюджетного планування та прогнозування у провідних країнах світу, виявлено спільні закономірності та розкрито кращу практику бюджетного стратегічного планування для адаптації та застосування цих розробок у бюджетному процесі України. Доведено, що в умовах посилення несприятливих тенденцій у соціально-економічному розвитку більшості країн світу відбувається зростання залежності бюджетного планування від політичних чинників та організації управління цим процесом. Обґрунтовано необхідність налагодження тісної координації на міжміністерському рівні, запровадження чіткого розподілу обов'язків між суб'єктами бюджетного процесу з метою виключення можливості політичного суб'єктивізму, забезпечення

об'єктивної оцінки соціально-економічного стану у країні, розробки реалістичних макроекономічних та бюджетних прогнозів.

5. Досліджено основні макроекономічні чинники, що впливають на формування бюджетної стратегії, та визначено їх взаємозалежний зв'язок. Наголошено, що наявність макроекономічних та фінансових дисбалансів у фіскальній сфері, які особливо загострились у період кризи, вимагають від уряду змін у визначенні цілей та способів реалізації бюджетної політики держави з метою досягнення пріоритетів соціально-економічного розвитку країни. Доведено неможливість розмежування впливу макроекономічних та інституціональних чинників на формування та реалізацію бюджетної політики, що вимагає враховувати співвідношення економічних та політичних циклів у державі при визначенні параметрів бюджетної стратегії. Обґрунтовано необхідність при формуванні бюджетної стратегії держави врахувати як діючі витратні зобов'язання, так і ті зобов'язання, виникнення яких очікується на основі даних економічних і соціальних прогнозів, оцінки перспективної дії внутрішніх і зовнішніх чинників.

6. Досліджено інституційні засади формування бюджетної стратегії держави. Обґрунтовано, що на темпи розвитку економіки України мають суттєвий вплив інституціональні чинники, які породжені внутрішніми причинами, зокрема незавершеність структурної перебудови економіки, нерозвиненість демократичних інститутів, блокування проведення реформ тощо. Визначено нові властивості, яких набуває держава як інститут в умовах посткризового розвитку через зростаючу взаємозалежність держави та економіки. Доведено об'єктивне та незворотне посилення соціальної функції держави як вектора розвитку цивілізації, що супроводжується переглядом ролі держави, зміною характеру перерозподілу національного доходу та співвідношення обсягу бюджету та ВВП. Наголошено, що інституціональний підхід є тим підґрунтям, що дозволяє подолати системні диспропорції, що виникають під час визначення оптимальних обсягів державних функцій та пошуку необхідних джерел їхнього фінансування з метою забезпечення сталого розвитку країни.

7. З позицій інституціоналізму наголошено на необхідності посилення координації бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики держави шляхом застосування нових інструментів та правил у процесі взаємодії, що дозволить їм виступати як стратегічні допов-

нення. Запропоновано передбачити законодавче запровадження процедури узгодження пріоритетів і визначення стратегій спільного розвитку фіскальної та монетарної політики з метою мінімізації негативних впливів зовнішніх і внутрішніх чинників на стан державних фінансів та фінансової системи України загалом, що надасть можливість задовольняти потреби сучасного покоління без негативного впливу на задоволення потреб майбутніх поколінь та забезпечить незмінність вектора розвитку держави.

8. Наголошено, що перед початком розробки бюджетної стратегії держави необхідно здійснити оцінку поточної бюджетної політики щодо її результативності та відповідності цілям та пріоритетам стратегії економічного розвитку держави загалом; визначити нові цілі та довгострокові орієнтири бюджетної політики, запропонувати найбільш вірогідні варіанти розвитку бюджетно-податкової політики держави на довгострокову перспективу з урахуванням впливу макроекономічних та інституціональних чинників. Доведено, що для розробки бюджетних прогнозів доцільно використовувати функціональну класифікацію видатків та кредитування бюджету, що дозволяє уряду здійснювати більш ефективне корегування обсягів надання суспільних благ та послуг з урахуванням можливих демографічних зрушень та інших змін в економіці країни.

9. Проаналізовано склад та структуру доходів Зведеного бюджету України, здійснено порівняння бюджетного та податкового навантаження в країнах Європейського Союзу та України. Доведено, що вітчизняні реформи в бюджетно-податковій сфері відповідають європейським та світовим стандартам та новітнім тенденціям розвитку фіскальної політики держав. Виявлено резерви підвищення фіскальної ефективності податкової системи за рахунок оптимізації структури податкових надходжень до бюджету, що забезпечить збільшення обсягів державних доходів. Обґрунтовано необхідність скорочення кількості податків і зборів, як з метою стимулювання інвестиційної активності в Україні, так і скорочення витрат на податкове адміністрування, без загрози зменшення обсягів податкових надходжень до бюджету. Наголошено на проблематичності застосування формалізованого підходу до розробки довгострокових бюджетних прогнозів через значний діапазон коливання частки окремих видів надходжень у структурі доходів Зведеного бюджету України.

Запропоновано необхідність розробки бюджетної стратегії держави як інструменту подолання структурних дисбалансів дохідної частини бюджету.

10. Здійснено поділ видатків бюджету на обов'язкові та дискреційні з метою визначення довгострокових тенденцій бюджетної політики держави. До обов'язкових віднесено всі соціальні видатки, обсяг яких розраховується відповідно до положень чинного законодавства та корегується на певну величину, виходячи з показників макроекономічних урядових прогнозів. Наголошено, що у разі їхнього скорочення при проведенні бюджетної консолідації потрібний перегляд норм відповідних законів, що, в свою чергу, потребує отримання попередньої згоди у суспільства щодо відмови від певних суспільних благ та послуг або отримання їх за рахунок обов'язкового державного соціального страхування.

Доведено, що фінансування дискреційних видатків законодавчо регламентується лише у частині визначення щорічних асигнувань на затверджені бюджетні цілі відповідно до функцій держави, що ускладнює передбачення їхнього довгострокового тренда. У бюджетних прогнозах обсяг дискреційних видатків встановлюється як частка від ВВП або як постійна сума у грошових одиницях. Наголошено, що в сучасних умовах в Україні необхідно здійснювати планування бюджетних видатків шляхом приведення у відповідність зобов'язань держави до наявних фінансових ресурсів, перегляду структури видатків, яка залежить від пріоритетів державної політики, ступеня та форми участі держави в економіці. Доведено, що в умовах економічної рецесії Уряду України необхідно здійснювати жорсткий контроль саме за дискреційними видатками та скорочувати їхні обсяги при проведенні бюджетної консолідації.

11. На основі аналізу складу та структури доходів зведеного бюджету доведено, що сучасна бюджетна система України характеризується високим ступенем централізації бюджетних ресурсів, що не забезпечує надання реальної самостійності місцевим бюджетам та не сприяє скороченню обсягів міжбюджетних фінансових потоків. Наголошено, що головна проблема, яку необхідно вирішити для побудови ефективної та дієвої моделі бюджетної децентралізації, полягає у визначенні податкового потенціалу окремої адміністративно-територіальної одиниці й оптимальному обсязі державних функцій,

які доцільно та економічно ефективно делегувати на відповідний місцевий рівень на постійній основі, тим самим перевівши їх у власні функції органів місцевого самоврядування. Доведено, що труднощі, які виникають під час фінансування урядом видатків бюджету держави, значною мірою пов'язані з недосконалістю або невідповідністю окремих положень Конституції сучасному стану міжбюджетних відносин і внутрішньополітичній ситуації в країні.

12. Досліджено вітчизняну практику використання джерел фінансування дефіциту бюджету, визначено недоліки та переваги кожного з них та доведено, що жоден із способів фінансування не має абсолютних переваг та не є повністю неінфляційним. Уряд, приймаючи рішення стосовно вибору способу фінансування дефіциту бюджету, має виходити з позиції економічної доцільності залучення кожного із джерел фінансування, поєднуючи їх та мінімізуючи можливі негативні наслідки як для бюджету, так й економіки країни загалом у коротко- та довгостроковому періодах. Обґрунтовано, що для України доцільно проводити збалансування бюджету на основі функціонування фінансів та з урахуванням впливу внутрішніх і зовнішніх чинників.

13. Доведено, що пріоритети бюджетної стратегії тісно пов'язані з усіма аспектами внутрішньої та зовнішньої політики, що захищають національні інтереси держави. Через відсутність в Україні нормативно-правових актів, які б законодавчо закріплювали необхідність розробки бюджетної стратегії на найближчі 5–10 років з метою підпорядкування її пріоритетів цілям і завданням соціально-економічного розвитку, й досі залишаються не сформульованими пріоритети бюджетної стратегії, орієнтованої на сталий розвиток країни. На основі групування всіх реформ та програм розвитку держави, що зазначені у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», за складовими бюджетної стратегії та сферами діяльності держави визначено пріоритети та довгострокові орієнтири бюджетної стратегії України, які дозволять у подальшому спрогнозувати обсяги доходів і видатків бюджету, необхідних для виконання державою її функцій та реалізації зазначених реформ.

14. Обґрунтовано, що однією з основних причин зростання державного боргу є домінування в світі підходів до збалансування бюджету протягом економічного циклу або на основі функціонування фінансів, які не передбачають обов'язковості збалансування бюджету

на щорічній основі. Враховуючи, що в умовах глобалізації зростає щільність економічних циклів та уразливість економіки країни від зовнішніх чинників, уряду проблематично точно розрахувати періоди підйому й спаду економічної активності та глибину цих коливань, тому й неможливо визначити обсяги допустимих дефіцитів та можливих профіцитів бюджету з метою їхньої взаємної компенсації. Доведено, що в сучасних умовах через взаємозалежність бюджетної та боргової політики держави неможливо реалізувати ефективний борговий менеджмент без урахування бюджетних обмежень. Запропоновано передбачити у бюджетному законодавстві необхідність розробки довгострокових прогнозів базових фіскальних показників (доходів та видатків бюджету, бюджетного дефіциту, рівня державного боргу) для узгодження пріоритетів і параметрів боргової та бюджетної стратегії з основними векторами розвитку економічної стратегії держави.

15. Досліджено законодавчу базу України стосовно можливості запровадження в країні системи довгострокового бюджетного планування. Доведено, що процедура розробки бюджетної стратегії не врегульована нормативно-правовими актами за межами трирічного бюджетного циклу, а саме: 1) документи державного стратегічного та бюджетного планування не синхронізовані за цілями та термінами їхньої реалізації; 2) законодавчо не врегульована процедура узгодження основних макропоказників із бюджетними обмеженнями, визначеними на середньострокову перспективу; 3) не передбачено механізм погодження стратегічних планових документів за цілями та напрямами використання бюджетних коштів на державному та регіональному (місцевому) рівнях, а також за термінами їхньої реалізації. Запропоновано законодавчі новації задля усунення визначених прогалин та неузгодженостей у бюджетному законодавстві.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абалкин Л. И. Экономические реалии и абстрактные схемы (о концептуальных основах монетаристской программы финансовой стабилизации) / Л. И. Абалкин // Вопросы экономики. – 1996. – № 12. – С. 4-19.

2. Аганбегян А. Г. Система моделей народнохозяйственного планирования / Аганбегян А. Г., Багриновский К. А., Гранберг А. Г. – М.: Мысль, 1972. – 352 с.

3. Акерлоф Дж. Spiritus Animalis или как человеческая психология управляет экономикой и почему это важно для мирового капитализма / Дж. Акерлоф, Р. Шиллер; пер. с англ. Д. Прияткина; под научн. ред А. Суворова; вступ. ст. С. Гуриева – М.: ООО «Юнайтед Пресс», 2010. – 273 с.

4. Актуальні проблеми теорії та практики оподаткування: монографія / [за ред. Новицького А. М., Лисенка В. В., Швабія К. І.]. – Ірпінь: Видавництво Національного університету ДПС України, 2013. – 556 с.

5. Алехин Б. И. Государственный долг / Б. И. Алехин. – М.: «ЮНИТИ-ДАНА», 2007. – 302 с.

6. Андрущенко В. Л. Фінансова думка Заходу в ХХ столітті: (Теоретична концептуалізація і наукова проблематика державних фінансів) / В. Л. Андрущенко. – Львів: Каменяр, 2000. – 303 с.

7. Анчишкин А. И. Методы прогнозирования темпов, факторов и структуры развития народного хозяйства / А. И. Анчишкин, Ю. В. Яременко. – М.: НИЭИ при Госплане СССР, 1970 (1-е изд.), 1971 (2-е изд.).

8. Архипцева М. Л. Методологические основы прогнозирования и планирования налоговых поступлений в бюджетную систему / М. Л. Архипцева // Налоги и налогообложение. – 2007. – № 12. – С. 9–14.

9. Б'юкенен Суспільні фінанси і суспільний вибір: Два протилежних бачення держави / Б'юкенен, Джеймс М., Масгрейв, Річард А.: пер. з англ. – К.: Вид. дім «КМ Академія», 2004. – 175 с. – (Актуал. світ. дискусії).

10. Бабина К. И. Значение процедуры бюджетного прогнозирования в бюджетном процессе России и зарубежных государствах / К. И. Бабина // Ленинградский юридический журнал. – 2013. – № 1. – С. 199–202.

11. Базилевич В. Д. Метафізика економіки / Базилевич В. Д., Ільїн В. В. – К.: Знання, 2007. – 718 с.

12. Барановський О. І. Фінансова безпека: монографія / О. І. Барановський / Інститут економічного прогнозування / О. І. Барановський. – К.: Фенікс, 1999. – 338 с.

13. Барулин С. В. Налоги и цены: методология взаимосвязи и управления при формировании эффективной налоговой политики / В кн.: Налогообложение: проблемы науки и практики: монография. – Х.: ИД «ИНЖЭК», 2009. – С. 138–150.

14. Бауманн Е. Середньострокове бюджетне планування та прогнозування [Електронний ресурс] / Ельке Бауманн // Матеріали семінару від 28 липня 2015 р., м. Київ. – Режим доступу: http://pfm. in. ua/files/files/pfm_document_55b26c16c7492. pdf

15. Бауманн Е. Планування й формування реалістичного та прозорого бюджету / Ельке Бауманн // Фінанси України. – 2014. – № 9. – С. 7–20.

16. Белостоцкий А. А. Зарубежный опыт долгосрочного бюджетного планирования и прогнозирования / А. А. Белостоцкий // Вопросы экономики и права. – 2012. – № 43. – С. 227–230.

17. Белоусов В. В. Мобилизация налогов и государственное налоговое планирование [Электронный ресурс] / В. В. Белоусов. – Режим доступа: http://konfi–nalog. jurati. ru/node/50.

18. Бернанке Б. Экономикс. Экспресс-курс / Бен Бернанке, Роберт Фрэнк. – Издательство: Питер, 2012. – 720 с.

19. Білорус О. Г. Глобальна перспектива і сталий розвиток: (Системні маркетол. досліджен.) / О. Г. Білорус, Ю. М. Мацейко. – К.: МАУП, 2005. – 492 с.: – іл. – Бібліогр.: с. 474–491.

20. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Шарль Бланкарт; пер. з нім. С. І. Терещенко та О. О. Терещенка; передмова та наук. редагування В. М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.

21. Блок Ф. Роли государства в хозяйстве [Электронный ресурс] / Фред Блок // Электронный журнал «Экономическая социология». – 2004. – Т. 5. – № 2. – С. 37–56. – Режим доступа : http://www. ecsoc. hse. ru/issues/2004-5-2/index. html

22. Богачева О. В. Міжнародний досвід програмного бюджетування / О. В. Богачева, А. М. Лавров, О. Д. Ястребова // Фінанси. – 2010. – № 12. – С. 4–14.

23. Богдан Т. П. Стабілізаційна бюджетно-податкова політика та особливості її застосування в Україні / Т. П. Богдан, І. В. Богдан // Фінанси України. – 2012. – № 7. – С. 3–16.

24. Богдан Т. П. Фіскальна консолідація: уроки міжнародного досвіду для України / Т. П. Богдан, І. В. Богдан // Фінанси України. – 2014. – № 10. – С. 55–72.

25. Боди Зви: пер. с англ.: Финансы: учебное пособие. – М.: Издательский дом «Вильямс» / Боди Зви, Мертон Роберт – 2000. – 592 с.

26. Бокс Дж. Анализ временных рядов. Прогноз и управление / Бокс Дж., Дженкінс Г. – М.: Мир, 1974.

27. Будина Н. Отслеживание применения налогово-бюджетных правил / Нина Будина, Андреа Шехтер // Финансы и развитие. –2012. – Сентябрь. – С. 57.

28. Буковинський С. А. Концептуальні підходи до формування перспективного бюджетного плану / С. А. Буковинський // Фінанси України. – 2006. – № 3. – С. 21–28.

29. Булгакова С. О. Бюджетна система України та Євросоюзу: монографія / Булгакова С. О., Барановський О. І., Барановська В. Г., Кучер Г. В. та ін.; за заг. ред. д. е. н., проф., акад. НАПН України А. А. Мазаракі. – Київ: Нац. торг.-екон. ун-т, 2010. – 409 с.

30. Бюджетна підтримка та податкове стимулювання національної економіки України: монографія / [під. ред. Л. Л. Тарангул]. – Ірпінь; К.: Фенікс, 2012. – 532 с.

31. Бюджетна політика в контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: у 6 т. / редкол.: М. Я. Азаров (голова) та ін. – К.: НДФІ, 2004. – Т. 1: Пріоритети бюджетної політики та економічне зростання в Україні / Азаров М. Я., Ярошенко Ф. О., Геєць В. М. (кер. авт. кол.) та ін. – К.: НДФІ, 2004. – 640 с.

32. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: у 6 т. / редкол.: М. Я. Азаров (голова) та ін. – К.: НДФІ, 2004. – Т. 3: Розвиток системи податків як основи зміцнення державних фінансів: монографія / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, Т. І. Єфименко та ін. – К.: НДФІ, 2004. – 308 с.

33. Бюджетна політика в контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: у 6 т. / редкол.: М. Я. Азаров (голова) та ін. – К.: НДФІ, 2004. – Т. 6: Підвищення ефективності боргової політики держави / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, О. І. Барановський та ін. – К.: НДФІ, 2004. – 348 с.

