МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІНЖЕНЕРНИЙ НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ

Кафедра інформаційної економіки, підприємництва та фінансів
(повна назва кафедри)

Кваліфікаційна робота

другий (магістерський)
(рівень вищої освіти)

на тему Розробка механізму моніторингу доходної частини державного бюджету

Виконав: студент 2 курсу, групи 8.0729-удмф-з
спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа та
(код і назва спеціальності)
страхування»_____

освітньої програми управління фінансами_____
(код і назва освітньої програми)
підприємницьких структур_____

спеціалізації_____
(код і назва спеціалізації)

Бамбизов М.Л._____
(ініціали та прізвище)
Керівник професор кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів, професор, д.е.н._____
Метеленко Н.Г_____
(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)
Рецензент доцент кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів, доц. к.е.н_____
Сіліна І.В._____ _____
(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Запоріжжя
2020

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІНЖЕНЕРНИЙ ІНСТИТУТ

Кафедра інформаційної економіки, підприємництва та фінансів
Рівень вищої освіти другий (магістерський)
Спеціальність 072 «Фінанси, банківська справа та страхування»
(код та назва)
Освітня програма Управління фінансами підприємницьких структур
(код та назва)
Спеціалізація _____
(код та назва)

ЗАТВЕРДЖУЮ
Завідувач кафедри *д.е.н., проф. Метеленко Н.Г.*

«____» _____20___ року

З А В Д А Н Н Я
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНЦІ

Бамбизова Михайла Леонідовича
(прізвище, ім'я, по батькові)
1. Тема роботи (проекту) Розробка механізму моніторингу доходної частини державного бюджету
керівник роботи *Метеленко Н.Г., д.е.н., професор,*
(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)
затверджені наказом ЗНУ від «___» 2020 року №
2. Строк подання студентом роботи
3. Вихідні дані до роботи *статистичні матеріали Державної служби статистики України, літературні джерела, фахові періодичні видання*
4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити)
Теоретична частина. Теоретичні основи формування доходів бюджету України
Аналітична частина. Моніторинг реалізації бюджетної політики в частині формування доходів державного бюджету України
Проектна частина. Розробка удосконаленого механізму моніторингу доходної частини державного бюджету України
5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень):

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
1	*Метеленко Н.Г., професор кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів*		
2	*Метеленко Н.Г., професор кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів*		
3	*Метеленко Н.Г., професор кафедри інформаційної економіки, підприємництва та фінансів*		

7. Дата видачі завдання

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1	*Дослідження теоретичних та правових засад з теми, що досліджується*		
2	*Огляд літературних джерел з теми, що досліджується*		
3	*Збір даних та дослідження статистичної інформації.*		
4	*Моніторинг реалізації бюджетної політики в частині формування доходів державного бюджету України*		
5	*Розробка практичних рекомендацій з теми, що досліджується*		

Студент _____ Бамбизов М.Л.
(підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи (проекту) _____ Метеленко Н.Г.
(підпис) (ініціали та прізвище)

Нормоконтроль пройдено

Нормоконтролер _____ Метеленко Н.Г.
(підпис) (ініціали та прізвище)

АНОТАЦІЯ

Бамбизов М.Л. Розробка механізму моніторингу доходної частини державного бюджету.

Кваліфікаційна випускна робота на здобуття ступеня вищої освіти магістра за спеціальністю 072 – Фінанси, банківська справа та страхування, науковий керівник Н.Г. Метеленко. Інженерний навчально-науковий інститут ЗНУ, кафедра інформаційної економіки, підприємництва та фінансів, 2020.

Досліджено теоретичні основи формування доходів бюджету України. Здійснено моніторинг реалізації бюджетної політики в частині формування доходів державного бюджету України. Запропоновано удосконалений механізм моніторингу доходної частини державного бюджету України.

Ключові слова: ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ, БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА, БЮДЖЕТНІ ПРОЦЕСИ, ДОХОДИ, МАКРОЕКОНОМІЧНЕ ПРОГНОЗУВАННЯ.

ABSTRACT

Bambizov M.L. Development of a mechanism for monitoring the revenue side of the state budget.

Qualifying final work obtaining a master’s degree in higher education by specialty 072 – Finance, banking and insurance, scientific supervisor N.G. Metelenko. Engineering Educational and Scientific Institute ZNU, Department of Information Economics, Entrepreneurship and Finance. 2020.

The theoretical bases of formation of incomes of the budget of Ukraine are investigated. The implementation of the budget policy in terms of the formation of revenues of the state budget of Ukraine was monitored. An improved mechanism for monitoring the revenue side of the state budget of Ukraine is proposed.

Key words: STATE BUDGET, BUDGET POLICY, BUDGET PROCESSES, REVENUES, MACROECONOMIC FORECASTING.

АННОТАЦИЯ

Бамбизов М.Л. Разработка механизма мониторинга доходной части государственного бюджета.

Квалификационная выпускная работа на соискание степени высшего образования магистра по специальности 072 – Финансы, банковское дело и страхование, научный руководитель Н.Г. Метеленко. Инженерный учебно-научный институт ЗНУ, кафедра информационной экономики, предпринимательства и финансов, 2020.

Исследованы теоретические основы формирования доходов бюджета Украины. Осуществлен мониторинг реализации бюджетной политики в части формирования доходов государственного бюджета Украины. Предложен усовершенствованный механизм мониторинга доходной части государственного бюджета Украины.

Ключевые слова: государственный бюджет, бюджетная политика, бюджетного процесса, доходы, макроэкономическое прогнозирование.

ЗМІСТ

ВСТУП……..8
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ……...10
1.1. Сутність бюджетної політики України в сучасних умовах розвитку економіки……10
1.2. Законодавче та нормативно-правове регулювання бюджетної політики та його трансформація……...21
1.3. Специфічні небезпеки та загрози бюджетної політики України в умовах сьогодення……..40
РОЗДІЛ 2. МОНІТОРИНГ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В ЧАСТИНІ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ……...58
2.1. Невизначеність бюджетних процесів в Україні……58
2.2. Аналіз проєкту державного бюджету України на 2020 рік……..67
2.3. Моніторинг тенденцій виконання доходної частини бюджету України в період 2020 рр……...109
РОЗДІЛ 3. РОЗРОБКА УДОСКОНАЛЕНОГО МЕХАНІЗМУ МОНІТОРИНГУ ДОХОДНОЇ ЧАСТИНИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ……..116
3.1. Концептуальні засади політики забезпечення бюджетної безпеки України в сучасних умовах……116
3.2. Заходи з регулювання рівня невизначеності на стадіях бюджетного процесу…….128
3.3. Напрями удосконалення макроекономічного прогнозування та планування доходів Державного бюджету України……..139
ВИСНОВКИ……149
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……154

ВСТУП

Актуальність дослідження. Сучасний період соціально-економічного розвитку України характеризується найбільш значущими за весь період її існування комплексами ризиків та загроз. За таких складних соціально-політичних умов надзвичайно важливими стають усі аспекти державної діяльності щодо забезпечення подолання негативних зовнішніх і внутрішніх впливів, низхідних тенденцій розвитку економіки.

Бюджетна політика є одним із найважливіших компонентів фінансової політики держави, вона визначає довгострокові економічні тренди, ефективність фінансового механізму, фінансову безпеку тощо.

Реалізація бюджетної політики становить основу забезпечення головних суспільних потреб і підтримки соціального гомеостазу.

Проблемна ситуація полягає у необхідності розробки механізму моніторингу доходної частини державного бюджету України для здійснення та реалізації ефективної бюджетної політики та застосуванні доцільних економічних концепцій.

Об'єктом дослідження є державний бюджет України.

Предмет дослідження – детермінанти оптимізації ефективного моніторингу доходної частини державного бюджету України.

Метою дослідження є визначення детермінант з ефективного моніторингу доходної частини державного бюджету України.

Згідно з метою маємо такі *завдання*:

- визначення сутності бюджетної політики України в сучасних умовах розвитку економіки.
- виокремлення законодавчого та нормативно-правового регулювання бюджетної політики та його трансформації.
- виявлення специфічних небезпек та загроз бюджетної політики України в умовах сьогодення.
- надання характеристики невизначеності бюджетних процесів в Україні

- проведення аналізу проєкту державного бюджету України на 2020 рік.
- здійснення моніторингу тенденцій виконання доходної частини бюджету України в період 2020 рр.
- надання характеристики концептуальним засадам політики забезпечення бюджетної безпеки України в сучасних умовах.
- визначення заходів з регулювання рівня невизначеності на стадіях бюджетного процесу.
- формулювання напрямів удосконалення макроекономічного прогнозування та планування доходів Державного бюджету України.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що:

удосконалено:

- практичний підхід до механізму моніторингу доходної частини державного бюджету України.
- науково – практичний підхід до визначення детермінант з ефективного моніторингу доходної частини державного бюджету України.

Гіпотеза: в сучасних умовах економічної нестабільності, розробка механізму моніторингу доходної частини державного бюджету сприятиме налагоджуванню економічного фону України.

Структура роботи: магістерська кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку літератури.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

1.1. Сутність бюджетної політики України в сучасних умовах розвитку економіки

Розвиток економіки країни обумовлений впливом багатьох факторів, найвагомішими з яких є спрямованість державного управління та соціальноекономічна політика.

Органи державної влади цілеспрямовано, з використанням специфічних інструментів та важелів, здійснюють регулювання розвитку всіх сфер національної економіки. Такий вплив визначається економічною політикою держави загалом і фінансовою зокрема.

Так, під політикою (держави) розуміють: – загальні орієнтири для дій і прийняття рішень [1, с. 241]; – діяльність, що має на меті регулювання відносин між людьми для забезпечення певного стану деякої суспільної одиниці [2, с. 494]; – цілеспрямовану діяльність у сфері взаємовідносин між різними суспільними групами, державами і народами, пов’язану з боротьбою за здобуття й утримання державної влади як знаряддя для регулювання і формування цих взаємовідносин; певну програму, частину або напрям такої діяльності [3, с. 531]; – загальний напрям, характер діяльності держави, певного класу або політичної партії [4]; – сукупність засобів, інструментів і методів, технік для реалізації певних інтересів, досягнення певних цілей [3, с. 531].

Виходячи з наведених трактувань категорії «політика» її можна визначити як спрямовану діяльність щодо формування або/та регулювання окремої групи суспільних відносин. Політика як діяльність має методи, засоби,

інструменти реалізації, як спрямована діяльність – напрям, мету реалізації, орієнтири для досягнення мети.

Отже, змістове наповнення поняття політики включає:

– форму діяльності (формування або регулювання);

– суб'єкт діяльності (той, хто здійснює діяльність). Суб'єкт, відносно якого здійснюється діяльність, поєднаний із політикою похідним чином – через механізм, за допомогою якого здійснюється діяльність;

– об'єкт діяльності (група суспільних відносин, на які спрямована діяльність);

– мету, що визначає загальну спрямованість діяльності;

– механізм або сукупність методів, засобів, інструментів реалізації діяльності;

– орієнтири, що визначають межі здійснення діяльності.

Загалом компоненти поняття політики можна поділити на дві групи: безпосередньо пов'язані з діяльністю (суб'єкт, об'єкт) та з якістю діяльності, її спрямованістю (мета, механізм, орієнтири).

Форми політики диференціюються залежно від конкретного уособлення кожного компонента. Так, економічна політика – форма політики, в якій об'єктом виступають економічні відносини. Відповідно і формулювання похідних термінів від категорії «політика» (економічна політика, фінансова політика) також є різноманітними.

Під економічною політикою розуміють «основний напрям дій держави, уряду як усередині країни, так і на міжнародній арені в галузі управління економікою, надання певної спрямованості економічним процесам залежно від поставлених цілей, завдань, інтересів країни» [5, с. 121]. Згідно з визначенням Д.Я. Кучми «економічна політика – це комплекс економічних цілей і заходів держави та уряду країни, які забезпечують розв'язання стратегічних і тактичних завдань розвитку економіки відповідно до інтересів країни та втілюються в економічній програмі» [3, с. 534]. Розуміння і зміст фінансової політики також є неусталеними. Зокрема, даний термін може

розглядатися з позицій інституціоналізму [6, с. 342]: як фінансовий інститут, який формує правила й обмеження взаємодії учасників фінансових відносин.

Сутність фінансової політики проявляється через відносини, які вона обмежує, та через організацію фінансової системи. На думку С. М. Гончарова та Н. Б. Кушнір, «фінансова політика являє собою частину економічної політики держави, уряду; курс, що проявляється у використанні державних фінансових ресурсів, регулюванні доходів і видатків, формуванні й використанні державного бюджету, податковому регулюванні, управлінні грошовим обігом, регулюванні курсу національної грошової одиниці» [5, с. 249].

Функціональне навантаження фінансової політики включає такі функції [6, с. 342]:

− регуляторна – впливає на фактори виробництва;

− розподільна – забезпечує перерозподіл валового внутрішнього продукту (ВВП) та національного доходу (НД);

− стабілізуюча – визначає ефективність використання факторів виробництва, стабільність вартості грошей, економічного зростання.

Одним із найбільш важливих компонентів фінансової політики є бюджетна політика. Саме вона визначає ефективність системи управління державними фінансами та впливає на національну економіку загалом.

Про вагомість впливу бюджетної політики на розвиток економіки відзначає Т. В. Березянко [7, с. 28]: висвітлюючи цілий спектр її недосконалостей, автор розкриває негативні макроекономічні наслідки, які мали стратегічний вплив на розвиток економіки. Бюджетна політика є частиною фінансової та найчастіше розглядається саме в її контексті.

Існує багато формулювань бюджетної політики і, відповідно, розуміння її сутності. Наприклад, бюджетну політику розуміють як діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо формування відповідного бюджету держави, збалансування, розподілу і перерозподілу бюджетних ресурсів та забезпечення всебічного контролю за їх використанням [8, с. 26].

О.Д. Василик і К.В. Павлюк зазначають, що бюджетна політика − це «….сукупність заходів держави щодо організації та використання фінансів для забезпечення економічного та соціального розвитку» [9, с. 53]. Л.В. Лисяк вважає, що бюджетна політика є уособленням «суспільно-економічних відносин між людьми у процесі розподілу та перерозподілу ВВП, вироблення, розподілу та споживання суспільних благ і послуг та регулювання соціальних і економічних процесів з метою задоволення потреб та розв'язання різноманітних проблем суспільства на основі сталого розвитку» [10, с. 34].

На думку І.О. Лютого [11, с. 15], об'єктивну оцінку дієвості бюджетної політики, ефективності бюджетного механізму може дати тільки врахування макроекономічного ефекту її реалізації.

Саме це, а також соціальні наслідки бюджетної політики сприяють виявленню недосконалостей бюджетного механізму. В. Опарін стверджує, що бюджетна політика спрямована на формування фінансових ресурсів держави, їх збалансування та використання [12, с. 36]. В. Дем'янишин констатує, що бюджетна політика «…полягає у розробці основних напрямів використання бюджету відповідно до засад соціально-економічного розвитку суспільства; у процесі такої розробки держава визначає конкретні форми, методи і види організації бюджетних відносин» [13, с. 9].

Оскільки бюджетна політика реалізується органами державної влади, доцільною є правова інтерпретація даного терміна. Однак у законодавчих і нормативних актах України поняття бюджетної політики відсутнє. У Господарському кодексі України зазначається, що бюджетна політика є напрямом економічної політики держави, націленим «на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій в економіку, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу» [14]. Тим самим бюджетна політика пов'язується з діяльністю держави щодо формування та

використання фінансових ресурсів на основі перерозподілу національного доходу.

У більшості формулювань бюджетної політики з її сутності вилучається важлива частина таких складових, як відносини, об'єкт, суб'єкт, звужується мета, способи або орієнтири її досягнення.

Таким чином, бюджетна політика являє собою компонент політики фінансової, яка, у свою чергу, входить до складу економічної. При цьому в науковій літературі існують значні розбіжності у формулюваннях і розумінні понять «політика», «фінансова політика», «бюджетна політика», «бюджетний механізм».

Так, суб'єктом бюджетної політики є держава, що уособлюється у всіх органах та інститутах, які її реалізують (звужено це органи державної влади та місцевого самоврядування). Об'єктом бюджетної політики є особлива група суспільних відносин – бюджетні відносини.

Слід зазначити, що у значній частині формулювань поняття «бюджетна політика» її об'єктами вважають ВВП, бюджетні ресурси, фінансові ресурси держави.

Спрямованість бюджетної політики визначається її метою, механізмом реалізації та орієнтирами дії. Основною метою бюджетної політики вважають:

− «забезпечення належного життєвого рівня населення відповідно до соціальних стандартів» [13, с. 10];

− «мобілізацію фінансових ресурсів та оптимальний їх розподіл між галузями економіки, територіями та соціальними верствами населення для задоволення потреб розвитку суспільства» (О.С. Даневич, М.Й. Май, В.І. Стоян) [15, с. 59]. Майже таке саме формулювання мети бюджетної політики наводять О.С. Юнін, О.О. Круглова, М.О. Савельєва [8, с. 26];

− «забезпечення умов тривалого економічного зростання, яке сприяло б конкурентоспроможності національної економіки та формуванню інноваційної моделі розвитку економіки країни» (А.Х. Іляшенко) [16, с. 23].