34. Бюджетна система: підручник / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К.: Центр учбової літератури; Тернопіль: Економ. думка, 2012. – 871 с.

35. Бюджетний кодекс України: Закон України: від 08.07.2010. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4. rada. gov. ua/laws/show/2456-17

36. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2014 рік / [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-ІІ) впровадження», USAID. – К.: 2015. – 77 с.

37. Валлерстайн И. Анализ мировых систем и ситуация в современном мире / И. Валлерстайн, [пер. с англ. П. М. Кудюкина, под. общ. ред. Б. Ю. Кагарлицкого]. – СПб.: Изд-во «Университетская книга», 2001. – 416 с.

38. Варналій З. С. Економічна безпека України: проблеми та пріоритети зміцнення: монографія / З. С. Варналій, Д. Д. Буркальцева, С. О. Саєнко. – К.: Знання України, 2011. – 299 с.

39. Василик О. Д. Бюджетна система України: підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К.: Центр навч. л-ри. 2004. – 544 с.

40. Василик О. Д. Державні фінанси України: підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 608 с.

41. Вахненко Т. П. Особливості формування державного боргу та управління його складовими в період фінансової кризи / Т. П. Вахненко // Фінанси України. – 2009. – № 6. – С. 14–28.

42. Вдовиченко А. М. Законодавчі засади прогнозування доходів бюджету в Україні / А. М. Вдовиченко // Фінансове право. – 2014. – № 2. – С. 28–31.

43. Власов С. Исследование устойчивости государственных финансов России в краткосрочном и долгосрочном периодах / С. Власов, Е. Дерюгина, Ю. Власова // Вопросы экономики. – 2013. – № 3. – С. 33–49.

44. Волошин О. Государство только начинается / О. Волошин // Эксперт. – 2006. – № 41. – С. 65–69.

45. Галушка З. І. Соціалізація трансформаційної економіки: особливості, проблеми, пріоритети: монографія / З. І. Галушка: Чернівецький нац. ун-т, 2009. – 408 с.

46. Гальчинский А. Нынешний финансовый кризис – начало конца. Дальше – новое начало? [Электронный ресурс] /Анатолий Гальчинский // Зеркало недели. – 2008. – 18–24 октября. – № 39. – Режим доступа: http://www. zn. ua

47. Гальчинский А. С. Економічна теорія: підручник / А. С. Гальчинский, П. С. Єщенко. – К.: Вища шк., 2007. – 503 с.: іл.

48. Гальчинський А. С. Економічна методологія. Логіка оновлення: курс лекцій / А. С. Гальчинський. – К.: «АДЕФ-Україна», 2010. – 572 с.

49. Гальчинський А. С. Криза і цикли світового розвитку / А. С. Гальчинський. – К.: «АДЕФ-Україна», 2009. – 392 с.

50. Гальчинський А. С. Україна пройшла точку неповернення. [Електронний ресурс] / Анатолій Гальчинський // Газета «Дзеркало тижня. Україна». – 2014. – 27 червня. – № 23. – Режим доступу: http://gazeta. dt. ua/macrolevel/anatoliy-galchinskiy-ukrayina-proyshla-tochku-nepovernennya-_. html

51. Гальчинський А. Вилікувати економіку можна тільки на ліберальних засадах [Електронний ресурс] / Анатолій Гальчинський // Дзеркало тижня. – 20. 02. 2010. – Режим доступу: http://www. dt. ua/2000/2020/68567/

52. Гальчинський А. Три кроки бюджетної політики. [Електронний ресурс] / Анатолій Гальчинський // Дзеркало тижня. – 15. 09. 2006. – Режим доступу: http://www. dt. ua/publications/2006/09/15/241731/

53. Геєць В. М. Подолання квазіринковості – шлях до інвестиційно орієнтованої моделі економічного зростання / В. М. Геєць // Економіка України. – 2015. – № 6. – С. 4-17.

54. Геєць В. М. Посткризові перспективи та проблеми розвитку економік України й Росії (макроекономічний спектр) / В. М. Геєць // Фінанси України. – 2011. – № 2. – С. 11–24.

55. Геєць В. М. Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку / В. М. Геєць; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. НАН України. – К.; 2009. – 864 с.

56. Геєць В. М. Уроки та перспективи ринкових реформ і довгострокового економічного зростання в Україні / В. М. Геєць // Економічна теорія. – 2004. – № 2. – С. 3-24.

57. Гелбрейт Дж. Новое индустриальное общество. Избранное / Дж. К. Гелбрейт. – М.: Эксмо, 2008. – 1200 с. – (Антология экономической мысли).

58. Ґенеза ринкової економіки (політекономія, мікроекономіка, макроекономіка, економічний аналіз, економіка підприємства, менеджмент, маркетинг, фінанси, банки, інвестиції, біржова діяльність): Терміни, поняття, персоналії / укладачі: В. С. Іфтемічук, В. А. Григорьєв, М. І. Маниліч, Г. Д. Шутак; за наук. ред. Г. І. Башнянина і В. С. Іфтемічука. – К.: Магнолія плюс, 2004. – 688 с.

59. Герасимов Б. И. Организационно-экономический механизм формирования региональных программ социально-экономического развития / Б. И. Герасимов, Л. С. Тишина, Н. В. Зенчева. – Тамбов: ТГТУ, 2002. – 148 с.

60. Грабовецький Б. Є. Економічне прогнозування і планування: навч. посіб. / Б. Є. Грабовецький. – К.: Центр навч. літ-ри, 2003. – 188 с.

61. Гранберг А. Г. Стратегия территориального социально-экономического развития России: от идеи к реализации / А. Г. Гранберг // Вопросы экономики. – 2001. – № 9. – С. 15–27.

62. Гринспен А. Эпоха потрясений: Проблемы и перспективы мировой финансовой системы / Алан Гринспен; пер. с англ. – 2-е издание, дополненное – М.: Альпина Бизнес Брукс, 2009. – 520 с.

63. Гутник В. П. Политика хозяйственного порядка в Германии / В. П. Гутник. – М.: Экономика, 2002. – 271 с.

64. Давиденко С. В. Методи прогнозування податкових надходжень в умовах реформування системи оподаткування / С. В. Давиденко // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: зб. наук. праць. – Т. 7. – Суми: Мрія, УАБС, 2003. – С. 103–107.

65. Декрет Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 19. 02. 1993 № 15–93

[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4. rada. gov. ua/laws/show/15-93

66. Дейнеко А. Е. Расширение Европейского Союза: экономические и правовые аспекты / А. Е. Дайнеко, Г. В. Забавский, Ф. А. Дмитакович; под науч. ред. А. Е. Дайнеко. – М.: Изд-во деловой и учебной литературы, 2004. – С. 74.

67. Дем'янишин В. Г. Бюджетна політика держави: концептуальні засади, ефективність, розвиток стратегії і тактики / В. Г. Дем'янишин // Вісник ТНЕУ. – 2011. – № 2. – С. 7–20.

68. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: монографія / В. Г. Дем'янишин. – Тернопіль: Економічна думка, 2008. – 496 с.

69. Дем'янишин В. Г. Бюджетне планування та його особливості в умовах демократичних перетворень / В. Г. Дем'янишин // Світ фінансів. – 2004. – № 1. – С. 62–71.

70. Дементьев В. В. Стратегическое планирование – залог успешного развития [Электронный ресурс] / В. В. Дементьев // Бюджет. – 2012. – № 7. – Режим доступа: http://bujet. ru/article/193728. php

71. Державна служба статистики України [Електронний ресурс] / Офіційний сайт. – Режим доступу: http://www. ukrstat. gov. ua/

72. Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету України / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, Т. І. Єфименко та ін. – К.: НДФІ, 2004. – 712 с.

73. Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / за ред. Ю. Немеца і Г. Райта: пер. з англ. – К.: Основи, 1998. – 542 с.

74. Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ: у 4 т. / ДННУ «Акад. фін. Управління»; за заг. ред. М. Я. Азарова. – К., 2011. – Т. 2: Бюджетна стратегія і державний бюджет 2012: збалансованість, прозорість, реалістичність. – 2011. – 912, [388] с.

75. Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ: у 4 т. / ДННУ «Акад. фін. управління»; за заг. ред. М. Я. Азаров. – К., 2011. – Т. 1: Стабілізація державних фінансів у контексті стратегії реформ. – 2011. – 1016 с.

76. 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.

77. Дзюблюк О. В. Стратегічні орієнтири монетарної політики в умовах фінансової глобалізації / О. В. Дзюблюк // Банківська справа. – 2015. – № 3. – С. 3–21.

78. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / [Луніна І. О., Кириленко О. П., Лучка А. В. та ін.]; за ред. І. О. Луніної; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2010. – 320 с.

79. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки / Л. І. Дідківська, Л. С. Головко: навч. посіб. – К.: Знання, 2006. – 213 с.

80. Доклад о глобальной финансовой стабильности [Электронный ресурс] / МВФ. – Апрель. – 2010. – Режим доступа: http://www.imf.org

81. Доржиева В. В. Изменение роли бюджетного планирования и прогнозирования в современных условиях / В. В. Доржиева // Экономика и управление. – 2008. – № 11 (48). – С. 156-159.

82. Друкер Питер Ф. Эпоха разрыва: ориентиры для нашего меняющегося общества / Питер Ф. Друкер; пер. с англ. – М.: ООО «И. Д. Вильямс», 2007. – 336 с.

83. Економіка знань: виклики глобалізації та Україна / під заг. ред. А. П. Гальчинського, С. В. Льовочкіна, В. П. Семиноженка. – К.: Вид-во НІСД, 2004. – 261 с.

84. Економіка України: шокові впливи та шлях до стабільного розвитку / [О. Г. Білоцерківець, Т. В. Бурлай, Н. Ю. Гончар та ін.]; за ред. д-ра екон. наук І. В. Крючкової; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2010. – 480 с.: табл., рис.

85. Економічні проблеми XXI століття: міжнародний та український виміри / за ред. С. І. Юрія, Є. В. Савельєва. – К.; Знання, 2007. – 595 с.

86. Європейський союз [Електронний ресурс] / Офіційний сайт. – Р е ж и м доступу: http://europa. eu.

87. Європейський центральний банк [Електронний ресурс] / Офіційний сайт. – Режим доступу: http://www. ecb. int/home/html/index.en.html.

88. Єфименко Т. І. Інституціональні засади впровадження європейських стандартів оподаткування у національній економіці / Т. І. Єфименко // Стенограма доповіді на науково-практичній конференції «Реформування податкової системи України відповідно до європейських стандартів». – Ірпінь : Національний університет ДПС України. – 31 жовтня 2013 р.

89. Єфименко Т. І. Податки в інституційній системі сучасної економіки / Т. І. Єфименко; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2011. – 688 с.

90. Єфименко Т. І. Фіскальний простір антикризового регулювання / Т. І. Єфименко. – К.: ДННУ «Акад. фін. управління», 2012. – 332 с.

91. Єфименко Т. І. Механізм перерозподілу фінансових ресурсів як важіль визначення податкового потенціалу: монографія / Т. І. Єфименеко. – Дніпропетровськ: Видавництво ДУЕП, 2002. – 272 с.

92. Жаліло А. Я. Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави: монографія / А. Я. Жаліло. – Київ: НІСД, 2009. – 336 с.

93. Жаліло А. Я. Економічна стратегія держави: теорія, методологія, практика: монографія / А. Я. Жаліло. – Київ: НІСД, 2003. – 368 с.

94. Загородній А. Г. Фінансово-економічний словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк. – К.: Знання, 2007. – 1072 с.

95. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23.03.2000 р. № 1602-II [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ligazakon.com.ua.

96. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23. 03. 2000 р. № 1602-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1602-14

97. Закон України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 р. № 679-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/679-14

98. Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» 21 травня 1997 року № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/page5

99. Закон України «Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16. 09. 2014 р. № 1678-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4. rada. gov. ua/laws/show/984_011

100. Запатріна І. В. Бюджетний механізм економічного зростання / І. В. Запатріна. – К.: Ін-т соц. -екон. стратегій, 2007. – 528 с.

101. Звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду України за відповідний рік [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Пенсійного фонду України. – Режим доступу: http://www. pfu. gov. ua/pfu/control/index

102. Звіт про науково-дослідну роботу по темі «Відповідність чинного антикорупційного законодавства європейським та світовим стандартам, шляхи його вдосконалення». – Науково-дослідний центр з проблем оподаткування Національної академії ДПС України. – № державної реєстрації 0105U003865. – Ірпінь, 2005. – 218 с.

103. Звіт про роботу Фонду державного майна України та хід виконання Державної програми приватизації у 2013 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www. spfu. gov. ua/_layouts/SPFUSiteDefinition/ReportsMFI. aspx

104. Звітність про виконання бюджетів [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Державної казначейської служби України. – Режим доступу: http://www. treasury. gov. ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477

105. Зельднер А. Государство и рынок: стратегия развития экономических отношений / А. Зельднер // Журнал «Вестник Института экономики РАН». – 2007. – № 3. – С. 5-13.

106. Зимовець В. В. Державна фінансова політика економічного розвитку / В. В. Зимовець; НАН України; Ін-т екон. та прогнозу. – К., 2010. – 356 с.: табл., рис.

107. Иванов В. В. Анализ временных рядов и прогнозирование экономических показателей / В. В. Иванов. – Х.: Харьк. ун-т им. В. И. Каразина, 1999. – 229 с.

108. Иванов Ю. Б. Место национальной налоговой стратегии в формировании общей стратегии развития государства / Ю. Б. Иванов, О. А. Чумакова // Бізнес Інформ. – 2011. – № 2 (2). – С. 34–37.

109. Імплементація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: рекомендації на основі досвіду країн Східної Європи: наукова доповідь / за ред. акад. НАН України В. М. Гейця; чл. -кор. НАН України А. І. Даниленка, чл. -кор. НААН України, д-ра екон. наук Т. О. Осташко; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». – К., 2015. – 104 с.

110. Інноваційна Україна 2020: національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця та ін.; НАН України. – К., 2015. – 336 с.

111. Институциональные основы государственной собственности в системе национальной экономики в посткризисный период: автореф. дис. на соиск. науч. степ. доктор. екон. наук: спец. 08.00.01 [Электронный ресурс] / И. Ю. Ваславская; ГОУ ВПО «Московский государственный институт электроники и математики (технический университет)». – М., 2010. – 38 с. – Режим доступа: http://www. dissers. ru/avtoreferati-dissertatsii-ekonomika/a443. php

112. Исторический опыт стратегического планирования [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www. strategy. newparadigm. ru/strategy1. htm

113. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г. Стратегия-2020: новая модель роста – новая социальная политика [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://2020strategy. ru/data/2012/03/14/1214585998/1itog. pdf

114. Кейнс Джон Мейнард. Общая теория занятости, процента и денег. Избранное / Дж. М. Кейнс; вступ. статья Н. А. Макашевой. – М.: Эксмо, 2008. – 960 с. – (Антология экономической мысли).

115. Кінах А. К. Український прорив / А. К. Кінах. – К., 2004. – С. 35.

116. Кириленко О. П. Досягнення стратегічних орієнтирів вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні / О. П. Кириленко // Фінанси України. – 2013. – № 8. – С. 19–28.

117. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) / О. П. Кириленко. – К.: НІОС, 2000. – 384 с.

118. Климанов В. В. Бюджетное стратегирование: новые вызовы для регионов России [Электронный ресурс] / В. В. Климанов // Экспертный канал Экономическая политика. – Режим доступа: http://www. irof. ru/filemanager/files/stati/Budget %20strategy_2011. pdf

119. Ковалева Т. М. Бюджет и бюджетная политика в РФ: учеб. пособие / Т. М. Ковалева, С. В. Барулин. – М., 2005. – С. 166.

120. Козюк В. В. Державний борг в умовах ринкової трансформації економіки України / В. В. Козюк. – Тернопіль: Карт-бланш, 2002. – 238 с.

121. Колодий С. Ю. Оценка фискальной иллюзии при налогообложении доходов физических лиц / С. Ю. Колодий // Культура народов Причерноморья. – 2004. – № 56, Т. 1. – С. 134–137.

122. Коляда Т. А. Бюджетна стратегія як інструмент подолання структурних дисбалансів дохідної частини бюджету України / Т. А. Коляда // Фінанси України. – 2014. – № 5. – С. 61–73.

123. Коляда Т. А. Визначення основних факторів, що впливають на надходження до Зведеного бюджету України / Т. А. Коляда // Науковий вісник збірник наукових праць Академії державної податкової служби України. – 2001. – № 3 (13). – С. 219–223.

124. Коляда Т. А. Вплив суспільних фінансів на регіональний розвиток: теоретичний вимір / Т. А. Коляда // Науковий вісник. Одеський державний економічний університет. – 2015. – № 11 (231). – С. 75–89.

125. Коляда Т. А. Вплив трансформації функцій держави на пріоритети та механізми реалізації бюджетної стратегії в Україні в умовах глобалізації: інституціональний вимір / Т. А. Коляда // Бізнес Інформ. – 2013. – № 5. – С. 60–66.

126. Коляда Т. А. Ґенеза методологічних засад бюджетного прогнозування / Т. А. Коляда // Бізнес Інформ. – 2014. – № 7. – С. 253–259.

127. Коляда Т. А. Державний сектор економіки в контексті бюджетного регулювання / Т. А. Коляда // Экономика и управление. – 2002. – № 5 (36). – С. 13–17.

128. Коляда Т. А. Державні витрати та економічне зростання / Т. А. Коляда // Вісник СевДТУ. Севастопольський національний технічний університет. – 2003. – Вип. 44. – С. 31–37.

129. Коляда Т. А. Джерела фінансування дефіциту бюджету: тенденції у застосуванні та виклики для стабільності державних фінансів України / Т. А. Коляда // Бізнес Інформ. – 2015. – № 2. – С. 215–222.

130. Коляда Т. А. Економічні та політичні передумови податкової амністії в Україні / Т. А. Коляда // Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України. – 2007. – № 1 (36). – С. 75–80.