Всі зазначені вище формулювання є дотичними одне до одного. Найбільш широким є формулювання мети бюджетної політики, здійснене А.Х. Іляшенком, оскільки саме економічне зростання визначає спроможність здійснити мобілізацію фінансових ресурсів та задовольнити соціальні потреби населення. Перелік завдань бюджетної політики підпорядковано її меті і є стандартним. Однак форми постановки завдань суттєво відрізняються одне від одної за рівнем їх деталізації.

Зокрема, основними завданнями бюджетної політики вважають [13, с. 9-10]:

− концептуалізація розвитку бюджету для забезпечення соціальноекономічного розвитку суспільства, його регулювання, стимулювання виникнення бажаних і протидії виникненню небажаних явищ;

− визначення основних способів мобілізації фінансових ресурсів у розпорядження держави, методів їх акумулювання у поточному та наступних періодах;

− визначення напрямів використання коштів бюджету для виконання основних функцій держави, способів розподілу коштів і механізму здійснення видатків;

− здійснення заходів щодо досягнення окремих конкретних цілей, програмних результатів шляхом фінансування цих заходів за рахунок коштів бюджету.

Виокремлення компонентів бюджетної політики також різниться в залежності від джерела. Прийнято вважати, що до складу бюджетної політики входять:

− інвестиційна, страхова, митна, податкова, грошова, пенсійна, кредитна політика [17, с. 255];

− політика у сфері державних доходів, політика у сфері державних видатків, боргова політика, політика бюджетного регулювання, політика міжбюджетних відносин [18, с. 105];

− політика у сфері доходів (податкова політика і політика мобілізації неподаткових надходжень), політика у сфері видатків (політика кошторисного фінансування, інвестиційна бюджетна політика, політика бюджетного кредитування, політика бюджетного резервування), політика у сфері бюджетного регулювання і міжбюджетних відносин (політика збалансування, трансфертна політика), політика у сфері бюджетного дефіциту і державного боргу [13, с. 12-13].

Важливим компонентом теоретичних засад бюджетної політики є принципи її реалізації, що формулюються по-різному. Існує два основних підходи до визначення принципів бюджетної політики: у взаємозв'язку з принципами бюджетної системи та відокремлено – як компонента фінансової політики держави. Такої думки дотримується, наприклад, Ю. Пасічник [17, с. 253].

В.Г. Дем'янишин вважає принципи бюджетної політики універсальним відображенням закономірностей розвитку бюджетних відносин, поділяючи їх на загальні (домінування загальнолюдських цінностей, гуманізму, рівності, взаємної відповідальності) та спеціальні (єдності теорії та практики, взаємозв'язку, об'єктивності, конкретності, розвитку, ефективності, закономірності, соціальної справедливості, порівнянності, історизму, матеріалізму тощо) [13, с. 14].

Такий розподіл принципів бюджетної політики підтримують й інші науковці, однак критерії виокремлення загальних і спеціальних принципів є іншими. Т.А. Васильєва також поділяє принципи бюджетної політики на загальні (наукової обґрунтованості, прозорості, ефективності) і специфічні та пов'язує останні з функціями бюджетної політики (регуляторна функція формує дуальну єдність принципів цілеспрямованості та лімітування, розподільна – принципи секторальності та системності, стабілізуюча – принципи гнучкості та консервативності) [19]. Науковець відзначає, що комплекси принципів бюджетної політики мають змінюватися залежно від стадії економічного циклу. Зокрема, у кризовий період розвитку економіки як

специфічні принципи бюджетної політики пропонуються принципи лімітування, гнучкості, цілеспрямованості. У кризовий період, що властивий нині економіці України, публічні фінанси підлягають значній кількості небезпек в загроз, і чим глибшою є криза, тим більш системного характеру набувають ці небезпеки та загрози. Існування нестабільності економічного середовища зменшує дієвість фінансових (у тому числі бюджетних) інструментів або викривляє наслідки їх дії. Забезпечення стабільності розвитку економіки є передумовою досягнення мети бюджетної політики.

Отже, у кризовий період трансформується перелік завдань бюджетної політики та використовуються специфічні бюджетні інструменти:

− завдання концептуалізації розвитку бюджету звужується до концептуалізації подолання кризових явищ, що обмежує перелік напрямів використання бюджетних інструментів для регулювання соціальноекономічного розвитку. Зменшується «працездатність» не тільки бюджетної, але і всієї фінансової системи в цілому. Однак саме бюджетна політика є найбільш ефективною у подоланні кризових явищ [20, с. 271]. Прикладом невдалої концептуалізації бюджетної політики у кризовий період виступає прийняття та реалізація Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [21], завданням якої було забезпечити стале економічне зростання. Використання звичайних інструментів стимулювання економічного зростання (зменшення податкового навантаження, сприяння залученню інвестицій, поліпшення клімату здійснення підприємницької діяльності) не мало очікуваного ефекту;

− завдання забезпечення основних способів мобілізації фінансових ресурсів ускладнюється через існування низхідних тенденцій розвитку економіки, що обумовлює постійну нестачу бюджетних коштів і непрогнозованість їх отримання. Як правило, у кризовий період фактичне надходження коштів до бюджету є меншим за прогнозований обсяг

фінансових ресурсів, збереження обсягів надходжень можливе за умови посилення фіскального тиску;

− завдання визначення напрямів використання коштів ускладнюється у зв'язку з їх постійним дефіцитом, що обумовлює постійне недофінансування бюджетних витрат. До того ж у зв'язку з тим, що значна частка поточних витрат не підлягає скороченню, зменшується фінансування саме капітальних витрат, що призводить до перетворення бюджету розвитку на бюджет споживання. Втрачається стратегічна спрямованість видатків бюджету, можливість стимулювання виходу з кризи за рахунок бюджетних інвестицій. Диспаритетність доходів та видатків бюджету у кризовий період визначає зростання рівня дефіцитності бюджетів усіх рівнів, що обумовлює посилення недосконалостей бюджетної системи загалом. Знижується рівень бюджетної безпеки, рівень фінансової автономії місцевих бюджетів, посилюються горизонтальні та вертикальні фінансові дисбаланси. Приведення у відповідність бюджетних доходів та видатків часто забезпечується за рахунок скорочення останніх – шляхом секвестрування. Проте секвеструються не всі бюджетні видатки пропорційно, а лише окрема їх частка, ті статті, зменшення яких не приведе до порушення виконання основних функцій держави [60, с. 386]. Дієвість секвестрування, як інструменту обмеження негативного впливу кризи на бюджетні процеси, є незначною. Зокрема, секвестрування стратегічно спрямованих видатків або видатків, призначених для забезпечення національної безпеки, призводить до посилення кризових явищ, їх пролонгації на більш тривалі періоди;

− завдання здійснення заходів щодо досягнення окремих конкретних цілей звужується за рахунок скорочення переліку цілей, які необхідно досягти, та їх трансформації із значно нижчими стратегічними орієнтирами. Зростання капітальних видатків вузької спрямованості виступає інструментом, за допомогою якого можна поліпшити довгострокові перспективи виходу з кризи. Збільшення поточних видатків, що не матимуть програмного характеру, може мати позитивний ефект у короткостроковому періоді, але в

довгостроковій перспективі не приведе до економічного пожвавлення. Реалізація даного завдання у кризовий період має секторальний ефект.

Як і будь-який інший фінансовий механізм, механізм реалізації бюджетної політики має два компоненти: механізм управління та механізм регулювання, що реалізуються на основі бюджетних процесів. Суб'єктом, що приводить у дію механізм реалізації бюджетної політики, виступає держава.

Залежно від того, яка гілка влади задіяна в реалізації бюджетної політики, активується політика управління або політика регулювання. Так, органи виконавчої влади переважно визначають особливості механізму управління, органи законодавчої влади – особливості механізму регулювання, органи судової влади забезпечують взаємодію механізмів регулювання й управління та усувають порушення у їх функціонуванні.

У кризовий період велике значення має функціонування як механізму управління, так і механізму регулювання. Однак з урахуванням значущості механізму регулювання для стратегічних перспектив соціально-економічного розвитку країни саме під час кризового періоду доцільно докладно розглянути саме його.

Так само, як існують розбіжності в розумінні поняття «бюджетна політика», не існує єдиного розуміння категорії «бюджетне регулювання». Незважаючи на те що утилітарно сутність бюджетного регулювання є зрозумілою (система заходів, спрямованих на досягнення рівноваги між окремими процесами за допомогою бюджетних інструментів або/та спрямованих на досягнення рівноваги між бюджетними процесами), дане поняття не визначено у фінансовому законодавстві України.

Має місце певна неузгодженість у розумінні самої сутності бюджетного регулювання як: – «системи взаємопов'язаних методів, способів, правових форм формування, розподілу та перерозподілу бюджетних ресурсів для збалансування інтересів суспільства і громадян у процесі економічного та соціального розвитку» (К.В. Павлюк) [23, с. 342]; – «методу здійснення державою функцій управління соціальноекономічними процесами при

використанні бюджетних відносин» (В.Г. Дем'янишин) [24, с. 233]; – «засобу перерозподілу фінансових ресурсів між державним та місцевими бюджетами з метою фінансового вирівнювання» (А.Є. Буряченко) [25, с. 23]; – «комплексного процесу обґрунтованого та об'єктивного впливу на параметри бюджету з метою забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства» (В.Д. Макогон) [26, с. 27]; – «сукупності заходів, за допомогою яких держава через бюджетну систему розподіляє та перерозподіляє частину ВВП для збалансування і вирівнювання бюджетів нижчого рівня, а також регулює соціально-економічні процеси з метою необхідних перетворень на благо суспільства» (Ю.Д. Радіонов) [27, с. 85]; – «перерозподілу фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів, спрямованого на збалансування бюджетів, які входять до складу бюджетної системи» [28];

В інших сферах економічної науки регулювання сприймають перш за все як вид управлінської діяльності, функцію менеджменту, що обумовлює ефективність функціонуючої системи в умовах певних змін економічного середовища [29, с. 264].

Таким чином, розуміння бюджетного регулювання включає його розуміння як процесу, функції управління, методу (способу, інструменту). Здійснення бюджетного регулювання передбачає втручання регулятора (держави) із застосуванням бюджетних інструментів, що призводить до трансформації бюджетних процесів, їх змін в умовах несталого економічного середовища. Водночас через зміну бюджетних процесів відбувається зворотний вплив бюджетного механізму на розвиток економічного середовища, тому механізм регулювання є визначальним у формуванні впливу бюджетної політики на соціально-економічний розвиток у кризовий період. 36 Інструментами реалізації бюджетної політики є бюджетні видатки, бюджетні інвестиції, бюджетні позики, бюджетний дефіцит, міжбюджетні трансферти, податки та їх ставки, податкові пільги тощо. Різноманітний склад інструментів передбачає застосування різних важелів у межах форм забезпечення механізму

регулювання: фінансового, організаційноекономічного, інформаційного та нормативно-правового забезпечення.

1.2. Законодавче та нормативно-правове регулювання бюджетної політики та його трансформація

Специфіка механізму бюджетного регулювання полягає в тому, що саме нормативно-правове забезпечення є носієм або генератором інших форм його забезпечення. Як і нормативно-правове забезпечення інших груп суспільних відносин, нормативно-правове забезпечення бюджетної політики має ієрархічну організацію та охоплює [30]: Конституцію України; Бюджетний кодекс України; щорічні закони України про Державний бюджет на поточний рік; бюджетні резолюції; інші закони України, що регулюють бюджетні відносини; нормативно-правові акти, які забезпечують функціонування бюджетного механізму або стосуються реалізації бюджетних відносин; постанови / положення, які регламентують роботу державних фінансових органів, бюджетних установ та ін.; рішення та нормативно-правові акти місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування або/та місцевих фінансових органів.

Крім того, регламентування бюджетних відносин міститься в окремих нормативно-правових актах, які безпосередньо стосуються інших груп суспільних відносин (наприклад, природоохоронної діяльності), але значною мірою впливають на формування доходів або здійснення видатків за рахунок бюджету.

Таким чином, нормативно-правове забезпечення реалізації бюджетної політики є широким і формально неструктурованим. Сама організація нормативно-правових актів у бюджетній сфері передбачає їх диспозитивність, суперечить принципу кодифікації, що відповідає континентальним системам права.

Системоутворюючим нормативно-правовим актом у сфері бюджетної політики є Конституція України, яка регламентує розподіл владних повноважень (між гілками та рівнями влади), засади побудови бюджетної системи України, основні моменти бюджетного процесу (повноваження органів влади щодо розробки, затвердження, виконання, контролю за виконанням і звітування бюджетів різних рівнів). Конституція України рамково окреслює особливості здійснення бюджетних правовідносин, тим самим формуючи підґрунтя для реалізації бюджетної політики. Саме в Конституції України сформульовано основоположний принцип побудови бюджетної політики держави: «держава прагне до збалансованості бюджету» [31], тобто констатується принцип рівності між дохідною та видатковою частинами бюджету.

Основні компоненти бюджетного механізму, а отже, основні компоненти механізму реалізації бюджетної політики визначає Бюджетний кодекс України [30]. У даному документі описано порядок здійснення правовідносин у процесі складання проекту державного та місцевих бюджетів, їх затвердження, виконання, звітування, моніторингу та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, відповідальність за порушення, особливості управління державним боргом, організаційне забезпечення бюджетного процесу та ін.

Важливим компонентом нормативно-правового забезпечення бюджетної політики є бюджетні резолюції, які розробляються Кабінетом Міністрів України та схвалюються Верховною Радою України.

В Україні бюджетні резолюції являють собою постанови Верховної Ради України «Основні напрями бюджетної політики України на ….. рік» [32-35], їх прийняття передує ухваленню закону України на наступний бюджетний період. «Основні напрями бюджетної політики України ….» окреслюють не тільки мету, завдання та інструменти бюджетної політики, але й основні макроекономічні показники, на підставі яких здійснюватиметься бюджетне планування. У даному нормативноправовому акті макроекономічні

характеристики виступають орієнтирами бюджетного планування, а не стратегічними орієнтирами бюджетної політики. Тривалий час даний документ розроблявся лише на один бюджетний період, що, з одного боку, було доцільним за умов нестабільності розвитку економіки, а з іншого − ускладнювало реалізацію цілеспрямованої бюджетної стратегії [36].

У 2017 р. уперше було сформовано бюджетну резолюцію, яка відповідала принципам середньострокового бюджетного планування (розпорядження Кабінету Міністрів України № 411-р від 14.06.2017 р. «Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2018-2020 роки») [32]. Саме у бюджетних резолюціях формулюються стратегічні орієнтири бюджетної політики, визначаються основні її завдання на наступний рік, принципи, мета і механізми бюджетної політики, наводяться прогнозні макропоказники, які потім використовуються для розрахунку фінансових параметрів Державного бюджету, орієнтири та завдання боргової політики, інші стратегічні завдання, на вирішення яких зорієнтована державна політика наступного року.

До таких орієнтирів у бюджетній резолюції 2018-2020 рр. належить завдання реформування фінансового забезпечення судової влади та її незалежності. У даному документі наведено принципові засади управління фіскальними ризиками, пріоритетні державні цільові програми та державні інвестиційні проекти. Одним з основоположних компонентів нормативно-правового забезпечення бюджетної політики України є Закон України «Про Державний бюджет на …. рік» − специфічний нормативно-правовий акт тимчасової дії, який, однак, ієрархічно підпорядковує інші нормативно-правові акти, дія яких є більш пролонгованою у часі. Зміст законів України «Про Державний бюджет на … рік» протягом тривалого часу є стандартним і визначає [37-42]: джерела формування доходів державного бюджету, обсяг доходів, напрями використання видатків, їх обсяг, обсяг трансфертів і сфери спрямування, кредитне фінансування, обсяг надання державних, розмір державного боргу, розподіл податкових надходжень між загальним і

спеціальним фондами тощо. Прикінцеві положення закону та додатки до нього більш докладно характеризують Державний бюджет як фінансовий план.

До складу нормативно-правового забезпечення бюджетної політики входить Закон України «Про основи національної безпеки України» [43], що визначає концептуальні засади державної політики забезпечення національної безпеки, в межах якої регламентує принципи, напрями та способи забезпечення фінансової безпеки. Також у даному законі наведено перелік основних загроз безпеці держави, суспільства й особи, в тому числі загрози фінансовій та бюджетній безпеці.

Бюджетна політика тісно пов’язана з податковою. Досить часто у наукових працях наголошується на існуванні саме бюджетно-податкової політики загалом, а не бюджетної політики зокрема [44-46], тому нормативно-правове забезпечення реалізації податкової політики пов’язане з нормативно-правовим забезпеченням реалізації політики бюджетної.