131. Коляда Т. А. Криза неплатежів та шляхи її подолання / Т. А. Коляда // Науковий вісник Волинського державного університету ім. Лесі Українки. – 2001. – № 4. – С. 158–161.

132. Коляда Т. А. Налог на финансовые трансакции как новый инструмент реализации фискально-бюджетной политики государств в период мирового финансово-экономического кризиса / Т. А. Коляда // Вестник профессионального бухгалтера. –2011. – № 10–12 (133–135). – С. 53–59.

133. Коляда Т. А. Необхідність запровадження бюджетного стратегування в умовах посткризової трансформації соціально-економічної системи / Т. А. Коляда // Вісник соціально-економічних досліджень. Одеський державний економічний університет. – 2013. – № 49 (1). – С. 131–137.

134. Коляда Т. А. Необхідність координації бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики держави в умовах переходу до сталого розвитку / Т. А. Коляда // Науковий вісник. Одеський державний економічний університет. – 2012. – № 27 (179). – С. 32–43.

135. Коляда Т. А. Необхідність оновлення інструментів бюджетно-податкового регулювання економіки в умовах посткризового розвитку України [Електронний ресурс] / Т. А. Коляда // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – № 1. – 2014. – С. 121-134. – Режим доступу: http://nbuv. gov. ua/j-pdf/znpnudps_2014_1_16. pdf

136. Коляда Т. А. Обновление инструментария государственного регулирования финансовой системы: налог Тобина – аргументы «за» и «против» / Т. А. Коляда // Бізнес Інформ. – 2010. – № 5 (1). – С. 138–141.

137. Коляда Т. А. Оподаткування процентних доходів за депозитами населення в банках / Т. А. Коляда // Економіка України. – 2004. – № 4 (509). – С. 31–35.

138. Коляда Т. А. Определение тенденций в структуре и составе доходов бюджета, как необходимая предпосылка формирования бюджетной стратегии государства / Т. А. Коляда // Налоги и финансовое право. – 2014. – № 3. – С. 331–337.

139. Коляда Т. А. Організація довгострокового бюджетного планування та прогнозування: досвід провідних країн світу / Т. А. Коляда // Проблеми економіки. – 2013. – № 4. – С. 14–20.

140. Коляда Т. А. Особенности и перспективы бюджетной децентрализации в Украине / Т. А. Коляда // Journal of Corporate Management and Economics «Maneko». – Bratislava: Institute of Management of Slovak University of Technology in Bratislava. – 2014. – № 2. – С. 229–238.

141. Коляда Т. А. Особливості формування бюджетної стратегії в умовах глобального зростання державного боргу / Т. А. Коляда // Бізнес Інформ. – 2013. – № 2 (421). – С. 20–24.

142. Коляда Т. А. Податкові інструменти забезпечення соціальної справедливості в державі / Т. А. Коляда // Економічний аналіз: зб. наук. праць. Тернопільський національний економічний університет. – 2012. – Вип. 11. – Частина 1. – С. 120–125.

143. Коляда Т. А. Привлечение инвестиций в государственный сектор экономики: особенности и тенденции развития / Т. А. Коляда // Бізнес Інформ. – 2007. – № 5, т. 2. – С. 6–8.

144. Коляда Т. А. Принципи бюджетного планування та прогнозування в контексті еволюційного зростання вимог до якості розробки бюджетної стратегії держави / Т. А. Коляда // Науковий вісник / Одеський державний економічний університет. – 2013. – № 29 (208). – С. 13–23.

145. Коляда Т. А. Пріоритети бюджетної стратегії сталого розвитку України / Т. А. Коляда // Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля. – 2015. – № 4 (221). – С. 99–103.

146. Коляда Т. А. Про ефективність використання коштів від приватизації державного майна / Т. А. Коляда // Економіка України. – 2002. – № 7. – С. 42–47.

147. Коляда Т. А. Проблемы координации фискальной и монетарной политики государства в условиях глобального роста государственного долга и дефляционных тенденций: уроки для Украины /

Т. А. Коляда // Journal of Corporate Management and Economics «Maneko». – Bratislava: Institute of Management of Slovak University of Technology in Bratislava. – 2013. – № 2. – С. 209–219.

148. Коляда Т. А. Ринок похідних цінних паперів в Україні: проблеми становлення в контексті збільшення податкових надходжень до бюджету / Т. А. Коляда // Науковий вісник: збірник наукових праць Академії державної податкової служби України. – 2002. – № 2 (16). – С. 78–86.

149. Коляда Т. А. Современные тенденции и приоритеты бюджетно-налоговой политики Украины / Т. А. Коляда // Международный научный журнал «Прогресс». – Тбилиси: Международная академия социально-экономических наук, 2013. – № 1–2. – С. 63–69.

150. Коляда Т. А. Сутність та значення бюджетної стратегії у забезпеченні фінансування основних напрямків соціально-економічного розвитку держави / Т. А. Коляда // Економічний аналіз: зб. наук. праць / Тернопільський національний економічний університет. – 2013. – Вип. 12. – Частина 2. – С. 237–241.

151. Коляда Т. А. Тенденції податкового регулювання малого підприємництва в умовах посткризового періоду розвитку України / Т. А. Коляда // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка / Економіка. – 2012. – № 139. – С. 42-45.

152. Коляда Т. А. Удосконалення адміністрування податку на прибуток підприємств як засіб протидії ухилення від оподаткування / Т. А. Коляда // Вісник: науковий журнал Донецького державного університету економіки і торгівлі ім. М. Туган-Барановського. – 2004. – № 3 (23), частина друга. – С. 57–61.

153. Коляда Т. А. Узгодження пріоритетів бюджетної стратегії з основними напрямками соціально-економічного розвитку України / Т. А. Коляда // Університетські наукові записки / Хмельницький університет управління та права. – 2013. – № 2. – С. 329–337.

154. Коляда Т. А. Управління державним боргом у контексті стабілізації державних фінансів України / Т. А. Коляда // Економічний часопис – XXI. – 2015. – № 7–8 (1). – С. 82–85.

155. Коляда Т. А. Фінансове забезпечення соціальних функцій держави в умовах посткризової трансформації соціально-економічної системи / Т. А. Коляда // Наукові записки. Серія «економіка»: збірник

наукових праць / Національний університет «Острозька академія». – 2012. – Випуск 20. – С. 81–86.

156. Коляда Т. А. Фінансове забезпечення соціальних функцій держави: стан, тенденції та напрямки оптимізації / Т. А. Коляда // Проблеми економіки. – 2014. – № 3. – С. 100–107.

157. Коляда Т. А. Фінансування видатків на економічну діяльність в контексті реалізації сучасної бюджетної політики держави / Т. А. Коляда // Економіка промисловості. – 2014. – № 3 (67). – С. 13–24.

158. Коляда Т. А. Особенности реализации бюджетно-налоговой политики государства в посткризисный период развития экономики / Т. А. Коляда, Л. Я. Бенч // Бізнес Інформ. – 2011. – № 7 (1). – С. 124–126.

159. Коляда Т. А. Роль держави у регулюванні економікою у процесі її трансформації / Т. А. Коляда, О. Ю. Гудова // Науковий вісник / Збірник наукових праць Академії державної податкової служби України. – 2002. – № 1 (15). – С. 10–16.

160. Коляда Т. А. Вплив демократії на обсяг гарантованих державою соціальних послуг населенню та рівень їх фінансового забезпечення в умовах посткризового розвитку економіки [Електронний ресурс] / Т. А. Коляда, Г. В. Музиченко // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2012. – № 1. – Режим доступу: http://www. nbuv. gov. ua/e-journals/Znpnudps/2012_1/pdf/12ktadoe. pdf

161. Коляда Т. А. Узгодження діапазону соціальних функцій держави з фінансовими можливостями бюджету в умовах посткризового розвитку економіки України [Електронний ресурс] / Т. А. Коляда, Г. В. Музиченко // Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. – 2011. – № 1 (566). – Режим доступу: http://nbuv. gov. ua/j-pdf/znpnudps_2011_1_23. pdf

162. Коляда Т. А. Альтернативні інституційні підходи щодо змін у державному регулюванні довіри до фінансової системи: спеціальний банківський збір Обами чи податок Тобіна / Т. А. Коляда, Ю. В. Прозоров // Економічна теорія. – 2010. – № 2. – С. 39–46.

163. Коляда Т. А. Вплив зміни діапазону функцій держави на рівень довіри до банківської системи в умовах необхідності узгодження пріоритетів фіскальної та монетарної політики / Т. А. Коляда, Ю. В. Прозоров // Економічна теорія. – 2011. – № 2. – С. 69–74.

164. Коляда Т. А. Особенности изменения функций государства в условиях монетарной десуверенизации и уменьшения доверия к банкам на посткризисном этапе развития экономики / Т. А. Коляда, Ю. В. Прозоров // Бізнес Інформ. – 2011. – № 2 (1). – С. 48–50.

165. Коляда Т. А. Створення Українського банку реконструкції та розвитку як вихід з інституційної пастки на шляху залучення інвестицій в економіку України / Т. А. Коляда, Ю. В. Прозоров // Науковий вісник Волинського державного університету ім. Лесі Українки. – 2003. – №12. – С. 33–38.

166. Коляда Т. А. Приоритеты бюджетно-налоговой политики в условиях экономического кризиса / Т. А. Коляда, И. Е. Чуркина // Бізнес Інформ. – 2009. – № 4 (2). – С. 15–18.

167. Коляда Т. А. Особливості фіскальної ефективності оподаткування доходів фізичних осіб в умовах інтеграції / Т. А. Коляда, І. Є. Чуркіна // Фінанси України. – 2008. – № 6. – С. 70–76.

168. Кондратьев Н. Д. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения / Н. Д. Кондратьев. – М.: ЗАО , 2002. – 767 с.

169. Конституція України: Закон України: від 28. 06. 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4. rada. gov. ua/laws/show/254к/96-вр.

170. Копилов В. Моніторинг реалізації бюджетної стратегії та її коригування / В. Копилов // Економіка України. – 2008. – № 3. – С. 33–39.

171. Костіна Н. І. Фінансове прогнозування: методи та моделі: навч. посіб. / Н. І. Костіна, А. А. Алексєєв, О. Д. Василик. – К., 1997. – 183 с.

172. Кравченко В. І. Фінанси місцевих органів влади України. Основи теорії та практики / В. І. Кравченко. – К.: НДФІ, 1997. – 276 с.

173. Крисоватий А. І. Теоретико-організаційні домінанти та практика реалізації податкової політики в Україні: монографія / А. І. Крисоватий. – Тернопіль: Карт-бланш, 2005. – 371 с.

174. Крисоватий А. І. Податково-боргові стратегії фіскального регулювання транзитивної економіки / А. І. Крисоватий, Т. В. Кощук // Фінанси України. – 2006. – № 5. – С. 95-107.

175. Кричевська Т. О. Механізм взаємодії і координації монетарної і фіскальної політики в Україні / Т. О. Кричевська / Науковий вісник Волинського державного університету ім. Лесі Українки. – 2001. – № 4. – С. 164-172.

176. Кузнецова Е. И. Стратегический анализ в системе государственного управления национальной экономикой: монография / Е. И. Кузнецова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2006. – С. 13–14.

177. Кузык Б. Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: учебник / Б. Н. Кузык, В. И. Кушлин, Ю. В. Яковец. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2008. – 575 с.

178. Лагутін В. Д. Монетарна і фіскальна політика у стратегії економічного зростання / В. Д. Лагутін // Фінанси України. – 2002. – № 8. – С. 11–19.

179. Лагутін В. Д. Пріоритети координації бюджетної та монетарної політики в Україні / В. Д. Лагутін // Фінанси України. – 2011. – № 10. – С. 3-14.

180. Левда Н. М. Стратегическое прогнозирование расходов бюджетных средств Пермского края на строительство и содержание автомобильных дорог / Н. М. Левда, В. П. Постников // Вестник ПНИПУ. Социально-экономические науки. – 2012. – № 13(37). – С. 74–84.

181. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія / Л. В. Лисяк. – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.

182. Лисяк Л. В. Інституційні чинники бюджетної політики в Україні / Л. В. Лисяк // Наукові праці ДонНТУ. – 2006. – Випуск 103-3. – С. 196–200. –(Серія: економіка).

183. Лук'яненко І. Сучасні економетричні методи в фінансах / І. Лук'яненко, Ю. Городніченко. – К.: Літера, 2003. – 348 с.

184. Лук'яненко І. Г. Системне моделювання показників бюджетної системи України: принципи та інструменти / І. Г. Лук'яненко. – К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2004. – 542 с.

185. Луніна І. О. Державні фінанси України в перехідний період / І. О. Луніна. – Харків: Форт, 2000. – 296 с.

186. Луніна І. О. Методичні засади моніторингу місцевих бюджетів у контексті забезпечення стабільності державних фінансів / І. О. Луніна, Д. М. Серебрянська // Фінанси України. – 2013. – № 7. – С. 33–43.

187. Луніна І. О. Прості процедурні зміни для ефективних бюджетних рішень [Електронний ресурс] / І. О. Луніна // Дзеркало тижня – 25. 09. 2015. – Режим доступу: http://gazeta. dt. ua/finances/prosti-procedurni-zmini-dlya-efektivnih-byudzhetnih-rishen-. html

188. Люблинский В. В. Социальная политика в условиях глобализации: опыт развитых стран / В. В. Люблинский // Политические исследования. – 2010. – № 6. – С. 130–146.

189. Лютий І. О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави / І. О. Лютий // Фінанси України. – 2009. – № 12. – С. 13-19.

190. Лютий І. О. Державний кредит та боргова політика України: [монографія] / І. О. Лютий, Н. В. Зражевська, О. Д. Рожко. – К.: Центр учб. л-ри, 2008. – 352 с.

191. Макроекономічне моделювання перерозподілу ВВП через бюджет: монографія / Тетяна Борисівна Лебеда; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». – К., 2014. – 296 с.: табл., рис.

192. Макроекономічне моделювання та короткострокове прогнозування. – Харків: Форт, 2000. – 336 с.

193. Макроекономічні показники [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Національного банку України. – Режим доступу: http://www. bank. gov. ua/control/uk/publish/category

194. Маршалл А. Основы экономической науки / А. Маршалл; [предисл. Дж. М. Кейнса; пер. с англ. В. И. Бомкина, В. Т. Рысина, Р. И. Столпера]. – М.: Эксмо, 2008. – 832 с.

195. Масгрейв Ричард А. Государственные финансы: теория и практика / Ричард Масгрейв, Пегги Масгрейв; пер. с англ. – М.: Бизнес Атлас, 2009. – 716 с.

196. Матеріали Круглого столу у Міністерстві фінансів України «Прогноз Державного бюджету України на 2013–2014 роки» від 30 січня 2011 р. – Фінанси України. – 2012. – № 1. – С. 3–17.

197. Мау В. Стенограмма пленарной дискуссии «Глобальная повестка устойчивого экономического роста. Прогноз развития миро-

вой экономики» от 20 июня 2013 г. [Електронний ресурс] / Петербургский международный экономический форум. – Режим доступу: http://forumspb. com/bfx-cc/system/uploads/files/site_session_attr/stenogram_ru/283/20_THE_GLOBAL_ECONOMIC_PROGNOSIS_RU. pdf

198. Мау В. Стенограмма пленарной дискуссии «Контуры посткризисного мира» от 16. 01. 2014 г. [Електронний ресурс] / В. Мау / V Гайдаровский форум – 2014 «Россия и мир: устойчивое развитие». – Режим доступу: http://www. gaidarforum. ru/ru/full. php

199. Мельник В. М. Фіскальна політика держави в умовах фінансової кризи / В. М. Мельник // Фінанси України. – 2008. – № 11. – С. 11–17.

200. Методика розрахунку рівня економічної безпеки України. Затверджено наказом Міністерства економіки України від 2 березня 2007 року № 60 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www. me. gov. ua/control/uk/publish/article

201. Методы анализа и оценки (обзор работ западных экономистов). – М.: Наука, 2004. – 380 с.

202. Мизес Л. фон. Человеческая деятельность: трактат по экономической теории / Людвиг фон Мизес; пер. с 3-го испр. англ. изд. А. В. Куряева. – Челябинск: Социум, 2008. – 878 с.

203. Митчелл У. Экономические циклы: проблема и ее постановка / Уэсли К. Митчелл. – М. – Л.: Госиздат, 1930.

204. Міністерство фінансів України [Електронний ресурс] / Офіційний сайт. – Режим доступу: http://www. minfin. gov. ua/

205. Міністерство фінансів Федеративної Республіки Німеччини [Електронний ресурс] / Офіційний сайт. – Режим доступу: http://www. bundesfinanzministerium. de.

206. Міністерство фінансів Франції [Електронний ресурс] / Офіційний сайт. – Режим доступу: http://www. minefe. gouv. fr.

207. Міністерство фінансів Японії [Електронний ресурс] / Офіційний сайт. – Режим доступу: http://www. mof. go. jp/english/files. htm.

208. Михалевский Б. Н. Система моделей среднесрочного народнохозяйственного планирования / Б. Н. Михалевский. – М.: Наука, 1972. – 476 с.

209. Моделі і методи соціально-економічного прогнозування: Підруч. / Геєць В. М., Клебанова Т. С., Черняк О. І. та ін. – Х.: ІНЖЕК, 2005. – 396 с.

210. Молдован О. О. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ: монографія / О. О. Молдован. – К.: НІСД, 2011. – 380 с.

211. Молдован О. О. Щодо оптимізації процесів бюджетного прогнозування та планування в Україні: аналіт. зап. [Електронний ресурс] / О. О. Молдован; Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу: http://www. niss. gov. ua/articles/1089/

212. Музиченко Г. В. Концептуалізація державної політики країн пострадянського простору в умовах глобалізаційних змін. Монографія / Г. В. Музиченко. – Одеса: Друкарський дім, 2012. – 394 с.

213. Музиченко Г. В. Соціально-економічні передумови побудови ефективної моделі держави для сучасної України / Г. В. Музиченко, Т. А. Коляда // Науковий вісник. Одеський державний економічний університет. – 2007. – № 1 (38). – С. 20–26.

214. Музиченко Г. В. Роль держави у подоланні кризових явищ в економіці: соціально-політичний аспект / Г. В. Музиченко, Т. А. Коляда // Науковий вісник. Одеський державний економічний університет. – 2009. – № 14 (92). – С. 89–99.

215. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України» від 29 жовтня 2013 року № 1277 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://cct. com. ua/2013/29. 10. 2013_1277. htm

216. Налоги и налогообложение. Палитра современных проблем: монография для магистров, обучающихся по программе «Финансы и кредит» / [И. А. Майбуров и др.]; под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2014. – 375 с.

217. Науменко В. І. Впровадження методів прогнозування і планування в умовах ринкової економіки / В. І. Науменко, Б. Я. Панасюк. – К.: Глобус, 1995. – 198 с.

218. Науменкова С. В. Фінансові репресії в механізмі прихованого переміщення державного боргу: форми та інструменти / С. В. Науменкова, В. І. Міщенко // Фінанси України. – 2015. – № 8. – С. 31–55.

219. Національні фінансові системи в умовах глобалізації: [монографія] / [Лютий І. О., Павленко А. Ф., Оболенська Т. Є. та ін.]; за заг. ред. І. О. Лютого. – Івано-Франківськ: Галицька Академія, 2008. – 308 с.

220. Небрат В. В. Еволюція теорії державних фінансів в Україні / Вікторія Василівна Небрат; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2013. – 584 с.

221. Нельсон Р. Эволюционная теория экономических изменений / Р. Нельсон, С. Уинтер. – М.: Финстатинформ, 2000. – 474 с.

222. Нисканен В. А. Бюрократы и политики [Электронный ресурс] / В. А. Нисканен // Вехи экономической мысли. Экономика благосостояния и общественный выбор. Т. 4. – СПб.: Экономическая школа, 2004. – Режим доступа: http://www. seinstitute. ru/Files/veh4-3-17_Niskanen. pdf.

223. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Дуглас Норт; пер. с англ. А. Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с. – (Современная институционально-эволюционная теория).

224. Онишко С. В. Фінансове забезпечення інноваційного розвитку: монографія / С. В. Онишко. – Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2004. – 434 с.

225. Опарін В. М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): Монографія / В. М. Опарін. – Вид. 2-ге, без змін. – К.: КНЕУ, 2006. – 240 с.

226. Опарін В. М. Домінанти та пріоритети фінансового вирівнювання в Україні / В. М. Опарін // Фінанси України. – 2015. – № 6. – С. 29-43.

227. Осовська Г. В. Економічний словник / Осовська Г. В., Юшкевич О. О., Завадський Й. С. – К.: Кондор, 2007. – 358 с.

228. Отличия стратегического планирования и прогнозирования. [Электронный ресурс] / Мир экономики. Экономический интернет-журнал. – 17 ноября 2011 г. – Режим доступа: http://мир-экономики. рф/articles/отличия-стратегического-планирования-315. html

229. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України / К. В. Павлюк. – К.: НДФІ, 2006. – 584 с.

230. Павлюк К. В. Багаторічне бюджетування в країнах ОЕСР та перспективи розвитку середньострокового бюджетного планування в Україні / К. В. Павлюк, Т. В. Ахмед // Фінанси України. – 2006. – № 8. – С. 87–101.

231. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні / Ю. В. Пасічник. – Донецьк: ТОВ «Юго-Восток, ЛТД», 2005. – 642 с.

232. Пашута М. Т. Прогнозування та програмування економічного та соціального розвитку: навч. посіб. / М. Т. Пашута. – К.: Центр навч. літ-ри, 2005. – 408 с.

233. Перспективи розвитку світової економіки [Електронний ресурс] / Міжнародний валютний фонд. – Квітень, 2011. – Режим доступу: http://www. imf. org/external/russian/pubs/ft/weo/2011/update/02/pdf/0611r. pdf

234. Перспективы развития мировой экономики: Подъем, риски и перебалансирование [Электронный ресурс] / Международный валютный фонд. – Октябрь 2010. – Режим доступа: http://www. imf. org/external/russian/index. htm

235. Пилипів В. До питання про федералізацію України: проблеми забезпечення бюджетної самодостатності регіонів / В. Пилипів // Економіка України. –2011. – № 3. – С. 26-34.

236. Податкова політика України: стан, проблеми та перспективи: монографія / П. В. Мельник, Л. Л. Тарангул, З. С. Варналій [та ін.]; за ред. З. С. Варналія. – К.: Знання України, 2008. – 675 с.

237. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року № 2756-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2. rada. gov. ua/laws/show/2755-17

238. Податкові важелі та стимули розвитку господарських систем (теоретичні засади та практика використання): монографія / за заг. редакцією Андрущенка В. Л., Мельника В. М. – Ірпінь: Національний університет ДПС України, 2006. – 210 с.

239. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями бюджетної політики на 2011 рік» від 4 червня 2010 року № 2318-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу до закону: http://zakon1. rada. gov. ua

240. Постанова Верховної Ради України «Про проект Закону України «Про державний борг» від 23 грудня 1999 року № 1348-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4. rada. gov. ua/laws/show/1348-14

241. Постанова Кабінету Міністрів України «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету» від 26 квітня 2003 року № 621 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4. rada. gov. ua/laws/show/621-2003-п.

242. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів» від 08. 12. 2010 року № 1149 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www. minfin. gov. ua/control/uk/publish/article?art_id=356283&cat_id=355990

243. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку здійснення місцевих запозичень» від 16. 02. 2011. № 110 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4. rada. gov. ua/laws/show/110-2011-п

244. Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Прогнозу Державного бюджету України на 2013 і 2014 роки» від 5 квітня 2012 року № 318 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5. rada. gov. ua/laws/show/318-2012-п

245. Постсоветский институционализм / под ред. Р. М. Нуреева, В. В. Дементьева. – Донецк: «Каштан», 2005. – 480 с.

246. Премчанд А. Управление государственными рас ходами / А. Премчанд. – Вашингтон: МВФ, 2004. – 289 с.

247. Пріоритети бюджетної політики та економічне зростання в Україні: Т. 1 / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, В. М. Геєць (кер. авт. кол.) та ін. – 2004. – 640 с.

248. Пріоритети національного економічного розвитку в контексті глобалізаційних викликів: монографія: у 2 ч. – Ч. 1 / за ред. В. М. Гейця, А. А. Мазаракі. – К.: Київ. нац. торг. -екон. ун-т, 2008. – 389 с.

249. Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» від 2 червня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4. rada. gov. ua/laws/show/n0004100-10

250. Реєстр корпоративних прав держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу до матеріалів: http://www. spfu. gov. ua/_layouts/SPFUSiteDefinition/RegisterStateCorporateRights. aspx

251. Рибак С. Бюджетна стратегія: українські реалії та зарубіжний досвід / С. Рибак // Економіка України. – 2011. – № 8. – С. 40–45.

252. Річний звіт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www. bank. gov. ua/control/uk/doccatalog/list?currDir=36453

253. Розвиток державних фінансів України в умовах глобалізації: кол. моногр. / [Луніна І. О., Булана О. О., Фролова Н. Б. та ін.]; за ред. д. е. н. І. О. Луніної; НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогнозув. НАН України». – К., 2014. – 296 с.: 46 табл., 25 рис.

254. Розвиток державних фінансів в умовах хаотично структурованої економіки [текст]: монографія / (С. А. Кузнецова, В. М. Вареник, М. О. Кохан та ін.); за заг. ред. С. А. Кузнецової. – Київ: Центр учбової літератури, 2014. – 200 с.

255. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами» від 1 серпня 2013 р. № 774-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minfin. kmu. gov. ua/control/uk/publish/article

256. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи управління державними фінансами» від 3 вересня 2012 р. № 633-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4. rada. gov. ua/laws/show/633-2012

257. Романюк М. В. Вплив бюджетно-податкової політики держави на фіскальну ефективність податкової системи України / М. В. Романюк, Т. А. Коляда // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка / Економіка. – 2007. – № 91. – С. 39–41.

258. Романюк М. В. Оптимізація податкового навантаження на суб’єктів господарювання як основний напрямок удосконалення податкової політики держави / М. В. Романюк, Т. А. Коляда // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка / Економіка. – 2005. – № 79. – С. 17–20.

259. Рубини Н. Нуриэль Рубини: как я предсказал кризис: экстренный курс подготовки к будущим потрясениям / Рубини Нуриэль,

Мим Стивен; [пер. с англ. В. В. Ильина]. – М.: Эксмо, 2011. – 384 с. – (Экономика: мировые тенденции).

260. Сакс Дж. Макроэкономика. Глобальный подход / Дж. Сакс, Ф. Б. Ларрен, – М.: Дело, 1996. – 848 с.

261. Салосина Л. Г. Принципы бюджетного планирования и прогнозирования / Л. Г. Салосина // Вестниик ВолГУ. – 2005. – Серия 9. – Вып. 4. – Ч. 2. – С. 136–141.

262. Самуэльсон П. О чем думают экономисты: Беседы с нобелевскими лауреатами / под ред. П. Самуэльсона и У. Барнетта; пер. с англ., 2-е изд. – М.: ООО «Юнайтед Пресс», 2010. – 490 с.

263. Самуэльсон П. Экономика / Пол Энтони Самуэльсон. – Москва: МГП «Алгон» ВНИИСИ, 1992. – Т. 1. – 333 с.

264. Свинаренко Т. І. Фінансові інструменти формування політики економічного зростання на місцевому рівні / Т. І. Свинаренко // Податкова реформа в Україні: досвід, реалії та перспективи: Матеріали XIII-ої Міжнародної науково-практичної конференції, 15 листопада 2013 р. – Донецьк, ДонНУЕТ імені Михайла Туган-Барановського, 2013. – Т. 1. – С. 100.

265. Світовий банк [Електронний ресурс] / Офіційний сайт. – Режим доступу: http://www. worldbank. org.

266. Свяневич П. Основы фискальной децентрализации. Справочное руководство для стран с переходной экономикой / Павел Свяневич // Будапешт, Институт окрытого общества. – 2003. – 77 с.

267. Скобцов Ю. А. Генетический подход к задачам прогнозирования / Ю. А. Скобцов, С. В. Хмелевой // Наукові праці Донецького національного технічного університету. – 2005. – Випуск 90. – С. 127–136. – Серія: «Обчислювальна техніка та автоматизація».

268. Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-річчя незалежності України: [монографія] / О. В. Скрипнюк. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2000. – 600 с.

269. Согласно выводам исследований МВФ странам с развитой экономикой необходимы долгосрочные действия по обузданию государственного долга [Электронный ресурс] / Пресс-релиз МВФ. – 2010. – №10/322. – Режим доступа: http://www. imf. org/external/2010/pr10322r. pdf

270.Соколовська А. М. Фіскальна політика в Україні та її макроекономічні наслідки / А. М. Соколовська // Фінанси України. – 2014. – № 11. – С. 17–32.

271. Соколовская А. М. О Стратегии реформирования налоговой системы Украины [Электронный ресурс] / А. М. Соколовская // Зеркало недели. – 2006. – № 13. – Режим доступа: http://www. zn. ua/2000/2040/53081.

272. Сталий розвиток промислового регіону: соціальні аспекти: [монографія] / О. Ф. Новікова, О. І. Амоша, В. П. Антонюк та ін.; НАН України, Ін-т економіки пром-ті. – Донецьк, 2012. – 534 с.

273. Стиглиц Дж. Е. Крутое пике: Америка и новый экономический порядок после глобального кризиса / Стиглиц Джозеф; [пер. с англ. В. Лопатка]. – М.: Эксмо, 2011. – 512 с. – (Экономика: мировые тенденции).

274. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) «Шляхом європейської інтеграції» / авт. кол.: А.С.Гальчинський, В. М. Геєць та ін.; Нац. Ін-т стратег. дослідж., Ін-т екон. прогнозування НАН України, М-во економіки та з питань європ. інтегр. України. – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.

275. Стратегія економічного розвитку: держава, регіон, підприємство: колективна монографія / за заг. ред. К. С. Шапошникова та ін. У 2 томах. – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2015. – Т. 2. – 420 с.

276. Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки. монографія / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський. – К.: НІСД, 2010. – 288 с.

277. Структурні зміни та економічний розвиток України: монографія / [Геєць В. М., Шинкарук Л. В., Артьомова Т. І. та ін.]; за ред. д-ра екон. наук Л. В. Шинкарук; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2011. – 696 с.

278. Сумская Т. В. Проблемы децентрализации государственного управления с позиций формирования бюджетной системы / Т. В. Сумская // Вестник НГУЭУ. – 2012. – № 3. – С. 17–29.

279. Тарангул Л. Л. Особливості формування міжбюджетних фінансових потоків в умовах запровадження бюджетної децентралізації в Україні / Л. Л. Тарангул, Т. А. Коляда // Фінанси України. – 2015. – №3. – С. 30–44.

280. Тарангул Л. Л. Ефективність бюджетно-податкової підтримки національної економіки України / Л. Л. Тарангул, Д. М. Серебрянський, Н. В. Новицька // Науковий вісник Національного університету ДПС України. – 2011. – № 3. – С. 34–43.

281. Толковый словарь современных бюджетных терминов. – М.: Национальный фонд подготовки кадров «Баренц Групп Лтд»: Димитрейд График Групп, 1999. – С. 153.

282. Томпсон А. А. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии / Томпсон А. А., Стрикленд А. Дж.; пер. с англ. М.: ЮНИТИ, 1998. – С. 14.

283. Трисеев Ю. П. Долгосрочное прогнозирование экономических процес сов / Ю. П. Трисеев. – К.: Наук. думка. – 1987. – 298 с.

284. Указ Президента України «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» від 12. 01. 2015 №5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4. rada. gov. ua/laws/show/5/2015

285. Управління відтворенням територіальних економічних систем у фінансовому просторі / В. В. Пилипів. – К.: РВПС України НАН України, 2011. – 400 с.

286. Устенко О. Державний борг України почне зменшуватися у 2014 році [Електронний ресурс] / Олег Устенко // Gazeta. ua – 20 грудня 2012. – Режим доступу: http://gazeta. ua/articles/business/_derzhavnij-borg-ukrajini-pochne-zmenshuvatisya-u-2014-roci-ekspert/473825

287. Федеральная резервная система США [Электронный ресурс] / Офіційний сайт. – Режим доступа: http://www. federal-reserve. net

288. Федоренко Н. П. Система моделей оптимального планирования / Н. П. Федоренко. – М.: Наука, 1975. – 376 с.

289. Федосов В. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: [монографія] / В. Федосов, В. Опарін, С. Льовочкін; [за наук. ред. В. Федосова] – К.: КНЕУ, 2002. – 387 с.

290. Фельдштейн М. Куда делась инфляция? [Электронный ресурс] / Мартин Фельдштейн // ProFinance service. – Режим доступа: http://www. forexpf. ru/news/2013/07/14/ak1t-kuda-delas-inflyatsiya. html

291. Финансово-бюджетные последствия структурных реформ в Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www. worldbank. org. ru

292.Фискальный федерализм. Проблемы и перспективы развития: монография для магистров, обучающихся по программам направления «Финансы и кредит» / [И. А. Майбуров и др.]; под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. – 415 с.

293.Фінанси. Бюджет. Податки. Національна та міжнародна термінологія: у 3 т. Т. 2: Терміни і категорії. Показники, методи і моделі. Бюджетні системи і реформи. Фінансові інститути. Фінансове та бюджетне законодавство / В. П. Кудряшов, Н. І. Атамась, В. Д. Базилевич та ін.: кер. авт. кол. В. П. Кудряшов; Держ. навч. -наук. установа «Академія фінансового управління»; за ред. Т. І. Єфименко, А. І. Мярковський. – Вид. 2-ге, перероб. й доп. – К.: ДННУ «Акад. фін. упр. », 2013. – 661 с.

294.Фінанси: навч. посіб. / О. П. Близнюк, Л. І. Лачкова, В. І. Оспіщев та ін.; за ред. В. І. Оспіщева. – К.: Знання, 2006. – 415 с.

295.Фінанси: підручник / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К.: Знання, 2008. – 611 с.

296.Фінансова політика та податково-бюджетні важелі її реалізації: Т. 1 / За ред. чл. -кор. НАН України А. І. Даниленка. – К.: Фенікс, 2008. – 468 с.

297.Фінансування регіонального розвитку: стратегія і методи: монографія / [М. В. Гусятинський, В. І. Куценко, Г. І. Євтушенко, Т. В. Лобунець та ін.]; за заг. ред. д. е. н., проф. В. П. Ніколаєва. – Ірпінь: Видавництво НУДПСУ, 2015. – 410 с.

298.Фінансовий механізм структурної модернізації економіки України: [монографія / за ред. С. В. Онишко, В. П. Унинець-Ходаківської]. – Ірпінь: Видавництво Національного університету ДПС України, 2013. – 606 с.

299.Фінансовий портал Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://index. minfin. com. ua/index/gdp/eximp. php

300.Фінансовий стан міст за 2005 рік / Асоціація міст України та громад. Асоціація фінансистів України. – К., 2006. – 146 с.

301.Фінансово-економічне прогнозування і планування / І. Я. Чугунов, Т. Г. Затонацька, А. В. Ставицький. – К.: НДФІ, 2007. – 312 с.

302. Фіскальна консолідація: макроекономічні проблеми та інституціональні засади: монографія / [авт. кол.; за заг. ред. Л. Л. Тарангул] / НДІ фінансового права. – К.: Алерта, 2013. – 496 с.

303. Фіскальне регулювання соціального розвитку суспільства / В. Б. Тропіна; НДФІ. – К., 2008. – 368 с.