Фіскальне значення податків та зборів визначає фінансову спроможність держави, механізм їх справляння суттєво впливає на бюджетний механізм. Однак, незважаючи на це, у нормативно-правових актах, що регламентують податкові правовідносини, немає визначення категорії «податкова політика», що впливає на неузгодженість бюджетної та податкової політики. Компонентом нормативно-правового забезпечення бюджетної політики України є Рішення місцевих рад про місцеві бюджети. У межах цих рішень регламентуються джерела надходжень до місцевих бюджетів, їх обсяги, обсяги видатків та їх спрямування, бюджетні повноваження місцевих фінансових органів, деталізуються бюджети як фінансові плани розвитку місцевих адміністративно-територіальних одиниць.

До складу нормативно-правового забезпечення бюджетної політики України входить низка правових актів, що встановлюють особливості функціонування бюджетного механізму, фінансове забезпечення органів влади та бюджетних установ, контроль за виконанням бюджету тощо.

Широта та різноманітність нормативно-правового забезпечення бюджетної політики України визначає існування в ньому внутрішніх протиріч, що, у свою чергу, призводить до виникнення недосконалостей бюджетного механізму.

До недосконалостей нормативно-правового забезпечення бюджетної політики України слід віднести такі:

− поняття бюджетної політики, її структура, методи й інструменти, організаційне забезпечення реалізації не визначені в жодному нормативноправовому акті. Можливі компоненти бюджетної політики виокремлюються тільки через компоненти бюджетного механізму, регулювання бюджетних правовідносин, інші способи імплементації бюджетного законодавства;

− не регламентовані концептуальні засади бюджетної політики, зміст яких фіксується у бюджетних резолюціях, що обумовлює їх неусталеність не тільки за змістом, але і за структурою. Це також визначає відсутність стратегічності у формуванні бюджетної політики, необґрунтованість стратегічних орієнтирів;

− формально не встановлено взаємозв’язок «національна безпека ↔ фінансова безпека ↔ бюджетна безпека». Якщо фінансова безпека визначається як компонент національної безпеки [47], то значущість бюджетної безпеки в забезпеченні фінансової враховується тільки при розрахунку її індексу [48];

− не встановлено формальний зв’язок між інструментами бюджетної політики та умовами, в яких вони застосовуються, що є особливо доцільним у кризовий період.

Загалом бюджетний механізм в Україні не є гнучким, адаптованим до умов нестабільного економічного середовища. Таким чином, нормативно-правове забезпечення формування та реалізації бюджетної політики в Україні, з одного боку, є несформованим та неусталеним, з іншого – не адаптоване до високої мінливості економічного середовища.

Основна причина цього полягає в тому, що закони та підзаконні норми регламентують перш за все порядок здійснення бюджетних правовідносин, і тільки потім узгоджують їх з іншими видами фінансових правовідносин. Подібні недоліки нормативно-правового забезпечення реалізації бюджетної політики обумовлюють недосконалості бюджетного механізму, які визначають неефективність бюджетної політики при подоланні деструктивних впливів кризового періоду, зменшення ризиків та загроз, а також обмежують стратегічні можливості соціально-економічного розвитку.

Дієвість бюджетної політики щодо регулювання соціально-економічного розвитку перш за все залежить від сформованості її концептуальних засад, їх обґрунтованості та гнучкості з урахуванням стану економічного середовища.

Сучасний стан економіки України можна охарактеризувати як вкрай важкий. Глибокі інституційні зміни зазвичай спричиняють погіршення тенденцій економічного розвитку, що підтверджується, зокрема, динамікою обсягу ВВП України за останні роки.

Так, номінально ВВП країни з I кварталу 2011 р. до I кварталу 2017 р. зріс з 258,591 до 583,8823 млн грн, проте реальна його динаміка (при врахуванні інфляції) склала -3,7%. При цьому темпи зростання змінювались у межах ±400%.

Деструктивний вплив соціальноекономічних трансформацій був посилений військовим втручанням і несприятливою дією зовнішньоекономічних факторів. Відповідні зміни відбулись у всіх сферах суспільного життя, починаючи від реального сектору економіки і закінчуючи наданням соціальних послуг.

Особливо вплив кризових явищ позначився на стані бюджету України. Рівень перерозподілу ВВП через доходи Зведеного бюджету постійно зростав (з 32% у I кварталі 2011 р. до 37% у I кварталі 2017 р.), оскільки збільшувалися і доходи бюджету.

Слід зазначити, що в економіках ЄС, які трансформуються, рівень перерозподілу ВВП через бюджет є більш помірним (від 25,6 до 27% у середньому за період 2006-2015 рр.) [45, с. 32].

Видатки зведеного бюджету за цей самий період зросли на 16%, що суттєво погіршило стан публічних фінансів, і рівень дефіцитності зведеного бюджету по відношенню до ВВП за 2016 р. склав 3,19 % (за даними Державної служби статистики України).

Відтак має місце проблема обґрунтування трансформації парадигми управління публічними фінансами, що включає завдання трансформації концептуальних засад бюджетної політики України.

Проблематиці обґрунтування бюджетної політики присвячено багато наукових праць українських і зарубіжних науковців. Теоретико-методологічні засади формування бюджетної політики розглянуто в роботах Е. Дюркгейма, Л.М. Бабича, В.П. Кудряшова, О. Конта, В. Корчинського, Л.В. Лисяк, В.І. Любімова, І. Лютого, Н.О. Рибалко та ін. Окремі аспекти реалізації бюджетної політики проаналізовано С. Вегерою, Д.В. Карамишиним, В. Дудіним, Т Г. Затонацькою, В. Піхоцьким, Ю. Скулиш, Ю.Л. Наконечною та ін. Методичні підходи до розрахункового обґрунтування бюджетної політики розроблено такими вченими, як О.М. Олексійчук, І. Стефанюк, Т.В. Стеценко та ін. Концептуальні засади бюджетної політики України в різні періоди досліджено І.Я. Чугуновим, М.І. Сивульським, Д. Полозенко, В.Г. Дем'янишиним, А.Х. Іляшенко.

Такий значний науковий доробок обумовлений не стільки важливістю аналізованої проблематики, скільки існуванням різноманітних підходів до її вирішення. Слід також ураховувати той факт, що при стійкості загальної низхідної тенденції розвитку економіки її конкретні прояви змінюються майже щорічно. У зв'язку з цим завдання вдосконалення концептуальних засад бюджетної політики залишається актуальним і сьогодні. Сутність криз в економіці, чинники їх виникнення та закономірності перебігу розглядаються в економічних теоріях [49, с. 210], згідно з якими криза трактується як

компонент (частіше обов'язковий) економічного циклу. Чинники, що обумовлюють перебіг економічного циклу, обумовлюють і настання кризи. До таких чинників належать: неконтрольоване кредитування (А. Маршалл); цикли розгортання та згортання банківського кредитування, нерівновага попиту та пропозиції на ринку грошей (Н. Хоутрі, І. Фішер, М. Фрідман); помилковий розподіл національного виробництва, обмеженість продуктивних сил, непропорційний розвиток галузей, диспропорції в інвестуванні (М. Туган-Барановський); якісні зрушення у виробничій системі суспільства (М. Кондратьєв); нерівномірність упровадження досягнень науково-технічної революції в суспільне виробництво (Й. Шумпетер, Е. Хансен, П. Самуельсон); порушення рівноваги організаційних форм (О. Богданов); коливання запасів матеріальних цінностей, золота, валюти, демографічні коливання (Дж. Кітчин, С. Кузнець); специфічні економічні очікування (Дж. Кейнс, А. Пігу).

Кризові умови особливо яскраво проявились у країнах із ринковими економіками, що формуються. Криза виявляє недостатність ліквідності, фінансових ресурсів та високий рівень залежності від зовнішніх позик [50, с. 4].

При всій багатогранності кризових явищ, під час їх перебігу виникають певні спільні процеси. Однак спільність механізму виникнення та розвитку кризи часто маскується специфічними причинами її «запуску».

Розвиток кризи, як правило, обумовлений загальними економічними закономірностями, циклічністю економічного розвитку. Певні ознаки наближення кризи можуть спостерігатися протягом тривалого часу.

До таких ознак належать: уповільнення економічного зростання, збільшення державних видатків із зростанням дефіциту бюджету, зростання волатильності на грошово-кредитному та фінансовому ринках, підвищення рівня безробіття (нині часто у прихованій формі), збільшення кількості спекулятивних операцій та зростання обсягу «мильних бульбашок» на окремих ринках.

У той же час в економіці циркулює значна грошова маса, накопичена на стадіях економічного зростання та стабільного функціонування, що за умов уповільнення товарообігу визначає зростання невизначеності економічних процесів.

Ще однією ознакою наближення кризи є розбалансованість компонентів державних фінансів, організаційно відокремлених від бюджету. Наприклад, в Україні тривалий час спостерігалася розбалансованість бюджету Пенсійного фонду, НАК «Нафтогаз України» [51, с. 54]. При високому рівні невизначеності виникнення будь-якої значної деструктивної події («чорного лебедя») обумовлює «увімкнення» механізму розвитку кризи. Не має суттєвого значення, у якому секторі виникає така деструктивна подія, наслідок завжди буде один і той самий – економічна система втрачає стабільність.

Наприклад, криза 2008 р. в Україні спричинена втратою стабільності курсу національної грошової одиниці внаслідок дестабілізації міжнародного грошового ринку, що обумовило необхідність посилення державної участі у підтримці сталого курсу гривні. Зменшення національних золотовалютних резервів викликало вразливість фінансової системи до викликів і загроз, що призвели до розвитку сучасної кризи.

Події 2014-2020 рр., звичайно, не могли не спричинити кризи в Україні, однак її глибина і тривалість обумовлені всією логікою національної економічної політики. З точки зору необхідності попередження виникнення криз науковці вважають доцільним створення бар’єрів дифузії деструктивних зовнішніх впливів [52, с. 5], які можуть бути фінансово-економічними, операційними, технологічними, поведінковими.

Значущою складовою причин розвитку сучасної кризи в Україні є виникнення деструктивного зворотного зв’язку між процесами у реальному і фінансовому секторах економіки та бюджетними процесами. Існування такого зв’язку не є особливістю сучасною економічної ситуації тільки України. Зокрема, фактори вразливості національних економік експерти МВФ

пов’язують нині не із стабільністю фінансових ринків, а із стійкістю державних фінансів [53].

Так, виникнення додаткової потреби у фінансових ресурсах (яка в Україні обумовлена зовнішньою агресією та неефективністю національної моделі природокористування) на тлі їх тривалої недостатності у попередні періоди (що також характеризувалися як кризові) визначило зростання дефіциту бюджету, єдиним джерелом поповнення якого були зовнішні позики.

Зростання обсягу державного боргу, у свою чергу, спричинило збільшення вартості його обслуговування та знову ж таки негативно вплинуло на дефіцит бюджету. Скорочення обсягів виробництва ВВП не стало підставою для зменшення грошової маси, а отже, призвело до зростання невизначеності функціонування грошово-кредитної системи, посилення інфляції тощо.

Підтримка стійкості грошово-кредитної системи за рахунок зовнішніх позик крім позитивного наслідку – її збереження − мало наслідком також збереження стійкого обсягу грошової маси. Таким чином, дестабілізація економіки викликала дестабілізацію державних фінансів, яка, у свою чергу, сприяла нарощуванню кризових процесів.

Підтримка певної спрямованості бюджетної політики значною мірою обумовлює виникнення та перебіг кризи. Бюджетна політика держави у кризовий період визначається її особливостями під час економічного зростання й економічної стабільності та може призвести до двох варіантів розвитку кризи – «жорсткої» або «м’якої» посадки національної.

Кожен з обраних варіантів траєкторії перебігу кризи має свої особливості, а саме:

− для траєкторії «жорсткої посадки» економіки характерним є стрімке зростання ВВП, причому найчастіше період зростання є коротким, як і період наступної стабільності, а глибина падіння – значною;

– при траєкторії «м’якої посадки» економіки спостерігається уповільнене зростання ВВП з тривалим періодом стабільності та порівняно коротким періодом неглибокої депресії.

У будь-якому випадку відмінності між «жорсткою» та «м’якою» траєкторіями посадки економіки зберігається відношення.

Однак відмінність між траєкторіями посадки економіки також обумовлена існуванням та значущістю деструктивних зовнішніх впливів. Так, тривалість стадії стабільного функціонування навіть за умов «м’якої» траєкторії циклу може бути скорочена при виникненні такої/таких деструктивних подій. Іншими словами, на стадії падіння «м’яка» траєкторія може перетворитися на «жорстку» за умови додаткової деструктивної події «чорного лебедя».

Між інструментами та спрямованістю бюджетної політики держави і майбутніми траєкторіями посадки економіки існує залежність. Основним способом забезпечення траєкторії «м’якої посадки» економіки, як вважають П. Беркмен, Дж. Гелос, Р. Реннак, П. Джеймс [54, с. 15], є збалансованість державних фінансів протягом стадії економічного зростання та гнучкого валютного курсу, що компенсує зовнішні потрясіння.

У свою чергу, грошова експансія та провадження курсу на активне економічне зростання, що сприяє залученню іноземного капіталу, який не може буди адсорбований у повному обсязі та спрямовується на стимулювання внутрішнього попиту, обумовлюють «жорсткість» траєкторії посадки національної економіки.

Слід зазначити, що сутність бюджетної політики й інструменти, які застосовуються у процесі її реалізації протягом усього економічного циклу, обумовлюють перебіг кризи та зміст бюджетної політики під час її перебігу. Остання світова фінансова криза, яка розпочалася у 2008 р. і триває досі (її кризовий характер дещо нівелюється саме «м’якістю» посадки багатьох національних економік), продемонструвала, що не перебіг процесів на фінансових ринках, утворення та руйнування «мильних бульбашок»

обумовили зміст кризових подій, а швидше державна політика щодо регулювання рівня волатильності на тих самих ринках, регулювання грошово-кредитного ринку та бюджетна політика [50, с. 12].

Аналіз інструментів бюджетної політики, які використовувалися у 2000-2020 рр., дозволяє констатувати її непослідовність стосовно визначення траєкторії посадки національної економіки.

Так, протягом 2000-2003 рр. на стадії зростання, яке тільки незначною мірою компенсувало падіння попереднього десятиліття, було досягнуто найкращі історичні показники дефіциту бюджету України, зменшився державний борг [43, с. 44]. У цей же період було впорядковано державний борг, скоротилися витрати на його обслуговування.

Наступні періоди характеризувалися зміною характерних рис бюджетної політики на властиві траєкторії «жорсткої посадки». Така зміна, незважаючи на певне економічне пожвавлення, була передчасною. Зросли видатки на соціальну сферу та державне управління; збільшення видатків на економічний розвиток не мало стратегічного характеру. Відповідне збільшення дефіциту бюджету (який не перевищував рекомендованого рівня 3%) також сприяло втраті фінансової стабільності.

У такій ситуації «чорний лебідь» 2008 р. призвів до низхідної тенденції економічного розвитку на тлі дестабілізації як фінансового ринку, так і державних фінансів.

У період падіння пом’якшення фіскального тиску, визначене прийняттям нового Податкового кодексу 2010 р., сприяло збереженню надлишкової грошової маси. Остаточний вибір траєкторії «жорсткої» посадки національної економіки визначила монетарна політика уряду, який значну частку ресурсів резервного характеру спрямував на підтримку штучної стабільності національної грошової одиниці та рефінансування фінансово-кредитних установ.

Наступним «чорним лебедем», що поглибив кризу в Україні, стали події 2014 р., коли було втрачено вагому частку ВВП та різко збільшено державні

видатки на забезпечення національної безпеки й оборону. Саме у період 2014-2020 рр. «увімкнулися» зворотні зв’язки між депресивними економічними та бюджетними процесами, збільшення дефіциту бюджету поглибилося стрімким зростанням державного боргу, властивим «жорсткій посадці» економіки.

У 2017 р. уряд відзначив ознаки економічного пожвавлення, на тлі яких знову почали застосовуватись інструменти дискреційної бюджетної політики. Разом з тим слід зауважити, що дієвість цих інструментів є невисокою, наразі економіка перебуває у стані стагнації, дія останнього «чорного лебедя» триває та зберігається більшість передумов для виникнення фінансових шоків.

Для України нині постає важкий вибір спрямованості бюджетної політики, що визначить траєкторію наступного економічного циклу, − експансійна економічна політика може забезпечити кращі перспективи економічного зростання, однак несе ризики «жорсткої посадки» економіки. Вибір траєкторії «м’якої посадки» економіки визначає уповільнення економічного зростання, що може виявитися недостатнім для України з урахуванням необхідності компенсації економічного падіння 2008- 2020 рр.

Відтак, одним із завдань дослідження є аналіз трансформацій концептуальних засад бюджетної політики в Україні у кризових умовах. Для забезпечення коректності розуміння змісту та спрямованості концептуальних засад бюджетної політики необхідне уточнення співвідношення понять доктрини, концепції, стратегії, принципів та інших компонентів системогенезу.