304. Формування бюджетної стратегії економічного зростання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: 08. 00. 08 [Електронний ресурс] / В. А. Копилов; ДУ «Ін-т економіки та прогнозування НАН України». – К., 2008. – 20 с. – Режим доступу: http://www. nbuv. gov. ua/ard/2008/08kvasez. zip

305. Фрадинський О. А. Поняття податкового навантаження та підходи до його визначення [Електронний ресурс] / О. А. Фрадинський / Вісник Хмельницького національного університету. – 2010. – № 1. – Т. 1. – Режим доступу: http://www. nbuv. gov. ua/portal/natural/Vchnu/Ekon/2010_1_1/079-082. pdf

306. Фридман Д. Анализ и оценка приносящей доход недвижимости / Д. Фридман, Н. Ордуэй. – М.: Дело ЛТД, 1995. – 236 с.

307. Фридман М. Монетарная история Соединенных Штатов: 1867-1960 / Милтон Фридман, Анна Якобсон Шварц. – Издательство: Ваклер . – 2007. – 880 с.

308. Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию / Френсис Фукуяма; пер. с англ. – М.: АСТ МОСКВА, 2006. – 730 с.

309. Харрис Л. Денежная теория: пер. с англ. / Л. Харрис; общ. ред. и вступ, ст. В. М. Усоскина. – М.: Прогресс, 1990. – 750 с.

310. Хасси У. М. Мировое налогообложение. Основы мирового налогового кодекса / У. М. Хасси, Д. С. Любик; пер. с англ. – Кембридж: Гарвардский университет, 1992. – 280 с.

311. Черняк О. І. Динамічна економетрика / О. І. Черняк, А. В. Ставицький. – К.: КВІЦ, 2000. – 120 с.

312. Четыркин Е. М. Статистические методы прогнозирования / Е. М. Четыркин. – М.: Статистика, 1977. – 200 с.

313. Чугунов І. Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку / І. Я. Чугунов. – К.: НІОС, 2003. – 488 с.

314. Чухно А. А. Інституціонально-інформаційна економіка: підручник / А. А. Чухно, П. М. Леоненко, П. І. Юхименко; за ред. акад. НАН України А. А. Чухна. – К.: Знання, 2010. – 687 с.

315. Чухно А. А. Інституціоналізм: теорія, методологія, значення / А. А. Чухно // Економіка України. – 2008. – № 7. – С. 4–12.

316. Сучасні економічні теорії: підручник / Чухно А. А., Юхименко П. І., Леоненко П. М.; за ред. А. А. Чухна. – К.: Знання, 2007. – 878 с.

317. Шаккум М. К формированию системы индикативного планирования и ее инвестиционно-бюджетного инструментария / М. Шаккум // Российский экономический журнал. – 1999. – № 7. – С. 35–42.

318. Шарипова И. М. Прогнозирование и планирование в условиях рынка: учеб. пособие / И. М. Шарипова. – Уфа: Уфимск. технол. ин-т сервиса, 1999. – С. 20–21.

319. Шахова Г. Я. Методологические особенности долгосрочного бюджетного планирования: мировой опыт / Г. Я. Шахова // Финансовый журнал. – 2009. – № 2. – С. 99-108.

320. Швабій К. І. Довгострокова тенденція розподілу доходів населення в Україні / К. І. Швабій // Фінанси України. – 2010. – № 1. – С. 77–86.

321. Шумпетер Й. Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия / Й. Шумпетер, – М.: ЭКСМО, 2007. – 864 с.

322. Экономика налоговых реформ: монография / под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова, Л. Л. Тарангул. – К.: Алерта, 2013. – 432 с.

323. Теорія фінансів: підручник / Юхименко П. І., Федосов В. М, Лазебник Л. Л. та ін.; за ред. проф. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 576 с.

324. Airaudo M. Interest Rate Rules, Endogenous Cycles, and Chaotic Dynamics in Open Economies [Електронний ресурс] / Marco Airaudo, Luis-Felipe Zanna // International Monetary Fund. – May 2012. – Режим доступу: http://www. imf. org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12121. pdf

325. Aridas T. Public Debt as a Percentage of GDP in Countries Around the World [Електронний ресурс] / Tina Aridas, Valentina Pasquali // Global Finance, 07 March, 2013. – Режим доступу: http://www. gfmag. com/global-data/economic-data/public-debt-percentage-gdp

326. Baldacci E. Assessing Fiscal Stress [Електронний ресурс] / E. Baldacci, I. Petrova, N. Belhocine // IMF Working Paper. – May 2011. – Режим доступу: www. imf. org

327. Balls e. Reforming britain's economic and financial policy: towards greater economic stability / ed balls, gus o'donnell // hm treasury, published by palgrave, 2001. – p. 174–175.

328. Barro Robert J. Macroeconomic effects from government purchases and taxes / Robert Barro, Charles Redlick // Quarterly Journal of Economics (Oxford Journals). – 2011. – № 126 (1). – P. 51–102.

329. Blinder A. Issues in the Coordination of Monetary and Fiscal Policy [Електронний ресурс] / Alan S. Blinder // Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City. – November 1983. – NBER Working Paper N 982. – P. 3-34. – Режим доступу: http://www. nber. org/papers/w0982

330. Bohm P. Social Efficiency / P. Bohm. – London: Macmillan, 1993. – P. 217.

331. Brennan g. The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution / geoffrey brennan, james m. Buchanan // cambridge; new york; melbourne: cambridge university press, 1980. – 231 p.

332. Buchanan J. M. An Economic Theory of Clubs / James M. Buchanan // Economics. – 1965. – XXXII (125), February. – P. 1–14.

333. Buchanan James M. Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement [Електронний ресурс] / J. M. Buchanan // Library of Economics and Liberty, 1958. – Режим доступу: http://www. econlib. org/library/Buchanan/buchCv2. html

334. Budget of the U. S. Government. Fiscal Year 2011. Office of Management and budget [Електронний ресурс] / Офіційний сайт The White House. – Режим доступу: http://www. whitehouse. gov/sites/ default/files/omb/budget/fy2011/assets/message

335. Commission Staff Working Document. European Economic Forecast [Електронний ресурс] / European Commission. – Autumn 2012. – Режим доступу: http://europa. eu/external/pubs/ft/fm/2012/08/update/fmindex. htm

336. Cottarelli C. The Risk Octagon: A Comprehensive Framework for Assessing Sovereign Risks [Електронний ресурс] / C. Cottarelli // IMF. – 2011. – Режим доступу: www. imf. org/external/np/fad/news/2011/docs/Cottarelli1. pdf

337. 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.

338. Diamond Jack. Government Expenditure and Growth, Finance and Development, Volume 27, Number 4 // Washington: International Monetary Fond. – December 1990. – P. 97.

339. Directive 2011/85/EU: On requirements for budgetary frameworks of the Member States.

340. Du Plessis S. Fiscal Rule to Produce Counter-Cyclical Fiscal Policy in South Africa / S. Du Plessis, W. Boshoff // Stellenbosch Economic Working Papers 13/07. – Department of Economics and the Bureau for Economic Research. – University of Stellenbosch. – 2007. – P. 17.

341. Economy and finance [Електронний ресурс] / Eurostat Statistics in focus. – 2013. – № 9. – Режим доступу: http://www. redaccionmedica. com/contenido/images/KS-SF-13-009-EN. PDF

342. European Commission [Електронний ресурс] / Офіційний сайт. – Режим доступу: http://europa. eu

343. Frankel J. Sturzenegger F. South Africa: Macroeconomic Challenges after a Decade of Success. – Cambridge, MA: CID. – CID Working Paper. – September. – 2006. – № 133. – P. 16.

344. Friedman M. Essays in positive economics / Milton Friedman. – Chicago: University of Chicago Press, 1953. – P. 3-43.

345. Government Performance Results Act of 1993. Office of Management and Budget [Електронний ресурс] / Офіційний сайт The White House. – Режим доступу: https://www. whitehouse. gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m

346. Government finance statistics [Електронний ресурс] / Eurostat Statistical books. – 2013. – № 1. – Режим доступу: http://epp. eurostat. ec. europa. eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EK-13-001/EN/KS-EK-13-001-EN. PDF

347. Hansen A. Fiscal Policy and Business Cycles / Alvin H. Hansen // Norton, New York. 1941. – P. 18-24.

348. Khan M. The Macroeconomic Effects of Fund-Supported Adjustment Programs / M. Khan // Journal of International Monetary Fond. – 1990. – Vol. 37. – P. 145.

349. Kolyada Tatiana. Fiscal-budgetary instruments of achievement of global financial stability // Konferenzband «Compliance und Nach-

haltigkeit in der GUS». – Mittweida: Hochschule Mittweida – University of Applied Sciences, 2012. – P. 147-152.

350. Lerner Abba. The economics of control: Principles of welfare economics / Abba Lerner . – New York: The Macmillan Company, 1946. – XXIV, 428 p.

351. Maintaining macroeconomic stability [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www. hm-treasury. gov. uk

352. Moulton H. Capital Expansion and Employment, Washington (Сборник Брукингского института) / Moulton H., Edwards G., Magee J., Lewis C. – 1940. – p. 32.

353. Oates W. Fiscal Federalism / Wallace Oates / New York: Harcourt, Brace, Jovanovich, 1972.

354. OECD Fiscal Decentralizaion Database [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www. oecd. org/tax/federalism/

355. Public balance and general government debt, 2010-13 (% of GDP) [Електронний ресурс] / Eurostat Statistics Explained. – 21. 10. 2014. – Режим доступу: http://ec. europa. eu/eurostat/statistics-explained/index. php/File:Public_balance_and_general_government_debt,_2010-13_of_GDP %_YB15. png

356. Ricardo D. Pamphlets and Papers 1815-1823 / David Ricardo // Cambridge (Cambridge University Press), 1951. – Vol. IV. – P. 149-200.

357. Resolution of the European Council on the Stability and Growth Pact (Amsterdam, 17 June 1997) // Official Journal. – 1997. – № C 236.

358. Regulation 1175/2011 amending Regulation 1466/97: On the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies.

359. Regulation 1177/2011 amending Regulation 1467/97: On speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure.

360. Regulation 1173/2011: On the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area.

361. Regulation 1176/2011: On the prevention and correction of macroeconomic imbalances.

362. Regulation 1174/2011: On enforcement action to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area.

363. Sargent T. J. Some Unpleasant Monetarist Arithmetic / T. J. Sargent, N. Wallace // Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly review, Fall, 1981. – P. 1–17.

364. Schick A. Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches / Allen Schick // OECD Journal on Budgeting. – 2005. – № 1. – Vol. 5. – P. 107–126.

365. Stephen S. Roach. The Global QE Exit Crisis [Електронний ресурс] / Project-syndicate. – 26 August 2013. – Режим доступу: http://www. project-syndicate. org/commentary/the-end-of-quantitative-easing-and-emerging-economies--growth-by-stephen-s--roach#ixzz2dA9MK2Q1

366. Stokke O. Yearbook of International Cooperation on Environment and Development, 2003-2004 / Stokke Olav Schram, Thommessen Oystein B. // Rroutledge Chapman Hall. – London, 2013. – 356 p.

367. Tiebout C. Exports and Regional Economic Growth / C. Tiebout // The Journal of Political Economy, 1956. – Vol. 64. – № 2. – P. 160–164.

368. Tiessen U. Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries / U. Tiessen // Fiscal Studies, 2003. – Vol. 24. – № 3. – P. 237-274.

369. U. S. Department of the treasury [Електронний ресурс] / Офіційний сайт. – Р е ж и м доступу: http://www. treas. gov

370. Ugolini S. What future for central banking? Insights from the past [Електронний ресурс] / Stefano Ugolini // Vox Economics. – 2011. – № 11 December. – Режим доступу: http://www. economonitor. com

371. Ukraine before the election. The battle for Ukraine's future [Електронний ресурс] / The Econonist. – 23 October 2014. – Режим доступу: http://www. economist. com/news/europe/21627706-country-running-out-time-overcome-corruption-battle-ukraines-future?zid=307&ah=5e80419d1bc9821ebe173f4f0f060a07

372. Unproductive Public Expenditures: A Pragmatic Approach to Policy Analysis. Washington, D. C.: IMF, Pamphlet Series 48, 1995.

373. Wallis J. Decentralization in the Public Sector: An Empirical Study of State and Local Government In Rosen H., ed. Fiscal Federalism: Quantitative Studies / J. Wallis, W. Oates // Chicago: University of Chicago Press, 1988. P. 13-15.

374. Wood R. Delivering economic stimulus, addressing rising public debt and avoiding inflation [Електронний ресурс] / Richard Wood // Journal of Financial Economic Policy. – 2012. – Volume 4. – Issue № 1. Режим доступу: http://www. emeraldinsight. com/search. htm

375. World economic outlook [Електронний ресурс] / International Monetary Fund, April 2014. – Режим доступу: http://www. imf. org/external/pubs/ft/weo/2014/01/pdf/text. pdf

ДОДАТКИ

Додаток А

Класифікація принципів бюджетного планування та прогнозування

Перелік принципів бюджетного планування та прогнозування, запропоновані різними дослідниками				
Т. І. Єфименко та В. Ф. Бесєдін	М. Т. Пашута	І. М. Шарипова та Л. Г. Салосина	Л. І. Дідківська та Л. С. Головко	Авторська розробка
Об'єктивні загальноекономічні принципи				
науковості	науковості	науковості	–	науковості
збалансованості	збалансованості програм (планів)	комплексності	збалансованості	збалансованості
реалістичності	реальності	невизначеності	реалістичності	реалістичності
системності	цілісності	системності прогнозування та планування	базування планових розрахунків	системності
альтернативності	–	альтернативності		альтернативності
поєднання поточних та перспективних прогнозів і планів	поєднання прогнозування, перспективного і поточного планування	безперервності	поєднання різних видів планування – перспективного і поточного, галузевого і територіального	безперервності
–	оцінки сучасного рівня розвитку економіки	адекватності прогнозування та планування реальним економічним умовам і можливостям населення	оцінки сучасного рівня розвитку національної економіки	адекватності реальним економічним умовам і можливостям населення
–	постійного аналізу і контролю виконання програм та планів	верифікації результатів прогнозування	адаптації	верифікації результатів прогнозування
–	рівності		рівності	рівності
Принципи, орієнтовані на світові стандарти				
орієнтування планів на більш повне задоволення потреб суспільства	орієнтації прогнозів і програм на краще задоволення потреб суспільства	цілеспрямованості	–	орієнтації прогнозів і програм на більш повне задоволення потреб суспільства

поєднання галузевого, територіального та програмно-цільового планування	об'єктивності	варіантності	–	варіантності
–	гласності	–	гласності	гласності
–	–	фіскальної прозорості	–	фіскальної прозорості
–	–	стабільності внутрішнього середовища бюджетної системи	–	стабільності внутрішнього середовища бюджетної системи
–	дотримання загальних інтересів	–	самостійності та дотримання загальнодержавних інтересів	–
–	самостійності	–	самостійності та дотримання загальнодержавних інтересів	–
погодженості загальнодержавних та регіональних інтересів	погодженості суспільних, колективних і особистих інтересів	пропорційності розвитку державного та приватного секторів національної економіки та її галузей	орієнтація на світові стандарти	пропорційності розвитку державного та приватного секторів національної економіки та її галузей
Принципи, обумовлені вимогам сталого розвитку				
використання всіх видів природних ресурсів	раціонального використання й охорони усіх видів природних ресурсів	–	орієнтація на світові стандарти	раціонального використання усіх видів природних ресурсів
–	правильного визначення пріоритетів	диференційованого підходу до об'єктів прогнозування	обумовленість правильного визначення пріоритетів	диференційованого підходу до об'єктів прогнозування
–	єдності відтворення	ефективності виробництва	–	ефективності виробництва
–	–	–	–	стійкості державних фінансів
–	–	–	–	якості бюджетного планування та прогнозування

*Систематизовано та узагальнено автором.