Відомо, що будь-яка концепція формується на основі певної доктрини (від лат. doctrina − навчання, наука, освіта, освіченість), що являє собою сукупність базових елементів світогляду, на якому будуються керівні політичні принципи. Проект концепції має також містити аналіз причин виникнення проблеми та обґрунтування необхідності її розв’язання [55, с. 47].

У філософському енциклопедичному словнику доктрина трактується як «вчення, система теоретично обґрунтованих поглядів на суттєво важливі соціально-політичні, моральні, релігійні та інші питання» [2, с. 167].

Бюджетну доктрину розуміють дещо вужче – як «сукупність окремих складових фінансової науки, її принципів, концепцій і вчень, як узагальнений підхід до сутності, змісту і форм функціонування бюджету країни» [56, с. 10].

У певному розумінні доктрина ототожнюється з концепцією, однак поняття концепції загалом вважається підпорядкованим поняттю доктрини. Концепція (від лат. сопсерсіо − сприйняття) у тому ж філософському словнику – це «система понять про ті чи інші явища, процеси; спосіб розуміння, тлумачення якихось явищ, подій; основна ідея будь-якої теорії» [2, с. 301].

Іншими словами, під концепцією розуміють якраз саме цей керівний принцип або, у вужчому сенсі, систему шляхів вирішення завдань, досягнення цілей. Формування концепції призводить до формалізації принципів її реалізації, які визначають, у свою чергу, спосіб здійснення певної політики.

Таким чином, з позиції системогенезу існує ієрархічна підпорядкованість «доктрина → концепція → принципи», що обумовлює конкретність форми іншої системи «політики» з точки зору спрямованості та способу її реалізації.

Окремий системогенез існує для співпорядкованості «політика → фінансова політика → бюджетна політика». Під політикою розуміють «діяльність, що має на меті регулювання відносин між людьми для забезпечення певного стану деякої суспільної одиниці (суспільного утворення)» [2, с. 494].

Політика поділяється на різновиди виходячи з того, які сфери суспільних відносин вона регулює. Враховуючи послідовність системогенезу «політика → фінансова політика → бюджетна політика», слід зазначити, що бюджетна політика являє собою діяльність держави щодо регулювання відносин з приводу виконання бюджету країни.

Однак таке розуміння політики не є утилітарним, існує багато формулювань бюджетної політики, що виходять із генезису поняття, його семантичних складових тощо. Бюджетна політика є частиною політики загалом і полягає у здійсненні діяльності держави щодо виконання бюджету країни. Водночас бюджетна політика формується на певних концептуальних засадах з урахуванням принципів, які вони породжують, тобто бюджетна політика є елементом системогенезу двох систем: «доктрина → концепція → принципи» та «політика».

Усе це обумовлює певні розбіжності в інтерпретації наповнення концептуальних засад бюджетної політики України та конкретизації змісту їх окремих складових. Особливості системогенезу «доктрина → концепція → принципи» стосовно до бюджетної політики визначають можливість інтерпретації сутності концептуальних засад останньої: − у широкому розумінні − це основна ідея реалізації діяльності держави щодо регулювання бюджетних відносин, що проявляється в конкретній формі бюджетної стратегії; − у вузькому розумінні – це система шляхів досягнення цілей діяльності держави щодо регулювання бюджетних відносин, що проявляється у формі бюджетної тактики.

У найбільш концентрованому вигляді концептуальні засади бюджетної політики України представлено в тексті постанов Верховної Ради України «Основні напрями бюджетної політики України» за відповідні роки [32-35].

Для ретроспективного аналізу формування концептуальних засад бюджетної політики України обрано відповідні законодавчі акти за 2014-2017 рр., оскільки саме в цей період змінилася національна доктрина. Виходячи з того, що національна доктрина є сталою протягом 2014-2017 рр., очевидно, що основна ідея бюджетної політики та її спрямованість мають залишатися незмінними або піддаватися незначній трансформації при суттєвих змінах стану національної економіки.

Такі зміни виникають зазвичай при переході від однієї стадії економічного циклу до іншої. Однак аналіз тексту бюджетних резолюцій свідчить про певну неусталеність самої спрямованості бюджетної політики.

Якщо у 2015 р. концептуальні засади бюджетної політики України полягали не тільки у посиленні дієвості бюджетного механізму, забезпеченні прозорості його функціонування, але і в стабілізації економіки, то до 2016 р. вектор бюджетної політики змінився. Її основним акцентом стало фінансування інституційних засад розвитку українського суспільства та забезпечення національної безпеки й оборони. Відповідно різке зростання дефіциту бюджету та державного боргу обумовило необхідність повернення у 2017 р. до основної ідеї бюджетної політики 2015 р.

Бюджетна резолюція 2018-2020 рр. як концептуальні засади бюджетної політики визначає забезпечення економічного зростання, що викликає асоціації з бюджетною резолюцією 2016 р.

Така неусталеність бюджетної політики проявилася не тільки у період 2015-2017 рр. Як відзначає Л.В. Лисяк [57, с. 359], у 2001-2007 рр. мала місце значна структурна нестабільність у видатках бюджету, що свідчить про мінливість пріоритетів бюджетної політики того періоду. Неузгодженість і непослідовність концептуальних засад бюджетної політики ускладнює здійснення структурних перетворень, робить неефективним функціонування бюджетного механізму [58].

Специфіка реалізації будь-якої з форм політики визначається також співвідношенням її експліцитної та імпліцитної форм. Існування розбіжностей між експліцитною та імпліцитною формами концептуальних засад бюджетної політики України підтверджується ретроспекцією основних макропоказників, які зафіксовані в бюджетних резолюціях 2015-2016 рр. [34; 35], та їх фактичними значеннями.

Зокрема, в Основних напрямах бюджетної політики України на 2015 рік [35] фіксується досягнення номінального ВВП за 2015 р. 2584,9 млрд грн, а фактично досягнуто номінальний ВВП в обсязі 1988,54 млрд грн (на 23%

менше), рівень інфляції за індексом споживчих цін досяг 118% замість 108%, рівень безробіття серед населення віком 15-70 років – 9,1% замість 8,7%. Фактичні макроекономічні показники 2016 р. також суттєво відрізняються від значень, зафіксованих в Основних напрямах бюджетної політики України на 2016 рік [34]: виробництво ВВП є меншим від очікуваного на 18%; індекс споживчих цін складає 104% проти очікуваних 109%, рівень безробіття – 9,3% проти очікуваних 9,9%.

Усе це свідчить про те, що концептуальні засади бюджетної політики України, представлені у відповідних бюджетних резолюціях, недостатньою мірою відповідають існуючим економічним реаліям.

Підтвердженням вищезазначеного є висновки П. Яворського [18]. Науковець стверджує, що бюджетна резолюція України, в якій регламентовано пріоритети бюджетної політики на наступний або декілька наступних періодів, містить такі суттєві недоліки, як відсутність функціональності з точки зору структури та процесу прийняття, відсутність огляду економічного стану країни.

При цьому економічні показники визначаються без розкриття механізмів досягнення визначених їх рівнів; відсутній аналіз стану державних фінансів; має місце неструктурованість пріоритетних цілей бюджетної політики та критеріїв їх досягнення. Удосконалення концептуальних засад бюджетної політики потребує їх адаптації до умов економічного середовища, стану економіки, рівня безпеки тощо. Широкий перелік факторів, що обумовлюють пріоритетні напрями бюджетної політики, призведе до лабільності бюджетної тактики, але її основна ідея та концептуальні засади у широкому розумінні мають залишатися незмінними.

При цьому вихідні принципи бюджетної політики, визначені ще М. Сперанським, можуть бути використані і сьогодні [57, с. 361]. Їх перетворення має ґрунтуватися на врахуванні закономірностей розвитку економіки і впливати на тенденції такого розвитку.

Як зазначено у праці [59, с. 42], одним із найбільш актуальних сучасних напрямів фінансової науки є визначення взаємозв'язку між станом бюджету країни та перспективами розвитку економіки. Особливо значущість бюджетної політики зростає у кризовий період. З одного боку, дефіцит фінансових ресурсів визначає необхідність зменшення видатків бюджету, а отже, зміну концептуальних засад бюджетної політики в напрямі посилення жорсткості, економії коштів, раціональності використання; з іншого – трансформаційні процеси, що відбуваються в економіці в період кризи, потребують спрямування коштів на модернізацію економіки й активної участі держави в такій модернізації.

Завдання забезпечення подальшого довгострокового зростання обумовлює зміст трансформації концептуальних засад бюджетної політики України у кризовий період. Розвиток концептуальних засад бюджетної політики України у кризовий період також включає вдосконалення стратегії та тактики її реалізації.

Стратегія, як компонент політики, являє собою загальний напрям і методи досягнення поставленої мети, а тактика спрямована на вирішення конкретних завдань відповідного періоду [8, с. 15].

О.Д. Василик зазначає, що бюджетна стратегія являє собою довготривалий курс бюджетної політики, спрямований на перспективу, вирішення глобальних завдань [9, с. 53]. В.Г. Дем'янишин стверджує, що бюджетна стратегія − «це цілісна система дій держави, спрямована на реалізацію мети, завдань та пріоритетів довготривалого курсу бюджетної політики, розрахованої на тривалу перспективу, що передбачає вирішення глобальних завдань, визначених економічною стратегією» [13, с. 10]. Основою розвитку бюджетної стратегії є розвиток системи стратегічних пріоритетів, які мають базуватися на [16, с. 23]:

− стимулюванні розвитку національного капіталу, сприянні його зростанню та концентрації;

− стабілізації фінансово-кредитної сфери, сприянні розвитку фінансування активності бізнесу;

− запровадженні довго- та середньострокового бюджетного планування;

− удосконаленні організації ринку енергоносіїв.

Бюджетна тактика має поточний характер і спрямована на досягнення короткотривалих цілей, удосконалення окремих компонентів бюджетного механізму, забезпечення поточного фінансування виконання державних завдань тощо.

Характеризуючи бюджетну тактику О.Д. Василик констатує, що призначенням бюджетної тактики є «…вирішення завдань конкретного етапу розвитку суспільства шляхом своєчасної зміни способів організації бюджетних взаємовідносин, переорієнтації бюджетного механізму, перерозподілу фінансових ресурсів» [9, с. 57]. В.Г. Дем'янишин під бюджетною тактикою розуміє адаптивну форму бюджетної стратегії, орієнтовану на здійснення «… впливу держави на стан функціонування конкретних бюджетних взаємовідносин з метою надання їм параметрів, визначених завданнями бюджетної стратегії» [13, с. 11].

Наразі в економіці України існує сукупність деструктивних економічних явищ, загалом властивих кризі. Однак ситуація обтяжується існуванням військово-політичних загроз, які мають системний характер. Постає потреба в удосконаленні бюджетної політики України з урахуванням ознак системної кризи. Крім того, ряд негативних факторів не піддаються якісному оцінюванню та зменшують дієвість бюджетної політики України.

Таким чином, концептуальні засади бюджетної політики України у період після зміни бюджетної доктрини є нестійкими і формуються відповідно до поточних завдань реалізації політики. Експліцитно та імпліцитно концептуальні засади бюджетної політики України у період 2015-2020 рр. суттєво відрізняються одне від одного, що підтверджується ретроспективним аналізом макроекономічних показників. Недостатня розробленість концептуальних засад бюджетної політики України зменшує її дієвість.

Забезпечення соціальних потреб населення та стабілізація стану економіки країни не можуть становити єдиний базис для побудови нових концептуальних засад бюджетної політики. Їх розвиток у напрямі стимулювання довгострокового зростання економіки є предметом подальших розвідок. Зокрема, потребує обґрунтування трансформація концептуальних засад бюджетної політики з урахуванням як досвіду інших країн щодо управління публічними фінансами у кризовий період, так і взаємозалежностей між параметрами бюджетних процесів в Україні та їх макроекономічними наслідками.

1.3 Специфічні небезпеки та загрози бюджетної політики України в умовах сьогодення

Проблема управління бюджетними відносинами становить науковий та практичний інтерес з урахуванням сучасного етапу їх реформування в Україні. У зв'язку з високою актуальністю питання фінансування владних повноважень йому присвячено багато наукових праць сучасних українських та зарубіжних науковців, таких як В. Асадчева, Н. Балдич, В. Бодрова, А. Бондаренко, Л. Гордєєва, М. Дяченко, О. Дроздовська, О. Єрошкіна, В. Іваненко, Я. Казюк, Б. Карпінський, В. Кравченко, С. Корецька, О. Лилик, І. Лопушинський, І. Луніна, І. Лютий, С. Михайленко, Н. Мирна, К. Плоккер, І. Розпутенко, С. Слухай, В. Толуб'як, Г. Холліс, І. Чугунов, І. Януль. Зокрема, проаналізовано досвід функціонування місцевих бюджетів у зарубіжних країнах [60], обґрунтовано зростання економічного потенціалу регіону у взаємозв'язку з функціонуванням місцевих бюджетів [61], наведено моделі державного управління міжбюджетними відносинами [62], особливості функціонування місцевих бюджетів в Україні [63] тощо.

Оскільки Україна здобула незалежність досить недавно (порівняно з іншими країнами), процес державотворення ще триває. Становлення

державності ускладнюється переходом від однієї моделі національної економіки до іншої, обумовленим розробкою та реалізацією адміністративних, економічних і соціальних реформ. За таких обставин на увагу заслуговує бюджетна політика.

Саме тому надзвичайно важливим для України, особливо у кризових умовах, є аналіз особливостей бюджетної політики в інших країнах. При дослідженні бюджетної політики інших країн слід звернути увагу на її трансформацію в Польщі, Чехії та Естонії. Їх економіки свого часу були досить схожі на модель національної економіки радянської України. У цих країнах у процесі переходу від однієї моделі економіки до іншої провідними економістами Європи та Америки було підготовлено пакет реформ, які мали сприяти виходу з рецесії.

Так, урядом Польщі було запроваджено жорсткі бюджетні обмеження, що в результаті привело до призупинення інфляції та переходу до стадії економічного зростання. Економічному зростанню сприяло також швидке здійснення системних економічних реформ [64, с. 128].

У той же час успіх таких реформ, які отримали назву «шокова терапія», у країнах колишнього СРСР та Латинської Америки мали неоднозначний результат. Маастрихтський договір, підписаний європейськими країнами, сприяв скороченню дефіциту бюджетів (за нормами договору він мав становити не більше 3% ВВП) і відповідно їх збалансованості. Через 5 років було підписано Пакт стабільності та зростання з метою підвищення ефективності бюджетної політики.

Відповідно до Пакту стабільності та зростання основними завданнями бюджетної політики країн ЄС на 1998 р. визначено такі [65, с. 39]: зменшення державних витрат; зниження загального податкового навантаження; забезпечення зростання обсягу інвестицій; темпи скорочення дефіциту не повинні зменшуватися.

Також для кожної країни ЄС було визначено свої завдання бюджетної політики. З 2003 р. починається перехід до середньострокового бюджетного

планування. Слід зазначити, що бюджетна політика країн ЄС періодично змінює поставлені завдання відповідно до стану економічного середовища. Нині основним завданням бюджетної політики країн ЄС є утримування на прийнятному рівні бюджетного дефіциту та державного боргу, а також стимулювання інвестиційних процесів [65, с. 45]. У таких країнах, як Австралія, Німеччина і Франція, бюджетна та податкова політики є нерозривними та мають назву «фіскальна політика».

Так, у Німеччині складання середньострокового бюджету спрямовується на досягнення цілей фіскальної політики: стале економічне зростання, баланс зовнішньої торгівлі, зниження рівня безробіття.

Особливістю фіскальної політики у Франції є те, що вона реалізується на підставі середньострокового плану, який розробляється на основі обміну інформації між державою та підприємствами. Таким чином, досягається реалістичність макрофінансових прогнозів і показників.

Бюджетна політика Австралії реалізується через складання чотирирічного бюджету, який розробляється на основі економічної моделі, що включає систему із 25 рівнянь. У цій країні фіскальна стратегія коригується відповідно до змін, які стосуються пріоритетів бюджетної політики. Бюджетна політика Австралії реалізується в умовах високого рівня державного контролю [66, с. 95- 96].

У США в період післявоєнного часу постійно відбувалася зміна орієнтирів бюджетної політики. Вона пройшла досить тривалий шлях становлення: від кейнсіанської теорії до «економіки пропозиції». Специфікою бюджетної політики США можна назвати поєднання різного інструментарію бюджетної політики з іншими регулятивними заходами в різні періоди (спад, піднесення або стабілізація економіки) [10, с. 451-453]. Однак очікування «фіскального обриву» в 2013 р. у США свідчило про необхідність зміни напрямів і завдань бюджетної політики.

Таким чином, бюджетні політики зарубіжних країн побудовані з урахуванням історичних, національних та економічних особливостей;

характеризуються «сильною волею» до кардинальних змін щодо встановлення сталого економічного розвитку. Велика увага приділяється бюджетним видаткам, при цьому податкове навантаження на реальний сектор економіки не збільшується, але в той же час має місце всебічний контроль за сплатою податків.