Додаток Б

Інтерпретація принципів бюджетного планування та прогнозування

Назва принципу	Інтерпретація змісту принципу
Принцип науковості	Відображається через наукове обґрунтування прогнозу, що базується на дотриманні об'єктивних економічних законів з постійним удосконаленням методології та широким використанням світового досвіду
Принцип збалансованості	Відображає закономірності розвитку бюджету як єдиного цілого та його складових частин; враховує та об'єднує загальний прогноз бюджету та прогнози окремих його складових частин; передбачає необхідність узгодження прогнозних показників загального бюджету та його складових
Принцип реалістичності	Вимагає ніколи не задовольнятися досягнутими результатами та уявною стабільністю; бюджетне прогнозування та планування надає потенційні можливості щодо виявлення чинників нестабільності та пропонує заходи протидії
Принцип системності	Означає визначену систему, що складається із конкретних методів і способів: 1) збору, обробки та аналізу первинної інформації про об'єкт прогнозування та планування, а також нових доступних даних, у тому числі й із зарубіжних країнах; 2) прогнозних розробок; 3) уніфікованих методик наукових підходів до практичних розробок загального прогнозу бюджету та прогнозів окремих його складових; 4) застосування однакових методик аналізу результатів, що були отримані різними методами прогнозування
Принцип альтернативності	Передбачає наявність альтернативних незалежних прогнозів, які розроблені для визначення системи обмежень, що відрізняються один від одного параметрами заданих обмежень
Принцип безперервності	Вимагає від розробників прогнозів безперервної роботи щодо їх уточнення через невизначеність майбутнього, необхідності вибору одного із можливих варіантів прогнозного розвитку подій через постійні зміни економічного, політичного і фінансового середовища для того, щоб прогнозні показники залишалися у межах реального економічного і фінансового виміру
Принцип адекватності реальним економічним умовам і можливостям населення	Враховує реальні умови, у яких формується та виконується бюджет; передбачає визначення кожному органу влади власних специфічних цілей і завдань у частині здійснення бюджетного прогнозування та планування, що обумовлені їх функціями

Принцип верифікації результатів прогнозування	Означає порівнянність прогнозних параметрів, що одержуються у результаті проведення різних прогнозів за різноманітними методиками, які відрізняються один від одного у межах прийнятих розробниками прогнозів передбачень стосовно динаміки зміни первинних даних та значущості зовнішніх та внутрішніх чинників, що впливають на цю динаміку, а також плану щодо його реалізації
Принцип рівності	Передбачає дотримання прав та врахування інтересів місцевого самоврядування і суб'єктів господарювання різних форм власності
Принцип орієнтації прогнозів і програм на більш повне задоволення потреб суспільства	Передбачає досягнення кожним окремим видом бюджетного прогнозу визначених конкретних цілей і завдань, що стоять перед урядом; означає розробку на базі отриманих бюджетних прогнозів оптимальних середньострокових та довгострокових (стратегічних) планів з метою забезпечення безумовного досягнення визначених цілей (пріоритетів), параметрів щодо максимізації доходів та мінімізації бюджетних витрат
Принцип варіантності	Забезпечує формування бюджетних прогнозів у вигляді варіантів (сценаріїв), що надаються різними розробниками із застосуванням різних методів та використанням однакового якісного і кількісного обсягу інформації, що діють у чітко визначених та оговорених межах; спрямовано на розробку великої кількості бюджетних прогнозів з метою отримання різних кількісних характеристик бюджету, що прогнозується як зведений фонд доходів і витрат
Принцип гласності	Передбачає доступність та прозорість для громадськості, науковців та всіх зацікавлених осіб до прогнозних та програмних (планових) документів стосовно основних показників державного бюджету
Принцип фіскальної прозорості	Характеризується доступністю всіх учасників бюджетного процесу до надійної, всеохоплюючої, своєчасної, зрозумілої та відповідної міжнародним стандартам інформації стосовно планів у сфері політики державних доходів і витрат, організації контролю та звітності щодо стану державних фінансів, бюджетних програм та проектів, поточного та очікуємого фінансового стану держави та національної економіки в цілому.
Принцип стабільності внутрішнього середовища бюджетної системи	Означає законодавчо визначені правила взаємовідносин між платниками податків та державою в частині адміністрування податків, між органами та рівнями державної влади в частині довгострокового розподілу за ними витратних і дохідних (податкових) повноважень, закріплення постійних пропорцій податкових відрахувань із вищестоящих бюджетів до нижчестоящих

Принцип пропорційності розвитку державного та приватного секторів національної економіки та її галузей	Визначає необхідність пошуку оптимального пропорційного співвідношення державного і приватного секторів економіки за допомогою механізму бюджетного прогнозування та планування
Принцип раціонального використання усіх видів природних ресурсів	Передбачає проведення еколого-економічної оцінки усіх видів природних ресурсів щодо їх якості, аналізу стану та прогнозу відтворення, з метою раціонального використання та охорони, можливості заміни первинної природної сировини вторинною в умовах економії ресурсів і впровадження інновацій
Принцип диференційованого підходу до об'єктів прогнозування	Передбачає пріоритетність отриманих прогнозів одних складових (процесів) відносно до інших
Принцип ефективності виробництва	Спрямовано на підвищення ефективності та продуктивності виробництва шляхом здійснення різних варіантів та альтернатив бюджетних прогнозів
Принцип стійкості державних фінансів	Вимагає від уряду розробки бюджетних прогнозів, які повинні враховувати багато макроекономічних аспектів та бути спрямовані на вирішення соціальних проблем при забезпеченні довгострокової платоспроможності держави
Принцип якості бюджетного планування та прогнозування	Передбачає досягнення фінансових показників бюджету, що характеризують державні витрати і доходи, не лише за результатами поточного (одиничного) року але й у довгостроковій перспективі; вимагає необхідності виконання як кількісних показників бюджету, так і якісних показників, що характеризують його результативність, а саме: стабільність або уразливість дохідних джерел, динаміка кількості бюджетних програм та обсягів фінансування, їх зв'язок з вирішенням економічних, демографічних, екологічних, соціальних завдань держави

*Систематизовано та узагальнено автором.

Додаток В

Кількісні показники взаємозв'язку рівня безробіття, інфляції, обсягу державних видатків та заощаджень населення України за 2005–2014 роки

Показники	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Темпи зміни ВВП, у % до попереднього року	2,7	7,3	7,9	2,3	-14,8	4,1	5,2	0,3	0	-6,8
Державні видатки, % ВВП	32,1	32,3	31,9	32,6	33,6	39,9	31,7	35,0	34,8	33,4
Індекс інфляції за рік, %	110,3	111,6	116,6	122,3	112,3	109,1	104,6	99,8	100,5	124,9
Рівень безробіття (реальний), %	7,8	7,4	6,9	6,9	9,6	8,8	8,6	8,1	7,7	9,7
Реальний наявний дохід населення, % до попереднього року	123,9	111,8	114,8	107,6	90,0	117,1	107,7	109,4	104,7	80,8
Заощадження населення, % від номінальних доходів	12,0	9,4	7,7	6,2	9,0	14,3	8,6	10,7	7,7	5,4

Джерело: розраховано автором за даними Міністерства фінансів України (http://www.minfin.gov.ua) та Державної служби статистики України (http://www.Ukrstat.org).

Додаток Г

Кількісні показники взаємозв'язку платіжного балансу, бюджетного дефіциту та валового зовнішнього боргу України за 2005–2014 роки

Показники	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Темпи зміни ВВП, у % до попереднього року	2,7	7,3	7,9	2,3	–14,8	4,1	5,2	0,2	0	–6,8
Державні видатки, % ВВП	32,1	32,3	31,9	32,6	33,6	39,9	31,7	35,0	34,8	33,4
Дефіцит бюджету, % ВВП	1,8	0,7	1,1	1,5	4,1	6,0	1,8	3,6	4,4	4,6
Сальдо поточного рахунку платіжного балансу, % ВВП	2,8	–1,4	–3,5	–6,7	–1,4	–2,1	–6,0	–7,9	–8,7	–4,0
Державний борг (державний та гарантований державою), % ВВП	17,7	14,8	12,3	20,0	34,8	39,9	36,3	36,5	40,3	70,3
Валовий зовнішній борг, % ВВП	44,4	48,7	53,8	53,5	83,9	83,1	74,6	73,7	74,6	95,1

Джерело: розраховано автором за даними Національного банку України (http://www.bank.gov.ua), Міністерства фінансів України (http://www.minfin.gov.ua) та Державної служби статистики України (http://www.Ukrstat.org).

Додаток Д

Кількісні показники взаємозв'язку обсягів виробництва, капітальних інвестицій, заощаджень населення та бюджетного дефіциту України за 2005–2014 роки

Показники	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Індекс промислової продукції, % до попереднього року	103,1	106,2	107,6	94,8	78,1	111,2	108,0	99,3	95,7	89,9
Податкові надходження до бюджету, % ВВП	22,2	23,1	22,4	23,9	22,7	21,4	25,5	25,6	24,3	23,5
Державні видатки, % ВВП	32,1	32,3	31,9	32,6	33,6	39,9	31,7	35,0	34,8	33,4
Дефіцит бюджету, % ВВП	1,8	0,7	1,1	1,5	4,1	6,0	1,8	3,6	4,4	4,6
Капітальні інвестиції, % ВВП	25,2	27,4	30,9	28,7	21,1	17,5	19,9	20,8	18,4	13,0
Заощадження населення, % ВВП	10,3	8,1	6,6	5,5	8,8	14,9	9,5	7,4	9,1	5,3
Державний борг (державний та гарантований державою), % ВВП	17,7	14,8	12,3	20,0	34,8	39,9	36,3	36,5	40,3	70,3
Валовий зовнішній борг, % ВВП	44,4	48,7	53,8	53,5	83,9	83,1	74,6	73,7	74,6	95,1

Джерело: розраховано автором за даними Національного банку України (http://www.bank.gov.ua), Міністерства фінансів України (http://www.minfin.gov.ua) та Державної служби статистики України (http://www.Ukrstat.org).

Додаток Е

Динаміка частки податку на доходи фізичних осіб у доходах та заробітній платі населення України та темпи їх зростання за 2008–2014 роки

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Доходи населення всього, млн грн	845641	894286	1101175	1266753	1457864	1529406	1531070
– у т. ч. заробітна плата, млн грн	366387	365300	449553	529133	609394	633737	611656
Податок на доходи фізичних осіб, млн грн	45895	44485	51029	60224	68092	72151	75203
Питома вага податку у доходах населення, %	5,4	5,0	4,6	4,8	4,7	4,7	4,9
Питома вага податку у заробітній платі, %	12,5	12,2	11,4	11,4	11,2	11,4	12,3
Темпи зростання доходів населення, %	135,7	105,8	123,1	115,0	114,5	105,3	103,6
Темпи зростання заробітної плати, %	131,3	99,7	123,1	117,7	115,2	104,0	101,2
Темпи зростання податку на доходи фізичних осіб, %	131,9	96,9	114,7	118,0	113,1	106,0	104,2

Джерело: розраховано автором за даними Державної служби статистики України (http://www.ukrstat.gov.ua) та Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Додаток Є

Динаміка частки податку на прибуток підприємств у фінансових результатах великих та середніх підприємств до оподаткування та темпи їх зростання за 2008–2014* роки

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Фінансовий результат до оподаткування, усього, млн грн	– 41025,1	– 45011,3	58334,0	122210,0	101884,7	29283,2	– 517368,2
Фінансовий результат підприємств, які одержали прибуток, млн грн	144460,1	143706,6	212008,6	272726,2	277938,5	234513,7	337153,7
Частка збиткових підприємств, %	38,7	39,9	41,0	34,9	35,5	34,1	33,7
Рентабельність операційної діяльності підприємств, %	3,9	3,3	4,0	5,9	5,0	3,9	–3,9
Податок на прибуток підприємств, млн грн	47856,0	33048,0	40359,0	55096,0	55793,0	54993,0	40201,5
Питома вага податку у фінансовому результаті до оподаткування, усього, %	–	–	69,2	45,1	54,8	187,8	–
Питома вага податку у фінансовому результаті підприємств, які одержали прибуток, %	33,1	23,0	19,0	20,2	20,1	23,4	11,9
Темпи зростання фінансового результату до оподаткування, усього, %	–	–	–	209,5	83,4	28,7	–
Темпи зростання фінансового результату підприємств, які одержали прибуток, %	106,3	99,5	147,5	128,6	101,9	84,4	143,8
Темпи зростання податку на прибуток підприємств, %	139,1	69,1	122,1	136,5	101,3	98,6	73,1

*Дані за 2014 рік наведено без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції.

Джерело: складено автором за даними Державної служби статистики України (http://www.ukrstat.gov.ua).

Додаток Ж

Динаміка частки податку на додану вартість та акцизного податку у кінцевих споживчих витратах та темпи їх зростання за 2008–2014* роки

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Валовий внутрішній продукт, млн грн	948056	913345	1082569	1302079	1411238	1454931	1566728
Кінцеві споживчі витрати, млн грн	829456	844387	897583	1094231	1221163	1329632	1409772
– у т. ч. кінцеві споживчі витрати домашніх господарств, млн грн	635032	635667	680164	858905	950212	1047096	1107819
Податок на додану вартість, млн грн	92082	84596	86315	130093	138826	128269	184124
Акцизний податок, млн грн	12783	21624	28315	33919	38427	36667	45099
Питома вага ПДВ у кінцевих споживчих витратах, %	11,1	10,0	9,6	11,9	11,4	9,6	13,1
Питома вага ПДВ у кінцевих споживчих витратах домашніх господарств, %	14,5	13,3	12,6	15,1	14,6	12,2	16,6
Питома вага акцизного податку у кінцевих споживчих витратах, %	1,5	2,6	3,2	3,1	3,1	2,8	3,2
Питома вага акцизного податку у кінцевих споживчих витратах домашніх господарств, %	2,0	3,4	4,2	3,9	4,0	3,5	4,1
Темпи зростання кінцевих споживчих витрат, %	135,9	101,8	106,3	111,3	107,4	105,2	106,0
Темпи зростання кінцевих споживчих витрат домашніх господарств, %	137,6	99,9	107,0	115,7	108,4	106,9	105,8
Темпи зростання ПДВ, %	155,1	91,9	102,0	150,7	106,7	92,4	143,5
Темпи зростання акцизного податку, %	121,0	169,2	130,9	119,8	113,3	95,4	123,0

*Дані за 2014 рік наведено без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції.

Джерело: розраховано автором за даними Державної служби статистики України (http://www.ukrstat.gov.ua) та Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Додаток З

Структура видатків Зведеного бюджету України за функціональною класифікацією видатків та кредитування бюджету за 2007–2014 роки, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Загальнодержавні функції	10,7	10,0	10,8	11,9	12,0	11,1	12,2	14,7
Оборона	4,2	3,8	3,1	3,0	3,2	2,9	2,9	5,2
Громадський порядок, безпека та судова влада	8,2	8,8	7,9	7,6	7,8	7,4	7,8	8,6
Економічна діяльність	17,9	16,6	12,9	11,6	13,7	12,7	10,0	8,3
Охорона навколишнього природного середовища	1,0	0,9	0,8	0,8	0,9	1,1	1,1	0,7
Житлово-комунальне господарство	2,6	2,9	2,4	1,4	2,1	4,1	1,5	3,4
Охорона здоров'я	11,8	10,8	11,9	11,8	11,7	11,9	12,2	10,9
Духовний та фізичний розвиток	2,5	2,6	2,7	3,0	2,6	2,8	2,7	2,6
Освіта	19,6	19,7	21,7	21,1	20,7	20,6	20,9	19,1
Соціальний захист та соціальне забезпечення	21,5	23,9	25,6	27,7	25,3	25,4	28,7	26,4
Усього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Додаток И

Чинники, що визначають обсяги видатків Зведеного бюджету України на освіту за 2008–2014* роки

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Дошкільна освіта, млрд грн	5,257	7,214	8,325	10,238	11,831	14,627	15,662	15,186
Кількість закладів, тис. од.	15,3	15,4	15,5	15,6	16,1	16,4	16,7	15,0
Кількість дітей у закладах, тис. чол.	1137	1195	1214	1273	1354	1428	1471	1295
Охоплення дітей закладами, відсотків до кількості дітей відповідного віку	54	54	53	53	55	57	61	56
Видатки бюджету на 1 дитину, тис. грн.	4,624	6,037	6,857	8,042	8,738	10,243	10,647	11,727
Загальна середня освіта, млрд грн	18,849	25,409	27,640	32,852	35,234	42,459	44,233	42,422
Кількість закладів, тис. од.	21,2	21,0	20,6	20,3	19,9	19,7	19,3	17,6
Кількість учнів у загальноосвітніх навчальних закладах, тис. чол.	4857	4617	4495	4299	4292	4222	4204	3757
Кількість вчителів, тис. чол.	531	524	522	515	509	510	508	454
Видатки бюджету на 1 учня, тис. грн.	3,881	5,503	6,149	7,642	8,209	10,057	10,522	11,291
Професійно-технічна освіта, млрд грн	2,676	3,766	4,107	5,106	5,305	6,034	6,359	5,885
Кількість закладів, од.	1022	1018	975	976	976	972	968	814
Кількість учнів, тис. чол.	454,4	443,6	424,3	433,5	409,4	423,3	391,2	315,6
Видатки бюджету на 1 учня, тис. грн	5,889	8,489	9,679	11,779	12,958	14,255	16,255	18,647
Вища освіта, млрд грн	12,827	18,552	20,966	24,998	26,619	29,335	30,003	28,343
Кількість закладів I–II рівнів акредитації, тис. од.	553	528	511	505	501	489	478	387
Кількість закладів III–IV рівнів акредитації, тис. од.	351	353	350	349	345	334	325	277
Кількість студентів у закладах I–II рівнів акредитації, тис. чол.	441,3	399,3	354,2	361,5	356,8	345,2	329,0	251,3
Кількість студентів у закладах III–IV рівнів акредитації, тис. чол.	2372,5	2364,5	2245,2	2129,8	1954,8	1824,9	1723,7	1438,0

Видатки бюджету на 1 студента, тис. грн	4,559	6,712	8,066	10,034	11,515	13,518	14,616	16,778
Кількість аспірантів, чол.	32497	33344	34115	34653	34192	33640	31482	27622
Кількість докторантів, чол.	1418	1476	1463	1561	1631	1814	1831	1759

*Дані за 2014 рік наведено без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції.

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua) та Державної служби статистики України (http://www.ukrstat.gov.ua/).

Додаток І

Чинники, що визначають обсяги видатків Зведеного бюджету України на охорону здоров'я за 2008–2014* роки

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Поліклініки і амбулаторії, швидка та невідкладна допомога, млрд грн	3,637	4,643	5,050	6,266	6,873	9,844	12,719	12,307
Кількість лікарів усіх спеціальностей, тис. чол. **	223	222	225	225	224	217	217	186
Кількість лікарів усіх спеціальностей на 10 000 населення	48,3	48,3	49,1	49,3	49,3	47,9	48,0	43,5
Кількість середнього медичного персоналу, тис. чол.	488	465	467	467	459	441	441	379
Кількість середнього медичного персоналу на 10 000 населення	105,5	101,1	102,0	102,4	101,0	97,2	97,4	88,6
у тому числі: поліклініки загального профілю та амбулаторії, млрд грн	2,018	2,566	2,785	3,552	3,766	4,065	3,290	1,963
Кількість лікарських амбулаторно-поліклінічних закладів, тис. од.	8,0	8,8	8,8	9,0	8,2	8,3	10,8	9,8
Кількість відвідувань амбулаторно-поліклінічних закладів за зміну, тис. од.	992	987	1000	993	999	1023	1037	912
Планова ємність амбулаторно-поліклінічних закладів на 10 000 населення	214,7	214,8	218,3	217,7	219,8	225,4	229,2	213,4
Лікарні та санаторно-курортні заклади, млрд грн	18,461	23,627	25,494	32,073	34,900	39,817	40,251	36,864
у тому числі: лікарні загального профілю, млрд грн	12,037	15,727	17,301	21,540	22,994	26,200	25,860	24,041
Кількість лікарняних закладів, тис. од.	2,8	2,9	2,8	2,8	2,5	2,4	2,2	1,8
Кількість лікарняних ліжок, тис. од.	440	437	431	429	412	404	398	336
Кількість лікарняних ліжок на 10 000 населення	95,2	95,1	94,2	94,0	90,6	89,1	88,0	78,5

Разом, млрд грн	26,717	33,559	36,564	44,745	48,961	58,453	61,568	57,150
Населення, тис. осіб	46465,7	46192,3	45963,3	45782,6	45598,2	45453,3	45372,7	42928,9
Видатки бюджету на 1 особу, грн	575,0	726,5	795,5	977,3	1073,7	1286,0	1356,9	1331,3

*Дані за 2014 рік наведено без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції.

**Без зубних лікарів.

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua) та Державної служби статистики України (http://www.ukrstat.gov.ua/).

Додаток К

Чинники, що визначають обсяги видатків Зведеного бюджету України на економічну діяльність за 2007–2014 роки

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Сільське господарство, лісове господарство та мисливство, рибне господарство, млрд грн	8,037	9,630	6,385	7,326	7,642	7,486	7,705	5,868
у тому числі: сільське господарство, млрд грн	*7,549*	*8,918*	*5,797*	*6,720*	*6,930*	*6,659*	*6,914*	*5,245*
Індекси обсягу сільськогосподарського виробництва, % до попереднього року	*93,5*	*117,1*	*98,2*	*98,5*	*119,9*	*95,9*	*113,3*	*102,2*
Продуктивність праці в сільськогосподарських підприємствах, у % до попереднього року	*105,6*	*143,8*	*103,1*	*101,0*	*124,0*	*96,6*	*126,0*	*109,1*
Рентабельність сільськогосподарського виробництва, %	*15,6*	*13,4*	*13,8*	*21,1*	*27,0*	*20,5*	*11,2*	*25,8*
Паливно-енергетичний комплекс, млрд грн	7,350	15,484	11,965	12,055	10,995	17,448	15,421	9,339
у тому числі: вугільна галузь та інші галузі з видобутку твердого палива, млрд грн	*5,541*	*7,227*	*6,265*	*7,433*	*10,161*	*12,835*	*15,020*	*9,117*
Вугілля готове, млн т	*58,9*	*59,5*	*55,0*	*55,0*	*62,7*	*65,7*	*64,2*	*44,7*

Видатки бюджету на 1 тонну вугілля, тис. грн.	*94,1*	*121,5*	*113,9*	*135,1*	*162,1*	*195,4*	*223,9*	*204,0*
Індекс промислової продукції за видами економічної діяльності (добування кам'яного та бурого вугілля), у % до попереднього року	*95,4*	*101,1*	*92,4*	*99,3*	*113,7*	*104,5*	*97,6*	*69,5*
Індекс промислової продукції в цілому по промисловості, у % до попереднього року	*107,6*	*94,8*	*78,1*	*111,2*	*108,0*	*99,5*	*95,7*	*89,9*
Транспорт, млрд грн	14,563	14,002	13,711	15,283	18,489	16,700	17,893	18,776
у тому числі: дорожнє господарство, млрд грн	*12,649*	*10,245*	*12,482*	*11,409*	*17,041*	*15,614*	*16,385*	*17,363*

* Без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції.

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua) та Державної служби статистики України (http://www.ukrstat.gov.ua/).

Додаток Л

Структура доходів бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя за 2007–2014 роки, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Доходи, всього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Податкові надходження	41,7	43,1	44,0	42,4	40,3	38,0	41,3	37,7
Податок на доходи фізичних осіб	32,5	33,4	33,1	32,0	29,8	27,0	29,1	27,0
Податок на прибуток підприємств	0,4	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3	0,1
Податки на власність	1,3	1,1	1,1	1,2	0,4	0,3	0,3	0,2
Збори за спеціальне використання природних ресурсів	3,7	5,0	6,4	6,1	7,1	6,8	6,8	6,3
у тому числі: – плата за землю	3,6	4,9	6,2	6,0	5,9	5,6	5,8	5,2
Внутрішні податки на товари та послуги	1,4	1,2	1,0	1,0	0,5	0,6	0,6	0,1
у тому числі: – акцизний податок	0,1	0,1	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6	0,1
– плата за ліцензії на певні види господарської діяльності	0,6	0,5	0,4	0,4	–	–	–	–
– плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності	0,7	0,6	0,3	0,2	–	–	–	–
Інші податкові надходження	2,3	2,0	2,0	1,8	3,4	3,1	4,1	4,1
у тому числі: – місцеві податки і збори	0,7	0,6	0,6	0,5	2,5	2,4	3,1	3,5
– єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва	1,5	1,3	1,3	1,2	1,1*	2,1*	3,0*	3,2*
Неподаткові надходження	6,0	5,6	5,8	5,5	6,0	5,6	5,5	5,3
Доходи від операцій з капіталом	4,2	3,3	1,9	1,6	1,0	0,8	0,6	0,5
Цільові фонди	2,5	1,7	1,1	1,0	0,5	0,3	0,2	0,2
Разом доходів (без врахування міжбюджетних трансфертів)	54,5	53,7	52,8	50,5	47,7	43,1	47,6	43,6
Офіційні трансферти	45,5	46,3	47,2	49,5	52,3	56,9	52,4	56,4

*З 2011 року єдиний податок входить до складу місцевих податків і зборів.

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Додаток М

Структура доходів місцевих бюджетів європейських країн*, %

Країна	Частка податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів	Структура податкових надходжень місцевих бюджетів					
		Податки на доходи			Податки на майно	Податки на споживання	Інші податки
		Фізичних осіб	Юридичних осіб	Разом			
Австрія	66,0	–	–	–	15	10	75
Бельгія	31,4	34	–	34	58	8	0
Греція	6,8	н/д	н/д	34	22	44	0
Естонія	*43,6*	*90*	–	*90*	*8*	*2*	*0*
Ірландія	18,4	–	–	–	100	–	0
Ісландія	*73,0*	*81*	–	*81*	*17*	*2*	*0*
Іспанія	51,7	15	6	21	39	36	4
Італія	45,4	24	2	26	15	30	29
Данія	*33,8*	*87*	*2*	*89*	*11*	*0*	*0*
Нідерланди	9,1	–	–	–	51	46	3
Німеччина	39,4	52	27	79	15	6	0
Норвегія	*37,8*	*88*	–	*88*	*11*	*1*	*0*
Португалія	33,3	19	9	28	43	28	1
Польща	30,1	48	11	59	29	8	4
Словаччина	45,8	–	–	–	52	48	0
Словенія	42,5	78	–	78	15	6	1
Фінляндія	*45,4*	*87*	*6*	*93*	*7*	*0*	*0*
Франція	48,0	–	–	–	52	24	24
Угорщина	25,1	–	–	–	20	80	0
Чехія	47,3	–	–	–	56	44	0
Швейцарія	*57,8*	*69*	*15*	*84*	*15*	*1*	*0*
Швеція	*60,9*	*97*	–	*97*	*3*	*0*	*0*
Україна	37,7	72	0	72	1	0	27

* Дані наведені станом за 2012 рік.

**Дані наведені станом за 2014 рік.

Джерело: розраховано автором за статистичними даними Організації економічного співробітництва та розвитку (http://www.oecd.org/tax/federalism/).

Додаток Н

Структура видатків Зведеного бюджету України за рівнями управління (функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету) за 2007–2014 роки, %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Загальнодержавні функції								
Державний бюджет	69,7	70,6	75,0	77,3	80,2	80,6	81,2	85,7
Місцеві бюджети	30,3	29,4	25,0	22,7	19,8	19,4	18,8	14,3
Оборона								
Державний бюджет	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Місцеві бюджети	0	0	0	0	0	0	0	0
Громадський порядок, безпека та судова влада								
Державний бюджет	99,3	91,8	99,2	99,1	99,3	99,4	99,4	99,5
Місцеві бюджети	0,7	8,2	0,8	0,9	0,7	0,6	0,6	0,5
Економічна діяльність								
Державний бюджет	73,5	75,4	83,8	82,2	78,4	79,2	81,4	78,9
Місцеві бюджети	26,5	24,6	16,2	17,8	21,6	20,8	18,6	21,1
Охорона навколишнього природного середовища								
Державний бюджет	80,7	80,7	71,9	79,8	77,3	78,1	82,1	74,6
Місцеві бюджети	19,3	19,3	28,1	20,2	22,7	21,9	17,9	25,4
Житлово-комунальне господарство								
Державний бюджет	12,2	5,0	3,6	15,6	3,7	1,9	1,3	0,6
Місцеві бюджети	87,8	95,0	96,4	84,4	96,3	98,1	98,7	99,4
Охорона здоров'я								
Державний бюджет	23,7	21,9	20,6	19,6	20,9	19,4	20,9	18,5
Місцеві бюджети	76,3	78,1	79,4	80,4	79,1	80,6	79,1	81,5
Духовний та фізичний розвиток								
Державний бюджет	34,9	36,9	38,6	44,8	35,6	40,2	37,4	35,2
Місцеві бюджети	65,1	63,1	61,4	55,2	64,4	59,8	62,6	64,8
Освіта								
Державний бюджет	34,2	35,4	35,8	36,1	31,6	29,8	29,3	28,6
Місцеві бюджети	65,8	64,6	64,2	63,9	68,4	70,2	70,7	71,4
Соціальний захист та соціальне забезпечення								
Державний бюджет	60,2	68,6	65,4	66,3	60,3	60,1	61,0	58,4
Місцеві бюджети	39,8	31,4	34,6	33,7	39,7	39,9	39,0	41,6
Усього								
Державний бюджет	57,3	59,0	58,6	59,8	57,2	55,1	56,9	56,9
Місцеві бюджети	42,7	41,0	41,4	40,2	42,8	44,9	43,1	43,1

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Додаток О

Динаміка показників державних фінансів України за 1992–2014 роки, у % від ВВП

Роки	Доходи Зведеного бюджету України	Видатки Зведеного бюджету України*	Дефіцит (–), профіцит (+) бюджету	Державний борг (державний та гарантований)	Темпи зміни ВВП, у % до попереднього року**
1992	24,4	38,1	–13,7	42,0	–9,9
1993	33,5	38,6	–5,1	41,7	–14,2
1994	43,5	52,4	–8,9	60,5	–22,9
1995	38,0	44,6	–6,6	37,8	–12,2
1996	37,0	41,9	–4,9	24,4	–10,0
1997	30,1	36,7	–6,6	30,4	–3,0
1998	28,2	30,4	–2,2	48,1	–1,9
1999	25,2	26,7	–1,5	61,0	–0,4
2000	28,9	28,3	0,6	45,3	5,9
2001	26,9	27,2	–0,3	36,6	9,2
2002	27,4	26,7	0,7	33,5	5,2
2003	28,2	28,4	–0,2	29,0	9,6
2004	26,5	29,7	–3,2	24,7	12,1
2005	30,4	32,2	–1,8	17,7	2,7
2006	31,6	32,3	–0,7	14,8	7,3
2007	30,8	31,9	–1,1	12,3	7,9
2008	31,4	32,6	–1,5	20,0	2,3
2009	29,9	33,7	–4,1	34,8	–14,8
2010	29,1	34,9	–6,0	39,9	4,1
2011	30,6	32,0	–1,8	36,3	5,2
2012	31,6	34,9	–3,6	36,6	0,3
2013	30,4	34,8	–4,4	40,2	0
2014	29,1	33,4	–4,6	70,3	–6,8

*З 2004 року дані наводяться, включаючи кредитування за вирахуванням погашення.

**З 1992 по 2000 роки наведено темпи зміни реального ВВП.

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua), Національного банку України (http://www.bank.gov.ua).

Додаток П

Показники фінансування дефіциту Зведеного бюджету України за типом боргового зобов'язання за 2007–2014 роки, млрд грн

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Фінансування за борговими зобов'язаннями	***5,550***	***26,446***	***91,041***	***97,567***	***36,273***	***44,745***	***80,479***	***200,942***
Запозичення	12,149	33,558	122,436	124,459	83,783	115,435	160,888	325,038
– внутрішні запозичення	3,738	27,360	64,256	70,214	54,141	72,458	108,979	229,996
– зовнішні запозичення	8,411	6,197	58,179	54,244	29,642	42,976	51,908	95,042
Погашення	6,599	7,111	31,394	26,891	–47,509	–70,690	–80,408	–124,09
– внутрішні зобов'язання	2,495	4,016	18,014	19,822	–32,369	–38,417	–42,398	–71,228
– зовнішні зобов'язання	4,103	3,095	13,379	7,069	–15,140	–32,272	–38,010	–52,867
Фінансування за рахунок надходжень від приватизації	***2,458***	***0,482***	***0,807***	***1,093***	***11,480***	***6,763***	***1,479***	***0,467***
Фінансування за активними операціями	***–0,307***	***–12,804***	***–54,591***	***–33,975***	***–24,695***	***–0,723***	***–18,369***	***–129,38***
Зміни обсягів депозитів і цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю	–0,842	–17,080	–49,591	–7,059	–21,300	–6,965	–14,684	–123,31
Зміни обсягів готівкових коштів	0,573	2,340	–6,900	–28,569	–4,018	4,800	–8,627	–5,374
Фінансування за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку	–0,037	1,934	1,580	1,653	0,622	1,441	4,942	–0,691
Загальне фінансування	**7,701**	**14,124**	**37,258**	**64,684**	**23,057**	**50,785**	**63,590**	**72,030**

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Додаток Р

Показники фінансування дефіциту Зведеного бюджету України за типом кредитора за 2007–2014 роки, млрд грн

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Внутрішнє фінансування	3,244	11,021	–7,541	17,510	8,556	40,081	49,691	29,855
Фінансування за рахунок позик банківських установ	–0,252	–0,246	1,190	–0,052	–0,001	–0,321	–0,416	–0,426
Фінансування за рахунок позик НБУ	–0,252	–0,254	–	–0,132	–0,132	–0,132	–0,132	–0,132
Фінансування за рахунок інших банків	–0,0004	–0,008	1,190	0,079	0,131	–0,188	–0,284	–0,294
Інше внутрішнє фінансування	1,456	25,524	46,631	52,098	22,395	35,803	71,939	158,50
Позики інших фінансових установ	–0,009	–0,110	–0,016	–0,019	–0,020	–0,011	–	–
Фінансування за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку	–0,037	1,934	1,580	1,653	0,622	1,441	4,942	–0,691
Інше внутрішнє фінансування	1,503	23,699	45,067	50,464	21,793	34,373	66,997	157,81
Надходження від приватизації державного майна	2,458	0,482	0,807	1,093	11,480	6,763	1,479	0,466
Фінансування за рахунок залишків коштів на рахунках бюджетних установ	–0,162	–2,455	–0,918	–3,768	0,0007	–3,359	–4,707	–0,966
Зміни обсягів депозитів і цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю	–0,992	–17,080	–49,271	–7,059	–21,300	–6,965	–14,684	–123,31
Фінансування за рахунок залишків коштів бюджетів	0,736	4,797	–5,981	–24,801	–4,018	8,160	–3,920	–4,407
Зовнішнє фінансування	4,457	3,102	44,799	47,174	14,501	10,704	13,898	42,174
Позики, надані міжнародними організаціями економічного розвитку	–0,401	4,943	39,995	16,098	1,263	–4,497	–18,527	39,816
Позики, надані органами управління іноземних держав	–1,212	–1,113	–1,236	–1,211	–0,661	–1,443	–1,504	2,566
Позики, надані іноземними комерційними банками	1,484	–0,726	–	15,758	0,796	–18,125	–0,042	–0,085
Позики не віднесені до	4,437	–	6,041	16,528	13,103	34,770	33,973	–0,122

інших категорій								
Зміни обсягів депозитів і цінних паперів, що використовуються для управління ліквідністю	0,149	–	–	–	–	–	–	–
Загальне фінансування	7,701	14,124	37,258	64,684	23,057	50,785	63,590	72,030

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Додаток С

Показники фінансування дефіциту Зведеного бюджету України за 2007–2014 роки

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Фінансування дефіциту Зведеного бюджету України, % від ВВП	1,1	1,5	4,1	6,0	1,8	3,6	4,4	4,6
Первинний дефіцит Зведеного бюджету України (дефіцит бюджету за мінусом виплат за обслуговування борг), % від ВВП	0,3	0,7	2,7	4,3	–0,4	1,5	2,1	1,4
Внутрішні запозичення								
Питома вага внутрішніх запозичень у загальному фінансуванні, %	48,5	193,7	172,5	108,5	234,8	142,7	171,4	319,3
Питома вага внутрішніх запозичень у ВВП, % від ВВП	0,5	2,9	7,0	6,5	4,2	5,1	7,5	14,7
Питома вага погашення внутрішніх зобов'язань у внутрішніх запозиченнях, %	66,7	14,7	28,0	28,2	59,8	53,0	38,9	31,0
Питома вага погашення внутрішніх зобов'язань у ВВП, % від ВВП	0,4	0,4	2,0	1,8	2,5	2,7	2,9	4,5
у т. ч. монетизація дефіциту								
Питома вага ОВДП, придбаних НБУ, у внутрішніх запозиченнях, %	–	32,8	45,7	33,7	22,1	48,1	39,2	74,4
Питома вага ОВДП, придбаних НБУ, у ВВП, % від ВВП	–	0,9	3,2	2,2	0,9	2,5	2,9	10,9
Питома вага заборгованості Уряду України за ОВДП, у % від ВВП	1,3	3,1	9,4	12,6	12,1	13,2	17,3	20,3
Темпи зростання заборгованості за ОВДП, %	119,5	317,4	293,5	158,9	115,7	117,9	135,8	116,3
Зовнішні запозичення								
Питома вага зовнішнього фінансування у загальному, %	109,2	43,9	156,2	83,9	128,6	84,6	81,6	131,9
Питома вага зовнішніх запозичень у ВВП, % від ВВП	1,2	0,7	6,4	5,0	2,3	3,0	3,6	6,1
Питома вага погашення зовнішніх зобов'язань у зовнішніх запозиченнях, %	48,8	49,9	23,0	13,0	51,1	75,1	73,2	55,6
Питома вага погашення зовнішніх зобов'язань у ВВП, % від ВВП	0,6	0,3	1,5	0,7	1,2	2,3	2,6	3,4
Сальдо поточного рахунку платіжного балансу, % ВВП	–3,7	–7,0	–1,5	–2,2	–6,2	–8,1	–8,6	–4,0