Загалом урахування вищезазначених особливостей бюджетної політики інших країн є важливим для України в контексті її євроінтеграційних намірів. Однак моделі реалізації бюджетної політики інших країн не є стандартизованими та не можуть виступати однозначним орієнтиром для України. Запровадження цих моделей в Україні може не дати очікуваного результату, але в той же час необхідно враховувати досвід їх реалізації, досліджувати й адаптувати під національні особливості України.

Специфіка реалізації моделей фінансування владних повноважень залежить від устрою держави (унітарного або федеративного), але не обумовлюється ним. Організація бюджетних відносин між рівнями влади та розподіл владних повноважень в унітарних і федеративних державах можуть бути більш схожими між собою, ніж тільки в унітарних або тільки федеративних державах.

У зарубіжній фінансовій літературі прийнято аналізувати при цьому «внутрішні міжурядові фінансові відносини» [67, с. 126]. Серед інших доробків пропонується багато систем класифікацій моделей побудови бюджетних систем за такими ознаками: рівень фінансової автономії; системи формування доходів; види податків, які формують прибуткову частину місцевих бюджетів; способи розщеплення надходжень тощо. Однак основою ефективного функціонування бюджетних систем є відповідність між розподілом джерел фінансування та розподілом владних повноважень. Організація державного устрою (федеративна чи унітарна) при цьому не розглядається як запорука ефективного виконання владних повноважень на різних рівнях влади [62, с. 4].

У зарубіжній практиці виокремлюються три базові моделі фінансування владних повноважень, зміст яких визначається рівнем відповідності розщеплення владних повноважень, доходів, видатків місцевих і державного бюджетів. Дві з них (моделі диспозитивності та умовної диспозитивності) відповідають принципам Європейської хартії місцевого самоврядування [29] стосовно фінансової автономії місцевих бюджетів, третя − модель фінансової централізації − характеризується високим ступенем залежності місцевих бюджетів від центрального бюджету.

Однією з найбільш розповсюджених моделей фінансування владних повноважень є модель диспозитивності джерел фінансування. Зміст даної моделі полягає не тільки і не стільки у можливості територіальних громад вільно розпоряджатися коштами місцевих бюджетів для фінансування відповідних витрат та надання соціальних та інших послуг, скільки у відповідності розподілу владних повноважень і відповідальності та джерел формування доходів. Така відповідність означає, що для виконання кожного повноваження існує джерело доходу, яке відповідає йому за економічним змістом, формується за умови виконання цього повноваження у попередні періоди та генерує фонд грошових надходжень, достатній для виконання цього повноваження у майбутньому.

Зазначений грошовий фонд не обов’язково є організаційно відокремленим від інших грошових фондів місцевого бюджету. Прикладом є взаємозв’язок між екстерналіями у складі акцизів на алкогольні напої та тютюн і бюджетними видатками на фінансування медичних послуг.

Така відповідність зустрічається досить рідко, але окремі її елементи фіксуються в бюджетних системах розвинутих країн (США, Великобританія, Нідерланди, Швеція та ін.) [60, с. 1]. Оскільки більшу частину виконання владних повноважень для окремого адміністративно-територіального утворення передано органам місцевого самоврядування, то і місцеві органи влади за невеликим виключенням підпорядковуються органам місцевого самоврядування.

Бюджетне планування при цій моделі також сконцентроване на місцевому рівні [68, с. 216], процес планування бюджетів розщеплений між рівнями влади: бюджети територій нижчого рівня ієрархії не входять до бюджетів територій вищого рівня. Основною перевагою подібної моделі є дотримання принципів справедливості й економічної ефективності при набутті тих чи інших благ територіальною громадою. Для даної моделі характерний досить високий рівень фінансової автономії − від 70 до 98%. Однак при функціонуванні розглянутої моделі виникають специфічні небезпеки та загрози, що обмежують можливості її застосування, незважаючи на найбільш повну відповідність сучасним тенденціям встановлення фінансової автономії адміністративно-територіальних утворень, а саме:

− перша група небезпек пов’язана з виникненням суттєвих економічних та інституційних передумов сепаратизму при одночасно ефективному виконанні владних повноважень за умов їх децентралізації [60, с. 3]. Якщо утримання владних повноважень для територіальних громад при законодавчо підтвердженій підпорядкованості місцевих органів влади органам місцевого самоврядування є організаційно оформленим, то утримання адміністративнотериторіальних утворень в межах єдиного державного утворення забезпечується тільки за рахунок виконання загальнодержавних функцій. При зменшенні ефективності їх виконання, відсутності єдиного соціокультурного простору та посиленні горизонтальних дисбалансів (що часто реалізуються у кризових умовах) сепаратистські тенденції стають реальними;

− друга група небезпек пов’язана з існуванням регіональних відмінностей в економічному розвитку адміністративно-територіальних утворень, а отже, з різним фінансовим потенціалом територій. Диференціація територій за їх фінансовим потенціалом визначає неоднакову фінансову спроможність місцевих бюджетів щодо виконання владних повноважень органів місцевого самоврядування, що означає порушення принципу рівності при виконанні місцевих бюджетів для різних територій. Горизонтальні

дисбаланси посилюватимуться при випадкових флуктуаціях економічних процесів, оскільки коливання економічного розвитку будуть специфічними для різних видів економічної діяльності, а отже, специфічними для різних територій, господарство яких має різну структурну організацію;

− третя група небезпек випливає з другої та безпосередньо обумовлює посилення економічних й інституційних передумов сепаратизму. Оскільки певні горизонтальні дисбаланси завжди існують, що обумовлено різним фінансовим потенціалом територій, якість виконання владних повноважень у різних адміністративно-територіальних утвореннях і рівень бюджетної забезпеченості різних територіальних громад буде відмінним. Виникнення цієї небезпеки посилюватиме відцентрові тенденції в розвитку територій.

Природа основних небезпек, властивих моделі диспозитивності джерел фінансування, є інституційно-економічною; реалізація цих небезпек також матиме переважно інституційний характер.

Отже, застосування моделі диспозитивності джерел фінансування можливе за умови якомога повної гомогенності економічного та соціокультурного простору держави. Однак така модель часто використовується у країнах із федеративним устроєм (США, Канада, Німеччина) [62].

Основні переваги розглянутої моделі полягають у: зменшенні видаткового навантаження на центральний бюджет, що збільшує його фінансову спроможність при регулюванні економічного розвитку; посиленні взаємодії між органами державної влади (на місцевому рівні) та приватним сектором; посиленні конкурентних відносин між різними адміністративно- 65 територіальними утвореннями [60, с. 4]. Однак у межах цієї моделі часто виникають горизонтальні дисбаланси, пов’язані з відмінностями у податковому потенціалі та фінансовій спроможності територій.

Для другої моделі − умовної диспозитивності місцевих бюджетів − характерні власні специфічні небезпеки та загрози.

У межах цієї моделі не формується взаємозв'язок між розподілом владних повноважень та джерел формування доходів за їх економічним змістом, однак у розпорядження органів місцевого самоврядування передається обсяг доходів, достатній для виконання їх повноважень.

Номінально диспозитивність у розпорядженні фінансовими ресурсами для місцевих бюджетів існує, однак її економічне підґрунтя не пов'язане з інституційним. Це дало підстави використовувати як назву даної моделі термін «умовна диспозитивність» на противагу більш широковживаному терміну «податкова автономія». Однак джерела фінансових ресурсів місцевих бюджетів таких країн, як Франція, Фінляндія, Бельгія, Норвегія та ін., формуються саме внаслідок широкої бази оподаткування місцевими податками або з використанням місцевих надбавок до загальнодержавних податків. Рівень фінансової автономії в цих країнах становить, як правило, від 55 до 70% [60, с. 2].

Природа небезпек і загроз, властивих даній моделі фінансування місцевих бюджетів, є економічно-інституційною:

− перша група небезпек пов'язана з можливістю недостатності обсягу доходів для фінансування виконання владних повноважень, що виникає у взаємозв'язку з циклічністю економічного розвитку або з іншими факторами. Наприклад, ця група небезпек проявилася при реформуванні бюджетних систем у країнах Латинської Америки у 90-х роках ХХ ст., коли посилення фінансової автономії місцевих бюджетів не супроводжувалося відповідною передачею владних повноважень, що призвело до значних вертикальних дисбалансів [69, с. 134]. Спроможність моделі умовної диспозитивності фінансування місцевих бюджетів пов'язана перш за все з високим фінансовим потенціалом території, точніше, з її високою податкоспроможністю. Зменшення такої податкоспроможності виникає у кризові періоди розвитку економіки або при зниженні темпів економічного зростання. Відповідно зменшується обсяг надходжень і виникають структурні диспропорції у виконанні владних повноважень адекватно до ієрархії цих повноважень.

Ефективний досвід подолання цієї групи небезпек демонструє Німеччина, для бюджетної системи якої характерний значний обсяг цільових трансфертів [62, с. 6], спрямованих на подолання структурних диспропорцій;

− друга група небезпек полягає у зменшенні ефективності фінансування видатків на виконання повноважень унаслідок посилення жорсткості бюджетного механізму. Як правило, місцеві фіскальні органи безпосередньо підпорядковані центральним органам влади, механізм здійснення видатків і контроль за його дотриманням жорстко регламентовані з боку центральних органів влади. Для інших місцевих органів влади виконується принцип подвійного підпорядкування: місцевим органам самоврядування та центральним органам влади; − третя група небезпек має інституційний характер. Оскільки не існує відповідності між розподілом владних повноважень і джерелами фінансування цих повноважень, виникає конкуренція між органами місцевого самоврядування та центральними органами влади за розподіл цих повноважень, а в перспективі за розподіл джерел фінансування. Ця конкуренція посилюється внаслідок подвійної підпорядкованості органів місцевої влади, коли існує певне перетинання щодо виконання або контролю за виконанням одних і тих самих повноважень органами влади різних рівнів. Модель фінансової централізації формується в тих країнах, де більша частина владних повноважень історично належала центральній владі (Індія, Китай, Росія) [69, с. 132], коли децентралізація розуміється як передача частини повноважень на місцевий рівень.

При функціонуванні моделі фінансової централізації змінюється порядок фінансування місцевих бюджетів. Вихідною величиною стає не формування доходів місцевих бюджетів, потрібне для виконання владних повноважень, а необхідність забезпечити фінансові потреби установ бюджетної сфери. Планування місцевих бюджетів виходить не від їх доходів, а від можливих видатків. При цьому централізовано визначається і порядок планування витрат бюджетних установ, що обмежує можливості впливу органів фінансового самоврядування на обсяг їх видатків.

Таким чином, здійснюється повне розщеплення доходів місцевих бюджетів і виконання за рахунок їх коштів владних повноважень органів місцевого самоврядування. Фінансова незабезпеченість виконання владних повноважень визначає основний перелік небезпек моделі фінансової централізації:

− перша група небезпек пов'язана з невідповідністю виконання видатків структурі та обсягу владних повноважень. Видатки бюджетних установ фінансуються у порядку та обсягах, що визначаються централізовано, співвідношення напрямів та обсягу видатків із розподілом владних повноважень, як правило, не провадиться, що викликає структурну невідповідність обсягів видатків та обсягу владних повноважень, їх неефективне виконання. Ця група небезпек донедавна повною мірою проявилась у бюджетній системі України [63, с. 23];

− друга група небезпек обумовлена неефективністю фінансування владних повноважень та специфікою підпорядкованості місцевих органів влади центральним. Зберігається принцип подвійної підпорядкованості місцевих органів влади, однак домінуючого значення набуває підпорядкованість центральним органам влади. Це обумовлено не тільки розщепленням доходів місцевих бюджетів, але і розщепленням джерел влади. Крім того, неефективне виконання владних повноважень органами місцевого самоврядування означає фактичну втрату ними цих повноважень;

− третя група небезпек пов'язана з формуванням суттєвих вертикальних дисбалансів. Розщеплення повноважень між рівнями влади супроводжується структурною невідповідністю розщеплення доходів між рівнями бюджетної системи. Такі вертикальні дисбаланси, рівнозначні для всіх адміністративнотериторіальних утворень, супроводжуються горизонтальними дисбалансами, джерелом яких є специфіка функціонування господарства кожного регіону. Рівень фінансової автономії таких країн, як Італія, Ірландія, Португалія, становить від 20 до 40% [60, с. 3].

Подолання цієї групи небезпек можливе за умови достатності й обґрунтованості обсягу трансфертів із центрального бюджету до місцевих. Наприклад, у Японії процедура визначення обсягів трансфертів є досить громіздкою і тривалою, але максимально відповідною принципу вертикального фінансового вирівнювання [62, с. 7]: спочатку визначається бюджет стандартної території, виокремлюються категорії діяльності місцевих органів влади, визначаються питомі витрати для кожної категорії та відповідні фінансові потреби стандартної території.

Фактичні фінансові потреби місцевого бюджету формуються на підставі фінансових потреб стандартної території та коефіцієнтів модифікації, що враховує специфічні характеристики адміністративно-територіального утворення, виходячи з кількості населення, рівня розвитку економіки тощо.

Проте зазначена модель має і певні переваги, основною з яких є можливість забезпечити практично повне вирівнювання горизонтальних дисбалансів і рівня бюджетної забезпеченості населення. Також модель дозволяє забезпечити узгодженість антициклічного регулювання розвитку економіки для різних адміністративно-територіальних утворень, що збільшує його ефективність.

Застосування тієї чи іншої моделі фінансування місцевих бюджетів можливе тільки за певних умов, що обмежуватимуть реалізацію специфічних небезпек і загроз. Реалізуючи окремі моделі фінансування місцевих бюджетів, слід виходити з: природи специфічних небезпек і загроз, властивих моделі; інституційних, соціокультурних та економічних особливостей держави; стадії та тенденцій розвитку економіки; історичних аспектів формування та функціонування моделі.

Сукупність факторів визначатиме специфічне уособлення моделі фінансування місцевих бюджетів, властиве кожній окремій державі. Дефіцит місцевих бюджетів поступово зменшує кількість функцій, які можуть виконувати органи місцевого самоврядування, що зумовлює впровадження нового підходу до фінансування місцевих бюджетів. Досліджуючи досвід

розвинутих країн щодо управління місцевими бюджетами, можна виокремити базові моделі фінансування місцевих бюджетів, зміст яких визначається рівнем відповідності розщеплення владних повноважень та доходів і видатків місцевих бюджетів.

Моделі диспозитивності та умовної диспозитивності відповідають принципам Європейської хартії місцевого самоврядування стосовно фінансової автономії місцевих бюджетів, а модель фінансової централізації навпаки – характеризується високим ступенем залежності місцевих бюджетів від центрального.

Однією з найбільш розповсюджених моделей фінансування місцевих бюджетів є модель диспозитивності місцевих бюджетів. Її зміст полягає у відповідності розподілу владних повноважень і відповідальності та джерел формування доходів.

Така відповідність означає, що для виконання кожного повноваження існує таке джерело доходу, яке відповідає йому за економічним змістом. Зазначені доходи не обов'язково є організаційно відокремленими від інших доходів місцевого бюджету. Прикладом є взаємозв'язок між екстерналіями у складі акцизів на алкогольні напої та тютюн і бюджетними видатками на фінансування медичних послуг. Така відповідність зустрічається досить рідко, але окремі її елементи фіксуються у бюджетних системах розвинутих країн (США, Великобританія, Нідерланди, Швеція та ін.) [60]. Бюджетне планування при цій моделі також сконцентроване на місцевому рівні [68, с. 216], процес планування бюджетів розщеплений між рівнями влади: бюджети територій нижчого рівня ієрархії не входять до бюджетів територій вищого рівня.

Основною її перевагою є дотримання принципів справедливості та економічної ефективності при набутті тих чи інших благ територіальною громадою. Для цієї моделі характерний досить високий рівень фінансової автономії − від 70 до 98%. Обмежувати можливості застосування цієї моделі, незважаючи на найбільш повну відповідність сучасним тенденціям

встановлення фінансової автономії адміністративно-територіальних утворень, можуть певні небезпеки та загрози, що виникають при її функціонуванні, а саме:

− перша група небезпек пов’язана з виникненням суттєвих економічних та інституційних передумов сепаратизму при одночасно ефективному виконанні владних повноважень за умов їх децентралізації [60]. Якщо утримання владних повноважень для територіальних громад при законодавчо підтвердженій підпорядкованості місцевих органів влади органам місцевого самоврядування є організаційно оформленим, то утримання адміністративнотериторіальних утворень у межах єдиного державного утворення забезпечується тільки за рахунок виконання загальнодержавних функцій. При зменшенні ефективності їх виконання, відсутності єдиного соціокультурного простору та посиленні горизонтальних дисбалансів (що часто реалізуються у кризових умовах) сепаратистські тенденції стають реальними;

− друга група небезпек пов’язана з існуванням регіональних відмінностей в економічному розвитку адміністративно-територіальних утворень, а отже, з різним фінансовим потенціалом територій. Диференціація територій за їх фінансовим потенціалом визначає неоднакову фінансову спроможність деяких місцевих бюджетів щодо виконання владних повноважень органів місцевого самоврядування. Це означає порушення принципу рівності при виконанні місцевих бюджетів для різних територій. Водночас горизонтальні дисбаланси посилюватимуться при випадкових флуктуаціях економічних процесів, оскільки коливання економічного розвитку будуть специфічними для різних видів економічної діяльності, а отже, специфічними для різних територій, господарство яких має різну структурну організацію;

− третя група небезпек випливає з другої та безпосередньо обумовлює посилення економічних та інституційних передумов сепаратизму. Оскільки певні горизонтальні дисбаланси завжди існують, що викликано різним

фінансовим потенціалом територій, якість виконання владних повноважень у різних адміністративно-територіальних утвореннях та рівень бюджетної забезпеченості різних територіальних громад буде відмінним. Виникнення цієї небезпеки посилюватиме відцентрові тенденції в розвитку територій. Зазначені небезпеки, властиві моделі диспозитивності місцевих бюджетів, є інституційно-економічними. Їх реалізація також матиме переважно інституційний характер.

До основних переваг даної моделі можна віднести: зменшення видаткового навантаження на центральний бюджет, що збільшує його фінансову спроможність при регулюванні економічного розвитку; посилення взаємодії між органами державної влади (на місцевому рівні) та приватним сектором; посилення конкурентних відносин між різними адміністративнотериторіальними утвореннями [60].

Отже, застосування моделі диспозитивності фінансування владних повноважень можливе за умови якомога повної гомогенності економічного та соціокультурного простору держави. Умови кризи, яка проявилась у світовому масштабі, суттєво не вплинули на концептуальні засади реалізації фінансових моделей бюджетної політики у світовій практиці.

Так, у країнах Євросоюзу у кризових умовах 2008 р. спрямованість Стратегії «Європа 2020» залишилася такою, як і була, – «знання та інновації, стійка економіка вища зайнятість та соціальна інтеграція» [55, с. 54]. Однак інструментарій реалізації бюджетної політики значно змінився: − бюджетні видатки перерозподілено в напрямі зменшення переліку напрямів їх використання; − сприяння зайнятості та економічному зростанню відбувається шляхом фінансування змін у профільній освіті та соціальній адаптації; − посилено критерії відповідності акцепторів бюджетних коштів державним програмам субсидування; − посилилася прозорість бюджетних процесів, упроваджено систему заходів щодо протидії розвитку тіньового сектору економіки; − для фінансування виконання бюджетних програм широко використано державно-приватне партнерство.

Таким чином, у світовій практиці існують дві основні групи інструментів реалізації бюджетної політики, пов'язані із стабілізацією фінансування владних повноважень та подоланням системних небезпек і загроз у бюджетних відносинах: надання трансфертів (грантів) та розподіл доходів. Надання трансфертів може мати цільовий і нецільовий характер. Розподіл доходів може здійснюватися прямо або опосередковано. Прямо розподіл доходів здійснюється або через запровадження принципу «один податок – один бюджет», або через розщеплення ставок податку між рівнями бюджетної системи. У першому випадку існує чітке розмежування повноважень між рівнями влади; у другому − умовна диспозитивність джерел фінансування повноваженням, що виконуються.

Опосередковано розподіл джерел фінансування здійснюється через вирівнювання фіскального потенціалу територій або за допомогою перерозподілу надходжень до місцевих бюджетів за рахунок надходжень від загальнодержавних податків. Слід зазначити, що вирівнювання фіскального потенціалу території на регулярній основі з використанням результатів його точної оцінки здійснюється в небагатьох країнах (Австралія, Великобританія, Данія, Канада, Німеччина) [62].

У будь-якому випадку способи компенсації небезпек і загроз моделей фінансування є недієвими у кризовій ситуації. Це обумовлено тим, що за кризових умов зростають будь-які диспропорції, а отже, посилюються і бюджетні дисбаланси. Незважаючи на переваги експансійної економічної політики, більшість країн обирають траєкторію «м'якої» посадки. Це стосується як розвинутих країн, так і тих, що розвиваються.

На стадії стагнації або падіння для забезпечення «м'якості» траєкторії посадки національної економіки у світовій практиці використовують різні інструменти [50, с. 10; 70, с. 36; 64, с. 128; 71, с. 72]:

− фіскальне стимулювання споживання через зменшення податкового навантаження на трудові доходи (США), корпоративні доходи або зменшення

непрямого оподаткування (Євросоюз), вирівнювання фіскального навантаження (Польща, Естонія);

− збільшення обсягу здійснення державних видатків у формі надання цільових і загальних трансфертів на економічний розвиток (Японія), державних інвестицій у реальний сектор економіки (Азія), державних інвестицій у структурно значущі сфери діяльності (Євросоюз);

− підтримка банківського сектору за допомогою рекапіталізації з наданням державних гарантій на банківські зобов'язання (Євросоюз);

− обмеження державних витрат через заморожування видатків у бюджетній сфері (Словаччина, Сінгапур), обмеження зростання державного боргу (Еквадор, Панама, Словаччина), звуження сфер спрямування державних видатків (В'єтнам, Австралія);

− збільшення видатків на соціальну сферу (США);

− макроекономічна зовнішня підтримка шляхом використання механізмів колективної солідарності (Євросоюз);

− децентралізація державних фінансів із перерозподілом видатків та повноважень, досягнення значної профіцитності місцевих бюджетів (Грузія).

Наведений узагальнений перелік інструментів бюджетної політики, які використовувалися різними країнами у кризовий період, має риси, властиві різним траєкторіям посадки економіки. Дієвість цих інструментів також коливається в широких межах.

Отже, підсумуємо *висновки розділу*.

1. Бюджетна політика є компонентом фінансової політики, однією з найбільш важливих її складових і розуміється як спрямована діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо формування або/та регулювання бюджетних відносин з метою забезпечення умов сталого тривалого розвитку економіки країни та стабільного задоволення соціальних потреб населення.

Найбільш важливим аспектом розуміння бюджетної політики є її розуміння як діяльності (що проявляється через специфіку суб'єкта діяльності – органів державної влади, об'єкта діяльності – бюджетних відносин та особливості суб'єкт-об'єктних взаємодій) в контексті її спрямованості на широкий спектр параметрів соціально-економічного розвитку, які виступають стратегічними орієнтирами та досягаються за допомогою бюджетного механізму.

2. Концептуальні засади бюджетної політики доцільно розглядати з точки зору їх системогенезу – як результат формування бюджетної стратегії на базі бюджетної доктрини (у широкому розумінні) та як сукупності цілей і шляхів їх досягнення через регулювання бюджетних відносин (у вузькому розумінні). З цієї точки зору концептуальні засади бюджетної політики України, яка реалізовувалась у кризовий період, є несформованими та мінливими.

Бюджетна доктрина не постулюється на державному рівні, компоненти бюджетної стратегії, які зазначаються у Бюджетній резолюції, принципово змінюються у кожному новому документі. Стратегічні орієнтири бюджетної політики не можна пояснити як з точки зору способів їх досягнення, так і з позиції макроекономічних наслідків.

Несформованість і мінливість концептуальних засад бюджетної політики у кризовий період несуть додаткові ризики та загрози, ускладнюють дієвість бюджетної політики щодо стабілізації соціальноекономічного розвитку суспільства.

3. Механізм впливу кризових явищ на бюджетні процеси розглянуто через призму виникнення деструктивного зворотного зв'язку між ними та процесами в реальному і фінансовому секторах економіки.

Установлено, що специфічні риси бюджетної політики визначаються обраною траєкторією «посадки економіки» під час падіння та стагнації. Для траєкторії «м'якої» посадки економіки характерні незначущість зменшення фіскального тиску та компенсація фіскальних втрат бюджету за рахунок

раніше накопичених резервів (під час стадії падіння) і стимулювання внутрішнього попиту, зростання інвестиційних витрат держави (під час стадії стагнації).

Траєкторія «жорсткої посадки» економіки розвивається за умов відсутності накопичених раніше резервів або їх недостатності та обумовлює погіршення бюджетної безпеки за рахунок боргового фінансування державних видатків і зростання невизначеності бюджетних процесів (під час стадії падіння) і різкого зменшення державних видатків та можливості фінансових шоків (під час стадії стагнації). Аналіз інструментів бюджетної політики, що використовувалися в Україні протягом 2000-2020 рр., підтвердив перехід до траєкторії «жорсткої посадки» економіки.

4. Визначено, що природа специфічних загроз і небезпек бюджетної політики залежить від моделі фінансування владних повноважень (диспозитивності, умовної диспозитивності та фінансової централізації). При використанні моделі диспозитивності фінансування владних повноважень відповідає їх змісту, виникнення основних небезпек і загроз визначається недосконалістю інституційного базису суспільства.

Моделі умовної диспозитивності властива часткова невідповідність джерел фінансування владним повноваженням, тому більшого значення набуває недостатність фінансування на окремих стадіях економічного циклу. У моделі фінансової централізації відповідність джерел фінансування владним повноваженням спостерігається досить рідко, тому при її виборі часто виникають структурні дисбаланси.

В Україні історично сформувалася третя модель бюджетної політики, що наразі трансформується у модель умовної диспозитивності. Це призвело до об’єднання джерел загроз і небезпек обох моделей.

РОЗДІЛ 2
МОНІТОРИНГ РЕАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В ЧАСТИНІ ФОРМУВАННЯ ДОХОДІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

2.1. Невизначеність бюджетних процесів в Україні

Особливістю сучасного етапу розвитку економіки є високий рівень мінливості всіх економічних процесів, зростання кількості ризиків та загроз, яким підлягає як економіка загалом, так і окремі економічні агенти зокрема.

Бюджетна система, що функціонує завдяки і на основі ресурсів реального сектору економіки, у кризовий період також потрапляє на його негативні впливи. Незважаючи на існування певної спрямованості в динаміці показників бюджетної політики, і їй притаманна невизначеність.

Разом з тим досягнення очікуваних результатів застосування бюджетних інструментів потребує постійного моніторингу показників спрямованості бюджетної політики як у безпосередньому вимірі, так і у відносному, включаючи моніторинг рівня їх невизначеності. Існування саме такого моніторингу зробить дослідження спрямованості бюджетної політики більш адаптованим до кризових умов, що дозволить прогнозувати її вплив на соціально-економічний розвиток країни.

Характеристика рівня невизначеності бюджетних процесів лежить у площині загальної проблематики дослідження невизначеності, яку розглядають багато науковців, таких як Ю.М. Барташевська [72], В.В. Вітлінський [73], О.М. Грабчук [74-76], В.А. Даниленко [77], В.Ф. Капустін [78], К. Павлов [79], І. Розмаїнський [80], Ф. Найта [81].

У свою чергу, питанням ризиків функціонування бюджетної системи України, мінливості бюджетних процесів, впливу кризових явищ на бюджетні процеси присвячено праці С. Булгакової [82], Т.А. Васильєвої [19; 83], І.О. Луніної [84], В.М. Опаріна [85], М.Д. Пасічного [86], С.О. Шпіцглуза [22].

Дещо менше уваги приділено способам (і доцільності) зниження рівня невизначеності загалом та регулювання рівня невизначеності бюджетних процесів зокрема. Основні доробки фінансової науки здебільшого стосуються необхідності та механізмів зниження рівня бюджетних ризиків, що є особливо актуальним у кризовий період. До таких ризиків відносять переважно зменшення наповнюваності бюджетів усіх рівнів під час кризи, інфляційне зростання витрат, скорочення негативних впливів кризових явищ на державні фінанси та зменшення втрат від нестабільності функціонування бюджетних механізмів.

У наукових працях часто зазначається, що зростання невизначеності бюджетних процесів у кризовий період є негативним явищем; його мінімізація виступає важливим завданням бюджетної політики у зв'язку з тим, що невизначеність ініціює зростання бюджетних ризиків. При цьому постає важливий аспект вирішення даного завдання – кількісна оцінка рівня невизначеності бюджетних процесів. Д

ля первинної оцінки рівня невизначеності бюджетних процесів використано ентропійний підхід, згідно з яким вимірюється кількість хаосу. Слід відзначити, що ентропія не є єдиною та безумовною характеристикою рівня невизначеності.

Як кількісна характеристика, ентропія не дає уявлення про ту її частку, яка не піддається вимірюванню, точніше, не може бути виміряна в момент ініціації або суттєвої трансформації бюджетних процесів. Зокрема, основою формування бюджетної системи України є державні та місцеві бюджети, які взаємодіють з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіального устрою, урегульованих нормами права [30].

За умови значних трансформацій бюджетної системи, наприклад при реформуванні адміністративно-територіального устрою (що наразі відбувається), змінюються компоненти бюджетних відносин, інституційні засади їх здійснення. Це призводить і до різноспрямованих змін у невизначеності бюджетних процесів.

Протягом 2007-2020 рр. таких трансформацій було багато:

– значною мірою на економіку та бюджет вплинула світова фінансова криза, яка розпочалась у 2008 р. і наслідки якої для України були пролонговані на тривалий час;

– у 2010-2012 рр. відбулося реформування системи державного адміністрування, реорганізація органів державної влади;

– у 2010-2012 рр. значні зміни відбулись у державних фінансах у зв'язку з прийняттям нового Податкового кодексу [87] та нової редакції Бюджетного кодексу [30], поточні зміни яких у подальші роки також були суттєвими; – змінилася система обліку фінансової інформації та подання статистичних даних, що було обумовлено прийняттям Україною міжнародних стандартів статистичної звітності;

– вагоме значення для зростання рівня невизначеності мало виникнення у 2013-2014 рр. суспільно-політичної кризи, втрата частини території та військова агресія;

– подальше реформування інституційних засад державних фінансів й упровадження реформи адміністративно-територіального устрою (у тому числі виникнення й оформлення місцевих територіальних громад) обумовили зміни у бюджетних процесах, які відбуваються і сьогодні;

– збільшення фінансової автономії місцевих бюджетів призвело до зміни самої моделі фінансування владних повноважень.

Ці та інші трансформації бюджетних процесів спричинили зростання кількості хаосу в них.

Як свідчать результати розрахунків, визначальною є ентропія доходів державного бюджету, що прямо корелює з ентропією доходів зведеного.

Ентропія доходів місцевих бюджетів дещо передує ентропії доходів зведеного та державного. Особливе зростання ентропії спостерігається у 2013-2014 рр., а її зниження – у 2014-2015 рр.

Відомо, що зростання ентропії передує виникненню кризових ситуацій, а зменшення ентропії відповідає дисипації, згортанню системи. Крім того,

спостерігаються внутрішньорічні цикли коливання ентропії доходів – із зниженням ентропії у IV кварталі кожного року та її зростанням у II та III кварталах.

Виробництво ентропії має мінливий характер, з коливаннями навколо нуля, проте з наближенням до періоду 2013-2015 рр. амплітуда цих коливань зростає і досягає максимуму у 2014 р., коли спостерігаються найбільш значущі кризові явища.

Коливання виробництва ентропії, з одного боку, свідчать про саморегульованість процесу, з іншого – про підтримку певного рівня невизначеності в ньому, тобто процесу формування доходів властиве збереження певного рівня невизначеності.

Динаміка ентропії здійснення видатків суттєво відрізняється від такої за доходами. Зокрема, процесу здійснення видатків властива стійка тенденція зростання ентропії протягом 2007-2014 рр. із досягненням максимуму у 2014 р.

Крім того, рівень ентропії здійснення видатків є суттєво вищим, ніж ентропії доходів. Як і для процесу формування доходів бюджету, спостерігається взаємна залежність між ентропією видатків зведеного та державного бюджетів, однак значною відмінністю є те, що ентропія видатків місцевих бюджетів також корелює з ентропією видатків зведеного і державного бюджетів.

Подібні відмінності в кількісному рівні невизначеності бюджетних процесів при формуванні доходів і здійсненні видатків свідчать про те, що природа виникнення невизначеності відрізняється.

Дослідження ентропії видатків також підтвердило існування її внутрішньорічного циклу з різким зменшенням невизначеності у IV кварталі кожного року та зростанням протягом II-III кварталів. Проте низький рівень невизначеності здійснення видатків спостерігався і в I кварталі 2010 р., що може бути пояснено затримкою здійснення бюджетних видатків, обумовленою невчасним ухваленням закону «Про Державний бюджет

України на 2010 рік» [37] (закон було ухвалено 27.04.2010 р. на противагу встановленому терміну 01.12.2009 р.).

У результаті дослідження рівня невизначеності формування доходів і здійснення видатків зведеного, державного та місцевих бюджетів встановлено:

– динаміка ентропії доходів та ентропії видатків має суттєві відмінності, що вказує на різні джерела її виникнення за цими процесами;

– однакова внутрішньорічна циклічність ентропії за доходами та видатками свідчить про те, що на рівень невизначеності значною мірою впливають недосконалості бюджетного процесу;

– підвищення / зниження рівня невизначеності бюджетних процесів обумовлене як загальними тенденціями розвитку економіки, так і виникненням системних кризових процесів, викликаних трансформацією інституційних суспільних засад.