Продаж активів державної власності								
Питома вага надходжень від приватизації у загальній сумі фінансування дефіциту Зведеного бюджету України, %	31,9	3,4	2,2	1,7	49,8	13,3	2,3	0,7
Питома вага надходжень від приватизації у ВВП, % від ВВП	3,4	0,05	0,09	0,1	0,9	0,5	0,1	0,03
Довідкова інформація								
Облікова ставка НБУ, %	8,5–8,0	10,0–12,0	12,0–10,25	10,25–7,75	7,75	7,75–7,5	7,5–6,5	6,5–14,0
Середньозважена ставка дохідності за ОВДП у національній валюті, %	6,7	14,85	20,07	12,69	9,17	12,94	13,13	13,44
Індекс інфляції за рік	116,6	122,3	112,3	109,1	104,6	99,8	100,5	124,9
Темпи приросту готівки в обігу, %	14,3	39,3	10,1	17,4	4,7	6,3	17,5	5,3
Темпи приросту ВВП, %	7,9	2,3	–14,8	4,1	5,2	0,3	0	–6,8
Питома вага капітальних інвестицій за рахунок бюджетних коштів, %	9,5	9,2	7,1	9,2	10,5	8,9	5,1	3,3
Питома вага дивідендів, нарахованих на державні або комунальні акції (паї) у структурі доходів Зведеного бюджету України, %	0,6	0,5	0,6	0,8	0,7	1,5	0,6	0,8

Джерело: розраховано автором за даними Національного банку України (http://www.bank.gov.ua) та Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Додаток Т

Групування реформ та програм розвитку держави Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» за сферами діяльності держави

Функції держави	Реформи та програми розвитку держави
Загальнодержавні функції	Оновлення влади та антикорупційна реформа Програма електронного урядування Децентралізація та реформа державного управління Реформа регіональної політики Реформа у сфері захисту прав споживачів Реформа нагородної справи Реформа державного фінансового контролю та бюджетних відносин Реформа дипломатичної служби Реформа державної служби та оптимізація системи державних органів Реформа у сфері здійснення державних закупівель Дерегуляція та розвиток підприємництва Реформа державної митної справи та інтеграція в митну спільноту Європейського Союзу Реформа статистики Реформа сфери трудових відносин Реформа фінансового сектору Реформа корпоративного права Реформа монетарної політики
Оборона	Реформа системи національної безпеки та оборони
Громадський порядок, безпека та судова влада	Реформа системи національної безпеки та оборони Судова реформа Оновлення влади та антикорупційна реформа Реформа правоохоронної системи Конституційна реформа Реформа виборчого законодавства
Економічна діяльність	Реформа оборонно-промислового комплексу Програма енергонезалежності Реформа захисту інтелектуальної власності Українська космічна програма Програма розвитку національної видавничої справи Реформа енергетики Реформа сільського господарства та рибальства Програма енергоефективності Реформа транспортної інфраструктури Реформа телекомунікаційної інфраструктури Реформа управління державною власністю Програма залучення інвестицій Програма участі в транс'європейських мережах

	Програма розвитку українського експорту Реформа ринку капіталу Земельна реформа
Охорона навколишнього природного середовища	Програма збереження навколишнього природного середовища
Житлово-комунальне господарство	Реформа житлово-комунального господарства
Охорона здоров'я	Реформа системи охорони здоров'я Реформа у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів Програма здорового способу життя та довголіття
Духовний та фізичний розвиток	Програма національної єдності та підтримки національних меншин Програма популяризації фізичної культури та спорту Програма популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі Програма створення бренду «Україна» Розвиток інформаційного суспільства та медіа Програма розвитку туризму Реформа державної політики у сфері культури Програма розвитку національного кіновиробництва Реформа державної політики у сфері спорту
Освіта	Реформа освіти Програма розвитку для дітей та юнацтва Програма розвитку інновацій Реформа державної політики у сфері науки та досліджень Програма залучення талантів
Соціальний захист та соціальне забезпечення	Реформа системи соціального захисту Пенсійна реформа

Джерело: систематизовано та узагальнено автором.

Додаток У

Значення індикаторів боргової безпеки для нормування*

Найменування індикатора, одиниця виміру	Характеристичні значення індикатора									
	XL крит	XL небезп	XL нездв	XL здв	XL опт	XR опт	XR здв	XR нездв	XR небезп	XR крит
Відношення обсягу державного та гарантованого державою боргу до ВВП, відсотків						20	30	40	50	60
Відношення обсягу валового зовнішнього боргу до ВВП, відсотків						40	45	55	60	70
Середньозважена дохідність ОВДП на первинному ринку, відсотків						4	5	7	9	11
Індекс ЕМВІ+Україна						200	300	500	700	1000
Відношення обсягу офіційних міжнародних резервів до обсягу валового зовнішнього боргу, відсотків	20	36	41	45	50					

* L (ліва частина) – для індикаторів, які є стимуляторами, нормування відбувається за критеріями лівої частини;

R (права частина) – для індикаторів, які є дестимуляторами, нормування відбувається за критеріями правої частини.

Джерело: Методичні рекомендації щодо розрахунку рівня економічної безпеки України» : Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 29 жовтня 2013 року № 1277. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&title=MetodikaRozrakhunkuRivniaEkonomichnoiBezpekiUkraini

Додаток Ф

Рейтинг країн світу з найвищим рівнем відношення сукупного зовнішнього боргу (державного та корпоративного) до ВВП за 2013 рік, %

Рейтинг	Країна	Відношення зовнішнього боргу до ВВП, %
1.	Японія	400
2.	Ірландія	390
3.	Сінгапур	382
4.	Португалія	358
5.	Бельгія	327
6.	Нідерланди	325
7.	Греція	317
8.	Іспанія	313
9.	Данія	302
10.	Швеція	290
11.	Франція	280
12.	Італія	259
13.	Велика Британія	252
14.	Норвегія	244
15.	Фінляндія	238
16.	Сполучені Штати	233
17.	Південна Корея	231
18.	Угорщина	225
19.	Австрія	225
20.	Малайзія	222
21.	Канада	221
22.	Китай	217
23.	Австралія	213
24.	Німеччина	188
25.	Таїланд	187
26.	Ізраїль	178
27.	Словаччина	151
28.	В'єтнам	146
29.	Марокко	136
30.	Чилі	136
31.	Польща	134
32.	Південна Африка	133
33.	Чеська Республіка	128
34.	Бразилія	128
35.	Індія	120
36.	Філіппіни	116
37.	Єгипет	106
38.	Туреччина	104
39.	Румунія	104
40.	Індонезія	88

Джерело: World economic outlook (International Monetary Fund), April 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www. imf. org/external/pubs/ft/weo/2014/01/pdf/text. pdf

Додаток Х

Показники дефіциту бюджету та державного боргу країн Європейського Союзу за 2010–2013 роки, % від ВВП

Країна	Дефіцит бюджету				Державний борг			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
ЄС–28	–6,4	–4,5	–4,2	–3,2	78,2	80,8	83,5	85,4
Єврозона (ЄС–18)	–6,1	–4,1	–3,6	–2,9	83,7	85,8	89,0	90,9
Бельгія	–4,0	–3,9	–4,1	–2,9	99,6	102,1	104,0	104,5
Болгарія	–3,2	–2,0	–0,5	–1,2	15,9	15,7	18,0	18,3
Чехія	–4,4	–2,9	–4,0	–1,3	38,2	41,0	45,5	45,7
Данія	–2,7	–2,1	–3,9	–0,7	42,9	46,4	45,6	45,0
Німеччина	–4,1	–0,9	0,1	0,1	80,3	77,6	79,0	76,9
Естонія	0,2	1,0	–0,3	–0,5	6,5	6,0	9,7	10,1
Ірландія	–32,4	–12,6	–8,0	–5,7	87,4	111,1	121,7	123,3
Греція	–11,1	–10,1	–8,6	–12,2	146,0	171,3	156,9	174,9
Іспанія	–9,4	–9,4	–10,3	–6,8	60,1	69,2	84,4	92,1
Франція	–6,8	–5,1	–4,9	–4,1	81,5	85,0	89,2	92,2
Хорватія	–6,0	–7,7	–5,6	–5,2	52,8	59,9	64,4	75,7
Італія	–4,2	–3,5	–3,0	–2,8	115,3	116,4	122,2	127,9
Кіпр	–4,8	–5,8	–5,8	–4,9	56,5	66,0	79,5	102,2
Латвія	–8,2	–3,4	–0,8	–0,9	46,8	42,7	40,9	38,2
Литва	–6,9	–9,0	–3,2	–2,6	36,3	37,3	39,9	39,0
Люксембург	–0,6	0,3	0,1	0,6	19,6	18,5	21,4	23,6
Угорщина	–4,5	–5,5	–2,3	–2,4	80,9	81,0	78,5	77,3
Мальта	–3,3	–2,6	–3,7	–2,7	67,6	69,8	67,9	69,8
Нідерланди	–5,0	–4,3	–4,0	–2,3	59,0	61,3	66,5	68,6
Австрія	–4,5	–2,6	–2,3	–1,5	82,4	82,1	81,7	81,2
Польща	–7,6	–4,9	–3,7	–4,0	53,6	54,8	54,4	55,7
Португалія	–11,2	–7,4	–5,5	–4,9	96,2	111,1	124,8	128,3
Румунія	–6,6	–5,5	–3,0	–2,2	29,9	34,2	37,3	37,9
Словенія	–5,7	–6,2	–3,7	–14,6	37,9	46,2	53,4	70,4
Словаччина	–7,5	–4,1	–4,2	–2,6	41,1	43,5	52,1	54,6
Фінляндія	–2,6	–1,0	–2,1	–2,4	47,1	48,5	53,0	56,0
Швеція	0,0	–0,1	–0,9	–1,3	36,7	36,1	36,4	38,6
Великобританія	–9,6	–7,6	–8,3	–5,8	76,4	81,9	85,8	87,2

Джерело: public balance and general government debt, 2010-13 (%ofgdp). Eurostat statistics explained, 21. 10. 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.Europa.Eu/eurostat/statistics-explained/index.
Php/file:public_balance_and_general_government_debt,_2010-13_%28 %c2 %b9 %29_ %28 %25_of_gdp %29_yb15. Png

Додаток Ц

Індикатори боргової безпеки України (методика розрахунку 2007 року)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Обсяг державного боргу до ВВП (критичний рівень – 60 %)	12,3	20,0	34,8	39,9	36,3	36,6	40,3	70,3
Обсяг державного зовнішнього боргу до ВВП (критичний рівень – 40 %)	9,7	15,1	23,2	25,6	23,0	15,9	20,7	39,0
Обсяг державного боргу до доходів Державного бюджету України (критичний рівень – 300 %)	53,4	81,7	151,1	179,6	150,3	148,9	172,1	308,2
Обсяг платежів за державним боргом до ВВП (критичний рівень – 7 %)	1,4	1,0	4,4	3,9	5,3	6,5	7,7	10,9
Обсяг планових платежів з обслуговування державного боргу до вітчизняного експорту (ліквідна позиція, дає оцінку платоспроможності на найближчу перспективу) (критичний рівень – 20–25 %)	3,0	2,2	9,5	7,7	9,7	12,9	16,5	22,1
Обсяг платежів за державним боргом до доходів Державного бюджету України (критичний рівень – 45 %)	5,9	4,2	19,2	17,5	21,9	26,7	33,3	47,6
Обсяг запланованих платежів з обслуговування боргу до суми бюджетних доходів (навантаження на бюджет) (критичний рівень – 25–30 %	4,5	3,3	14,8	13,4	17,3	20,7	25,2	37,3

*З початку 2014 року без урахування статистики за АРК.

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua).

Додаток Ч

Індикатори боргової безпеки України (методика розрахунку 2013 року)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014*
Відношення обсягу державного та гарантованого державою боргу до ВВП, відсотків (оптимальний рівень – 20 %, критичний рівень – 60 %)	12,3	20,0	34,8	39,9	36,3	36,5	40,3	70,3
Відношення обсягу валового зовнішнього боргу до ВВП, відсотків(оптимальний рівень – 40 %, критичний рівень – 70 %)	9,7	15,1	23,2	25,6	23,0	16,0	20,6	39,1
Середньозважена дохідність ОВДП на первинному ринку, відсотків(оптимальний рівень – 4 %, критичний рівень – 11 %)	6,7	14,85	20,07	12,69	9,17	12,94	13,13	13,44
Відношення обсягу офіційних міжнародних резервів до обсягу валового зовнішнього боргу, відсотків (оптимальний рівень – 50 %, критичний рівень – 20 %)	38,5	31,0	25,6	29,5	25,2	18,2	14,4	6,0

*З початку 2014 року без урахування статистики за АРК.

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України (http://treasury.gov.ua) та Національного банку України (http://www.bank.gov.ua).

Наукове видання

СЕРІЯ «ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ»

Серію «Митна справа в Україні» засновано в 2001 р. Її продовженням є серія «Податкова та митна справа в Україні», яку започатковано в 2015 р.

Тетяна Анатоліївна Коляда

ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СТРАТЕГІЇ УКРАЇНИ: ТЕОРІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ, ПРАКТИКА

Монографія

Редактор *Л .Б. Дьомена, Н. І. Грицюк*

Форматування та комп'ютерна верстка *Н. М. Шамардак*

Здано до друку 27.05.2016. Формат 60×84/16.
Папір офсетний № 1. Гарнітура «Times New Roman».
Друк. арк. 17.5.
Тираж 300 прим. Замовлення № 579 .

Підготовлено до друку Видавничо-поліграфічним центром Університету ДФС України
08200, вул. К. Маркса, 31, м. Ірпінь, Київська обл., Україна

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції
Серія ДК № 5104 від 20.05.2016 р.

У СЕРІЇ «МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ» ВИЙШЛИ ДРУКОМ:

2002
«Основи митної справи»
«Митний контроль та митне оформлення»
2003
«Таможенное оформление морских грузов»
«Основы таможенного дела в Украине»
«Митний контроль на автомобільному транспорті»
2004
«Митний контроль на залізничному транспорті»
«Митне оформлення автотранспортних засобів»
«Основи митної справи в Україні»
«Митний кодекс України та нормативно-правові акти, що регулюють його застосування»
«Митний контроль на повітряному транспорті»
«Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні»
«Коментар до Митного кодексу України»
2005
«Порядок заповнення вантажної митної декларації»
2006
«Основи мистецтвознавчої експертизи та вартісної оцінки культурних цінностей»
«Історія митної справи в Україні»
«Митне регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні»
2008
«Основи митної справи в Україні»
2009
«Таможенный контроль: на пути к международным стандартам» «Таможенный контроль в морских пунктах пропуска»
«Митне оформлення енергоносіїв»
«Митна безпека»
«Міжнародні перевезення товарів автомобільним транспортом: теорія і практика»
2010
«Святий Матфей. Митар. Апостол. Євангеліст»
«Історія митної діяльності: Україна в європейському контексті»
2011
«Митні інформаційні технології»
«Особливості митної класифікації товарів»
«Інфраструктура відкритих ключів: технології, архітектура, побудова та впровадження» «Розподілені бази даних»
2012
«Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності митних органів»
«Митний кодекс України» / Коментар до ст. 6»
«Митна політика та митна безпека: концептуальне визначення та шляхи забезпечення»
«Архітектура комп'ютера»
«Комп'ютерна схемотехніка»
2013
«Актуальні питання теорії та практики митної справи»
«Історія митної діяльності»
«Механізми державного управління митною справою»
«Формування системи митного аудиту»
2014
«Митна енциклопедія, т. 1»
«Митна енциклопедія, т. 2»
«Митна енциклопедія, т. 3»

Серію «Митна справа в Україні» засновано в 2001 р. Її продовженням є серія «Податкова та митна справа в Україні», яку започатковано в 2015 р.

Редакційна колегія:
П.В. Пашко, д.е.н. (голова)
І.Г. Бережнюк, д.е.н.
А.І. Крисоватий, д.е.н.
А.А. Мазаракі, д.е.н.
Л.Л. Тарангул, д.е.н.
В.В. Ченцов, д.іст.н., д.н.д.у
А.Д. Войцещук, к.е.н.

У СЕРІЇ «ПОДАТКОВА ТА МИТНА СПРАВА В УКРАЇНІ» ВИЙШЛИ ДРУКОМ:

2015

«Реформування податкової системи України: сучасні виклики та орієнтири»
«Міжнародні економічні відносини: у 2-х частинах»
«Адміністративно-правове сприяння соціально-економічному розвитку в Україні: теоретико-методологічні засади»
«Бухгалтерський облік в умовах застосування інформаційних технологій: історія та практика»
«Розслідування злочинів, пов'язаних із неналежним виконанням професійних обов'язків медичними працівниками: сучасний стан, проблеми та напрями удосконалення»
«Формування управлінської компетентності майбутніх економістів у процесі професійної підготовки: теорія і практика»
«Фінансове забезпечення інноваційного розвитку»
«Let Develor English skills»
«Кримінальний процес України»
«Європейська інтеграція»
«Протидія розслідуванню кримінальних правопорушень у сфері оподаткування: теорія та практика»

2016

«Митна справа»
«Актуальні питання розвитку банківської системи України»
«Психологічні основи у професійній підготовці фахівців ПМ»
«Математика для економістів. Вища математика. Частина І. Лінійна алгебра. Аналітична геометрія»
«Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика»
«Економічна кібернетика: введення в спеціальність»
«Основи інформатики та обчислювальної техніки: практикум»
«Інформаційні системи та технології у фінансових установах»
«Регулятивний потенціал фінансового ринку в умовах глобальних викликів»
«Практикум з інформаційних систем в економіці»
«Практикум з WEB-програмування»
«Правовий статус фіскальних органів України та держав-членів Європейського Союзу»
«Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика»
«Сиситема державного фінансового контролю: формування та розвиток в Україні»