Особливою є динаміка ентропії та виробництва ентропії державного боргу України і гарантованого державою боргу, яка протягом 2007-2020 рр. зростає. Процес не має ніякої схильності до дисипації, причому рівень ентропії наблизився до 0,65, що є досить значущим і свідчить про наближення кризових явищ у даному сегменті державних фінансів.

Зниження рівня невизначеності при зростанні державного боргу можливе тільки за умови виникнення системної кризи в економіці, коли загальна дисипація економічної системи «природним чином» обумовить дисипацію державного боргу.

Слід також ураховувати, що нарощування державного боргу викликає погіршення бюджетної безпеки, виникнення нових ризиків та загроз, що при високому рівні невизначеності бюджетних процесів значно збільшує імовірність виникнення системної кризи у державних фінансах.

Сьогодні у світовій спільноті точаться дискусії щодо розуміння поняття невизначеності, існування невизначеності економічних процесів та взаємозв’язку з їх волатильністю.

На підготовчому етапі здійснюється розрахунок характеристик бюджетної політики, формуються ряди даних у динаміці. Важливим елементом даного етапу є вибір показників, за якими виконуватиметься оцінка рівня невизначеності бюджетних процесів, і вибір часового горизонту.

Недоцільним є використання абсолютних показників для оцінки волатильності та невизначеності бюджетних процесів унаслідок їх значної величини і вагомих коливань за періодами.

Значні коливання бюджетних джерел фінансових ресурсів і напрямів їх використання часто обумовлені особливостями бюджетного процесу. Вибір часового горизонту визначає можливість, з одного боку, мінімізувати вплив епізодичних великих відхилень від ліній часової апроксимації, з іншого – врахувати більшу частку відхилень при визначенні «білого шуму».

На другому етапі (сепарації) здійснюється відокремлення складових характеристик бюджетної політики: трендової складової (або такої, що має чітко визначену закономірність динаміки); відхилень від лінії тренду (що поєднують випадкові та визначені коливання параметрів бюджетної політики); рівня «білого шуму» в динаміці параметрів бюджетної політики (тільки випадкові їх коливання).

Під визначеними коливаннями характеристик бюджетної політики розуміється та їх частина, що має часову закономірність, відмінну від основної. Існування визначеного відхилення опосередковано свідчить про певні закономірності в динаміці характеристик бюджетної політики, які не мають часового характеру, але якісно впливають на розвиток бюджетних процесів.

На третьому етапі здійснюється оцінка волатильності показників спрямованості бюджетної політики за емпіричними значеннями, відхиленнями від лінії тренду і «білим шумом» за допомогою коефіцієнтів варіації та зміщеної варіації. При розрахунку останньої враховується співвідношення моди та медіани, що дає змогу врахувати при оцінці волатильності існування тенденції (особливо важливо при дослідженні

емпіричних значень). Показник семіваріації не використовується, оскільки неможливо однозначно встановити якісні межі бюджетних параметрів і їх змін.

Четвертий етап присвячено оцінці рівня невизначеності показників спрямованості бюджетної політики на основі розрахунку ентропії.

На п'ятому етапі відбувається інтерпретація одержаних результатів оцінки волатильності та невизначеності бюджетних процесів. Інтерпретація може бути «вертикальною» або «горизонтальною». «Вертикальна» передбачає послідовне порівняння волатильності / ентропії за рівнями сепарації показників спрямованості бюджетної політики – емпіричних значень показників, відхилень від лінії часової апроксимації та «білого шуму»; «горизонтальна» − порівняння показників волатильності та рівня ентропії в межах кожного рівня окремо.

Результати дослідження свідчать про повне співпадіння тенденцій динаміки структурно обумовлених характеристик спрямованості бюджетної політики за даними про виконання Зведеного та Державного бюджетів України. Форма тенденцій співпадає в усіх розглянутих випадках.

Зміна тенденцій спостерігається у трьох випадках – для коефіцієнта капіталізації видатків бюджету, коефіцієнта капіталізації на економічний розвиток та відношення дефіциту бюджету до ВВП, причому період зламу тенденцій потрапляє в інтервал з III кварталу 2013 р. по I квартал 2014 р.

Зміна тенденцій спочатку спостерігається за даними зведеного бюджету, потім – державного. У той же час найбільшим є дефіцит бюджету та найменшою − капіталізація видатків на економічний розвиток.

Екстремальні значення дефіциту бюджету до ВВП згідно з даними зведеного бюджету складають 3,58% за квартал, державного – 4,11%. Екстремальні (мінімальні) значення капіталізації видатків на економічний розвиток за даними зведеного та державного бюджетів складають 41,5 та 31,7% відповідно.

Подібною є також динаміка коефіцієнта капіталізації видатків бюджету. Інтерес становить динаміка коефіцієнта адміністративної завантаженості видатків, для якого лінія наближення є логарифмічною. Лімітування лінії тренду визначити найменше можливе його значення – 16,67% за даними зведеного бюджету та 18,75% − державного.

Результати дослідження динаміки інших показників спрямованості бюджетної політики свідчать про її визначеність протягом досліджуваного інтервалу часу. При зростанні рівня концентрації ВВП у бюджеті його фіскальна завантаженість зменшується, хоча і низькими темпами. Усі показники спрямованості бюджетної політики, розраховані на основі даних про соціальну складову видатків, мають чітку тенденцію до зниження.

Очевидно, що бюджетна політика України у кризовий період має спрямованість на зменшення фінансування соціальних видатків з одночасним зниженням фіскального тиску на реальний сектор економіки. Встановлено, що за умов визначеної спрямованості бюджетної політики її показники підлягають значним коливанням, які мають циклічний характер.

Про існування циклічних закономірностей у динаміці та невизначеність показників спрямованості бюджетної політики зазначено вище, однак результати дослідження з високим рівнем достовірності підтверджують наявність річних циклів. Одночасно спостерігається певна спрямованість тенденцій визначених відхилень від лінії часової апроксимації.

Так, зменшуються циклічні коливання коефіцієнтів капіталізації видатків на економічний розвиток й адміністративної завантаженості видатків, відношення дефіциту бюджету до ВВП за даними Зведеного бюджету та коефіцієнта адміністративної завантаженості видатків, відношення дефіциту бюджету до ВВП за даними Державного бюджету. Існування значних циклічних коливань показників спрямованості бюджетної політики обумовлює значну їх волатильність.

Абсолютні значення середніх відхилень «білого шуму» є незначущими майже за всіма показниками спрямованості бюджетної політики. Значним

«білий шум» є тільки у коефіцієнта капіталізації видатків бюджету (за даними як державного, так і зведеного бюджетів), однак виникнення значущих випадкових відхилень може бути обумовлене тим, що у кризовий період капітальні видатки фінансувалися за залишковим принципом.

Незважаючи на високий рівень прогнозованості даного показника, він підлягав коливанням, обумовленим недосконалостями бюджетного механізму. Зокрема, здійснення капітальних видатків за рахунок коштів бюджету передбачає практичну неможливість їх рівномірного фінансування протягом бюджетного періоду.

У результаті більш докладного дослідження волатильності показників спрямованості бюджетної політики за даними зведеного та державного бюджетів, зроблено такі висновки: − переважна більшість показників підлягає значним коливанням понад критичний рівень.

Для показників спрямованості бюджетної політики коливання складають від кількох до десятків разів; − урахування асиметрії розподілу при визначенні змінності показників здебільшого приводить до суттєвого зменшення їх коливань (окрім відхилень від лінії тренду коефіцієнта соціалізації видатків за даними зведеного бюджету, відхилень від лінії тренду коефіцієнта людського розвитку за даними зведеного бюджету, відхилень від лінії тренду коефіцієнта концентрації ВВП через бюджет за даними державного бюджету).

Таким чином, волатильність показників спрямованості бюджетної політики обумовлена існуванням спрямованих тенденцій їх динаміки та внутрішньорічними циклічними коливаннями. Повертаючись до вимірювання ентропії як кількісної характеристики рівня хаосу в показниках спрямованості бюджетної політики, слід відзначити, що переважна її частина обумовлена ентропією «білого шуму».

Оскільки побудова ліній часової апроксимації та відокремлення циклічних коливань здійснені з високою точністю (понад 99%), можна передбачити, що ентропія випадкових відхилень дорівнюватиме ентропії

емпіричних значень показників спрямованості бюджетної політики. Іншими словами, кількість хаосу випадкових відхилень дорівнюватиме кількості хаосу значень показників, тому що їх динаміка має закономірний характер. Однак відношення ентропій «білого шуму» та емпіричних значень суттєво відрізняється від одиниці, що дозволяє стверджувати про існування джерел невизначеності бюджетних процесів, які не виявлено в результаті кількісного аналізу. Такі джерела невизначеності можуть бути генеровані недосконалостями бюджетного механізму і проявлятимуть свій вплив у кризові періоди соціально-економічного розвитку.

2.2. Аналіз проєкту державного бюджету України на 2020 рік

Показники проекту державного бюджету на 2020 рік розраховані виходячи з основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку на 2020 рік, передбачених у схваленому постановою КМУ від 15.05.2019 р. № 555 Прогнозі /за варіантом 1/, зокрема: прогноз номінального ВВП становить 4551,7 млрд грн (прогноз на 2019 р. – 3946,9 млрд грн), його реальне зростання – на рівні 3,3% (прогноз на 2019 р. – 3%), індекс споживчих цін /грудень до грудня попереднього року/ – 106% (прогноз на 2019 р. – 107,4%).

Крім того, за інформацією Міністерства фінансів України /далі – Мінфін/ для розрахунку бюджетних показників законопроекту враховано середньорічний прогнозний курс валюти – 28,2 грн/дол. США (факт за 2018 р. – 27,2 грн/дол. США, прогноз на 2019 р. – 28,2 грн/дол. США, офіційний курс в середньому за січень-вересень 2019 р. – 26,37 грн/дол. США) та прогнозний курс на кінець 2020 року – 29,4 грн/дол. США (факт на 31 грудня 2018 р. – 27,69 грн/дол. США, прогноз на 31 грудня 2019 р. – 29,4 грн/дол. США, офіційний курс на 30.09.2019 р. – 24,08 грн/дол. США).

Водночас, у пояснювальній записці до законопроекту відмічено, що основні показники макропрогнозу можуть бути уточнені у період розгляду законопроекту у Верховній Раді.

У Висновках Рахункової палати звернуто увагу, зокрема, що:

з урахуванням економічної динаміки в 2014–2019 роках прогнозований обсяг ВВП на 2020 рік ще не досягне ВВП 2013 року;

при зростанні реального ВВП у 2020 р. більше, ніж на 3%, в 2022 р. належатиме сплатити за державними деривативами, випущеними при здійсненні у 2015–2016 роках реструктуризації державного і гарантованого державною зовнішнього боргу, 15% перевищення показника приросту ВВП;

у разі меншої, ніж передбачено Урядом, у 2020 році девальвації офіційного курсу гривні до іноземних валют втрати державного бюджету від зменшення доходів будуть більшими за економію видатків.

Законопроект підготовлено з урахуванням запропонованих Урядом змін до базового бюджетного законодавства, викладених у законопроекті про внесення змін до Бюджетного кодексу України за реєстр. № 2144 від 16.09.2019 р. /далі – пов’язаний законопроект № 2144/. Отже, для дотримання збалансованості показників державного бюджету і місцевих бюджетів на 2020 рік та узгодження правових норм такі законопроекти належить розглядати взаємоузгоджено і одночасно, при цьому першим має бути прийнято пов’язаний законопроект № 2144.

Загальні показники проекту державного бюджету на 2020 рік такі:

доходи у сумі 1079,5 млрд грн (більше факту за 2018 р. на 151,4 млрд грн, або на 16,3%, та більше затверджених із змінами на 2019 р. на 53,4 млрд грн, або на 5,2%);

видатки у сумі 1170 млрд грн (більше факту за 2018 р. на 184,2 млрд грн, або на 18,7%, та більше затверджених із змінами на 2019 р. на 57,9 млрд грн, або на 5,2%);

повернення кредитів у сумі 10,8 млрд грн (більше факту за 2018 р. на 4 млрд грн, або на 58,3%, та більше затверджених на 2019 р. на 1 млрд грн, або на 10,6%);

надання кредитів у сумі 15,4 млрд грн (більше факту за 2018 р. на 7,1 млрд грн, або в 1,85 рази, та більше затверджених на 2019 р. на 1,7 млрд грн, або на 12,1%);

дефіцит (фінансування) у сумі 95,1 млрд грн (більше факту за 2018 р. на 35,9 млрд грн, або в 1,6 рази, та більше затвердженого на 2019 р. на 5,1 млрд грн, або на 5,7%), який становить 2,1% прогнозного ВВП (факт за 2018 рік – 1,7%, план на 2019 рік – 2,3%) та відповідає вимогам частини першої статті 14 Кодексу (згідно з якими дефіцит державного бюджету не може перевищувати 3% прогнозного номінального обсягу ВВП).

Указом Президента України від 20.09.2019 р. № 713 «Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції» доручено Кабінету Міністрів передбачити під час доопрацювання законопроекту відповідно до обґрунтованих потреб кошти на здійснення заходів, спрямованих на стимулювання економічного зростання, підвищення соціальних стандартів, розвиток гірських територій українських Карпат, а також збільшення обсягу коштів державного фонду регіонального розвитку.

Показники доходів проекту державного бюджету на 2020 рік розраховано на чинному податковому законодавстві (на відміну від багатьох попередніх років, коли Уряд одночасно з проектом державного бюджету подавав законопроект щодо змін до Податкового кодексу та враховував його положення у показниках доходів), а також з урахуванням положень пов’язаного законопроекту № 2144 (зокрема, в частині уточнення окремих неподаткових надходжень та їх зарахування до державного і місцевих бюджетів).

У 2020 році Урядом прогнозується зменшення частки перерозподілу ВВП через зведений бюджет, зокрема, доходи проекту зведеного бюджету на

2020 рік прогнозуються у сумі 1394 млрд грн і становлять 30,6% прогнозного ВВП, що на 2,5 відсоткових пункта менше ніж на 2019 рік (факт за 2017 р. – 34,1%, факт за 2018 р. – 33,3% ВВП, прогноз на 2019 р. – 33,1% ВВП). Зазначене вбачається недостатньо обґрунтованим, оскільки законодавством не передбачено зменшення податкового навантаження та значно збільшився податковий борг перед бюджетом /на 01.09.2019 р. – 117,2 млрд грн (або на 15,5% більше проти початку року), з них перед державним бюджетом – 98,4 млрд грн (або на 14,9% більше проти початку року)/. Наприклад, плановий показник надходжень ПДВ на 2020 рік становить лише 9,9% прогнозного ВВП, при тому що фактичні надходження ПДВ за 2017 і 2018 роки відповідно становили 10,5% ВВП, а плановий показник на 2019 рік – 11% прогнозного ВВП, водночас податковий борг з ПДВ продовжує зростати /на 01.09.2019 р. – 47,8 млрд грн, або на 20,4% більше проти початку року/. Це свідчить про наявність потенційних резервів збільшення доходів проекту державного бюджету на 2020 рік, на що також звертає увагу Рахункова палата, за оцінкою якої обсяг прогнозованих доходів менший на 59 млрд грн. Поряд з тим, збільшення доходів вбачається можливим за рахунок покращення адміністрування податків і зборів, насамперед, вжиття заходів щодо погашення податкового боргу платників податків перед бюджетом, всебічного застосування автоматизованої системи аналізу та управління ризиками, недопущення проявів корупції у контролюючих органах, зниження рівня тіньової економіки (включаючи руйнування схем мінімізації податкових зобов’язань, запобігання та протидію контрабанді, запобігання незаконному відшкодуванню податку на додану вартість та відмиванню коштів через офшорні зони).

Порівняно з плановими показниками на 2019 рік у доходах проекту державного бюджету на 2020 рік найвагоміше збільшення передбачено щодо:

податку на прибуток підприємств – на 19,1 млрд грн, або на 20%;

податку на доходи фізичних осіб та військового збору (разом) – на 18,5 млрд грн, або на 17,4%;

ПДВ з ввезених на територію України товарів – на 16,7 млрд грн, або на 4,9%;

акцизного податку з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) – на 9,2 млрд грн, або 20,9%;

власних надходжень бюджетних установ – на 2,7 млрд грн, або на 8,2%;

акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) – на 2,1 млрд грн, або на 2,4%;

зборів на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій – на 1,9 млрд грн, або на 25,2%;

ввізного мита – на 1,7 млрд грн, або на 5,6%.

Разом з тим, порівняно з планом на 2019 рік у проекті державного бюджету на 2020 рік зменшені прогнозні показники доходів за деякими видами, зокрема:

частина чистого прибутку (доходу) державних підприємств, що вилучається до бюджету, та дивіденди (доходу), нарахованого на акції (частки) господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність, – на 12,1 млрд грн, або на 27,2%;

кошти, що перераховуються Національним банком відповідно до Закону України «Про Національний банк України», – на 6,9 млрд грн, або на 14,5%;

ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування – на 1,1 млрд грн, або на 1,2%.

Крім того, на 2020 рік взагалі не заплановані надходження конфіскованих коштів та коштів, отриманих від реалізації майна, конфіскованого за рішенням суду за вчинення корупційного та пов'язаного з корупцією правопорушення /далі – конфісковані кошти/. Надходження конфіскованих коштів становили за: 2017 р. – 29,7 млрд грн, 2018 р. – 140,6 тис. грн, 9 місяців 2019 р. – 1,56 млрд грн, при цьому на 2019 рік не передбачено плану таких надходжень і законодавчо не унормувано питання зарахування і розподілу конфіскованих коштів. Водночас, згідно із статтею 22 законопроекту у разі надходження конфіскованих коштів вони зараховуються

до спеціального фонду державного бюджету та розподіляються у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів. Таке положення законопроекту не відповідає частині другій статті 95 Конституції України (згідно з якою виключно законом про державний бюджет визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків) та нормам Кодексу (зокрема, статтям 23 і 40 щодо встановлення бюджетних призначень законом про державний бюджет). Тому необхідно статтю 22 законопроекту виключити та опрацювати питання щодо передбачення у складі спеціального фонду проекту державного бюджету на 2020 рік конфіскованих коштів з визначенням цільового спрямуванням таких коштів.

Відповідно до розрахунків до законопроекту у плановому показнику ПДВ на 2020 рік враховано розрахунковий обсяг бюджетного відшкодування ПДВ у сумі 172,9 млрд грн, що на 16,7 млрд грн більше очікуваного показника у 2019 році /156,2 млрд грн/ та на 41,2 млрд грн більше фактичного показника за 2018 рік /131,7 млрд грн/. За звітними даними впродовж січня-вересня п.р. платникам податку грошовими коштами відшкодовано 117,4 млрд грн, що на 19,8 млрд грн більше ніж за аналогічний період 2018 р., при цьому залишки невідшкодованого платникам ПДВ за 8 місяців зменшилися на 8,6 млрд грн і на 01.09.2019 р. становили 20 млрд грн.

У статті 15 законопроекту передбачено, що Національний банк після підтвердження зовнішнім аудитом та затвердження Радою НБУ річної фінансової звітності та формування резервів має перерахувати до державного бюджету у 2020 р. кошти на загальну суму не менш як 40,7 млрд грн, що на 6,9 млрд грн або на 14,5% менше плану 2019 р. (47,6 млрд грн) та на 24,2 млрд грн, або в 1,6 раза, менше факту 2019 р. (64,9 млрд грн). НБУ звертає увагу, що остаточний результат розрахунку такого показника залежатиме від макроекономічних показників п.р. та визначатиметься після підтвердження зовнішнім аудитом і затвердження Радою НБУ річної фінансової звітності НБУ за 2019 рік. Загалом щодо коштів від НБУ за останні два роки має місце

значне відхилення фактичних надходжень від показників, врахованих у державному бюджеті (у 2018 р. – менше на 5,9 млрд грн, або на 11,7%; у 2019 р. – більше на 17,3 млрд грн, або на 36,3%), що свідчить про наявність проблеми реалістичного планування відповідного показника.

На 2020 рік надходження частини чистого прибутку державних підприємств, що вилучається до бюджету, та дивідендів, нарахованих на акції господарських товариств, у статутних капіталах яких є державна власність, заплановані в обсязі 32,4 млрд грн (факт за 2018 р. – 38,8 млрд грн, план на 2019 р. – 44,5 млрд грн, факт за 9 міс. п.р. – 32,4 млрд грн). Відповідно до Порядку відрахування до державного бюджету частини чистого прибутку (доходу) державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями (затвердженого постановою КМУ від 23.02.2011 р. № 138 (із змінами)) таке відрахування починаючи з 01.01.2019 р. здійснюється у розмірі 90% для підприємств, обсяг чистого прибутку яких фактично у відповідному звітному періоді становить більше 50 млн грн, і 50% - для інших підприємств. Однак, у пояснювальній записці до законопроекту вказано, що норматив відрахувань частини чистого прибутку державних підприємств та дивідендів господарських товариств з 2020 року застосовується на рівні 50%, що не передбачено чинними нормативно-правовими актами. Таким чином, існує можливість збільшення планового показника зазначених надходжень на 2020 рік на підставі чинної нормативно-правової бази (тобто без зменшення нормативу відповідних відрахувань).

Надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном на 2020 рік заплановані в обсязі 1270 млн грн (факт за 2018 р. – 1445,6 млн грн, план на 2019 р. – 1200 млн грн, факт за 9 міс. п.р. – 1195 млн грн, що становить 136,4% плану на цей період /876 млн грн/). Таким чином, виходячи з динаміки таких надходжень у 2018-2019 рр. та з урахуванням прийняття законопроекту про оренду державного та комунального майна за реєстр. № 1055-1 (яким передбачено упорядкування процедури передачі майна в оренду із застосуванням аукціонів) вбачається

обґрунтованою можливість збільшення відповідного планового показника на 2020 рік. Разом з тим, пунктом 7 Прикінцевих положень законопроекту доручається Кабінету Міністрів до 01.03.2020 р. внести на розгляд Верховної Ради пропозиції щодо змін до законодавчих актів, що регулюють орендні відносини та діяльність господарських товариств, передбачивши норму, відповідно до якої передача в оренду державного майна, закріпленого за акціонерними товариствами на праві господарського відання і яке не використовується для виконання державою своїх функцій та не забезпечує обороноздатність держави, її економічну незалежність, яке передане до статутного капіталу акціонерних товариств на праві господарського відання, щодо якого до статутного капіталу внесено право господарського відання на майно, здійснюється виключно на конкурсних засадах із спрямуванням орендної плати до державного бюджету в порядку та розмірах, встановлених Кабінетом Міністрів для державного майна. Зважаючи, що аналогічні доручення передбачені у законах про державний бюджет на 2018 рік (пункт 18 Прикінцевих положень) і на 2019 рік (пункт 16 Прикінцевих положень) та Урядом не виконані, воно вкотре виглядає декларативним та без відповідних змін до базового законодавства не матиме практичного застосування і відповідно впливу на показники бюджету. ГНЕУ вважає, що таке положення виглядає не зовсім коректним з точки зору вимог ч. 8 ст. 90 Регламенту, за якими якщо для реалізації положень законопроекту після його прийняття необхідні зміни до інших законів, такі зміни мають викладатися в розділі «Перехідні положення» законопроекту або в одночасно внесеному його ініціатором окремому законопроекті.

У Висновках Рахункової палати зазначено про можливість збільшення окремих показників доходів проекту державного бюджету на 2020 рік, насамперед:

ПДВ з ввезених на митну територію України товарів – на 5,6 млрд грн /за рахунок зменшення обсягів контрабанди внаслідок задекларованих і

розпочатих Урядом реформ податкових та митних органів, метою яких є суттєве покращення адміністрування податків/;

рентної плати за користування надрами – на 15,2 млрд грн /з урахуванням суми погашення податкового боргу до державного бюджету з рентної плати за користування надрами для видобування нафти та природного газу/;

єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України, – на 2,4 млрд грн /у разі запровадження справляння цього збору з легкових автомобілів загальною масою менше 3,5 тонни, що зареєстровані за межами України/.

Крім того, при доопрацюванні законопроекту до ІІ читання може відбутися збільшення показників доходів проекту державного бюджету на 2020 рік у зв'язку з ймовірним уточненням основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку на 2020 рік та необхідністю врахування положень відповідних законопроектів (насамперед щодо внесення змін до податкового і митного законодавства) залежно від їх стану розгляду і прийняття Верховною Радою у вересні–жовтні 2019 року.

При цьому на 11 жовтня 2019 р. прийнято ряд таких законопроектів, зокрема: про режим спільного транзиту та запровадження національної електронної транзитної системи (закон від 12.09.2019 р. № 78-IX); про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю (закон від 11.09.2019 р. № 54-IX); про внесення змін до Закону України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг» щодо детінізації розрахунків в сфері торгівлі і послуг (реєстр. № 1053-1, прийнято 20.09.2019 р.); про внесення змін до Податкового кодексу України щодо детінізації розрахунків в сфері торгівлі і послуг (реєстр. № 1073, прийнято 20.09.2019 р.); про внесення змін до Митного кодексу України щодо деяких питань функціонування авторизованих економічних операторів

(реєстр. № 1048, прийнято 02.10.2019 р.); про оренду державного та комунального майна (реєстр. № 1055-1, прийнято 03.10.2019 р.).

Поряд з тим, найближчим часом мають бути розглянуті у І читанні законопроекти про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві (реєстр. № 1210 і № 1210-1). Крім того, Указом Президента України від 20.09.2019 р. № 713 «Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції» доручено Кабінету Міністрів до 01.10.2019 р. внести на розгляд Верховної Ради законопроекти: про обіг земель сільськогосподарського призначення; про легалізацію грального бізнесу в Україні; про внесення змін до деяких законів України щодо упорядкування видобутку бурштину в Україні (окремі з таких урядових законопроектів зареєстровані у Верховній Раді за № 2178, № 2240, № 2241, № 2242). Вказані законодавчі ініціативи у разі їх прийняття також можуть мати вплив на показники доходів державного бюджету у наступному році.

Граничний обсяг державного боргу на 31.12.2020 р. передбачено у сумі 2127,7 млрд грн, що становить 46,7% прогнозного ВВП (станом на 31.12.2018 р. державний борг становив 1860,3 млрд грн, або 52,3% ВВП, граничний обсяг державного боргу на кінець 2019 р. встановлено у сумі 2060,1 млрд грн, або 52,2% прогнозного ВВП) та є в межах відповідного параметру (47% ВВП), визначеного у Середньостроковій стратегії управління державним боргом на 2019-2022 роки /затвердженій постановою КМУ від 05.06.2019 р. № 473/. Граничний обсяг гарантованого державою боргу на 31.12.2020 р. передбачено у сумі 335,6 млрд грн, що становить 7,4% прогнозного ВВП (станом на 31.12.2018 р. гарантований державою борг становив 308,1 млрд грн, або 8,6% ВВП, граничний обсяг такого боргу на кінець 2019 р. визначено у сумі 388,6 млрд грн, або 9,8% прогнозного ВВП).

Таким чином, загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець 2020 р. очікується у сумі 2463,3 млрд грн, що

становить 54,1% прогнозного ВВП (станом на 31.12.2018 р. загальний обсяг боргу становив 2168,4 млрд грн, або 60,9% ВВП, граничний обсяг такого боргу на кінець 2019 р. розрахунково становить 2448,7 млрд грн, або 62% прогнозного ВВП). Отже, у наступному році планується забезпечити дотримання вимог частини другої статті 18 Кодексу (згідно з якою загальний обсяг державного та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60% річного номінального обсягу ВВП).

Загалом державні запозичення передбачені в обсязі майже 383,8 млрд грн, що на 37,9 млрд грн, або на 11%, більше планових показників на 2019 р. У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що середньозважена ставка для внутрішніх боргових інструментів становитиме близько 14,6% річних, для зовнішніх боргових інструментів – близько 8% річних, однак умови державних запозичень можуть змінюватися залежно від впливу політичних, економічних та геополітичних чинників. Хоча порівняно з 2019 р. планується зменшити дохідність запозичень, проте вона ще залишається непомірно високою, що потребуватиме значних видатків державного бюджету на обслуговування боргу.

Статтями 16 і 17 законопроекту пропонується надати право Мінфіну у разі потреби за рішенням Кабінету Міністрів здійснювати понадпланові випуски ОВДП (з відповідним коригуванням граничного обсягу державного боргу) та подальшим їх спрямуванням на придбання у державну власність в обмін на ці облігації відповідно акцій додаткової емісії банків та векселів Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. /у 2018 р. та за 8 місяців 2019 р. такі операції не здійснювалися, навпаки у вказаний період цей Фонд достроково погасив 10,1 млрд грн заборгованості за аналогічними операціями, здійсненими у 2014-2016 рр./. Зазначені положення не узгоджуються з вимогами Кодексу, про що також зауважує Рахункова палата, зокрема: частиною першою статті 16 (щодо здійснення державних запозичень в межах, визначених законом про державний бюджет), частиною першою статті 18 і пунктом 2 частини першої статті 40 (щодо визначення граничного обсягу

державного боргу законом про державний бюджет), пунктом 13 частини першої статті 113 (щодо визнання порушенням бюджетного законодавства прийняття рішень, що призвели до перевищення граничного обсягу державного боргу). Крім того, ГНЕУ відмічає, що реалізація таких положень містить ризики неконтрольованого зростання державного боргу, порушення параметрів боргової безпеки країни та максимізації боргових ризиків у середньостроковій і довгостроковій перспективі.

Кредити (позики), що залучаються державою до спеціального фонду державного бюджету від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій на реалізацію інвестиційних проектів (далі –зовнішні цільові запозичення), у 2020 р. заплановані в обсязі 22,7 млрд грн, що на 1,5 млрд грн більше відповідного планового показника на 2019 рік (факт за 2018 р. – 9,1 млрд грн, або 46,7% річного плану /19,5 млрд грн/, факт за 8 місяців п.р. – 6,5 млрд грн, або 31% річного плану /21,2 млрд грн/). Низький рівень залучення зовнішніх цільових запозичень є характерним і для попередніх років, що свідчить про системні недоліки у плануванні та використанні зазначених коштів, зокрема через неналежне здійснення відповідальними виконавцями заходів з впровадження проектів. Зважаючи на наведене, вбачається занадто оптимістичною можливість отримання у 2020 році відповідних кредитних ресурсів у запропонованому обсязі.

При цьому, частиною другою статті 4 законопроекту пропонується дозволити Мінфіну на підставі рішення Кабінету Міністрів, погодженого з Комітетом, вносити зміни до розпису спеціального фонду державного бюджету з метою відображення фактичного надходження у 2019 році зовнішніх цільових запозичень та витрат за відповідними бюджетними програмами, перерозподілу видатків бюджету між такими бюджетними програмами головних розпорядників коштів в межах загального обсягу залучення зовнішніх цільових запозичень з коригуванням встановлених показників фінансування, видатків та кредитування, граничних обсягів дефіциту державного бюджету і державного боргу. Таке положення не

відповідає вимогам частини першої статті 16, частини першої статті 18 та частини першої статті 40 Кодексу (щодо встановлення законом про державний бюджет граничного обсягу державного боргу, фінансування державного бюджету, бюджетних призначень головним розпорядникам коштів державного бюджету та обсягів залучення відповідних кредитів (позик)).

До додатка № 8 до законопроекту включено позику від Кредитної установи для відбудови (ФРН) на фінансування Проекту «Рефінансування енергоефективних інвестицій малих та середніх підприємств України через фінансовий сектор» на 2020 рік у сумі 202 млн грн (загальний обсяг позики – 7 млн євро), однак у матеріалах до законопроекту щодо програми державних запозичень на 2020 рік не вказано про наявність відповідної кредитної угоди (включаючи дату її укладання та набрання чинності).

Статтями 27 і 28 законопроекту пропонується установити, що розподіл коштів за 2 бюджетними програмами, які реалізуються за рахунок зовнішніх цільових запозичень, здійснюється Кабінетом Міністрів, а саме:

розподіл субвенції на реалізацію проектів у рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України між місцевими бюджетами /передбачено у сумі 1275 млн грн за кодом 2761600, кредитор – Європейський інвестиційний банк/;

розподіл бюджетних призначень для реалізації проекту «Програма «Прискорення приватних інвестицій у сільське господарство України» /передбачено у сумі 600 млн грн за кодом 3511650, кредитор – Міжнародний банк реконструкції та розвитку/.

Такі положення законопроекту не відповідають вимогам Кодексу. Згідно з пунктами 5 і 6 частини першої статті 40 Кодексу та частиною третьою статті 97 Кодексу розподіл вказаних субвенції і бюджетних призначень мав би бути передбачений відповідно у додатках № 7 і № 3 до законопроекту, якщо ж на даному етапі це неможливо, зазначений розподіл повинен здійснюватися відповідно до частини шостої статті 108 і частини шостої статті 23 Кодексу (за рішенням Кабінету Міністрів, погодженим з Комітетом).

Крім того, загальне найменування зовнішніх цільових запозичень, наведене у статті 4 і додатку № 8 до законопроекту, потребує приведення у відповідність до їх викладу у пункті 10 частини першої статті 40 Кодексу.

Загальні витрати на обслуговування і погашення державного боргу заплановані в обсязі 438,1 млрд грн, що на 20,7 млрд грн, або на 4,9%, більше плану на 2019 рік. При цьому, витрати на погашення основної суми боргу заплановано в обсязі 292,9 млрд грн /на 20,7 млрд грн, або на 7,6%, більше планових показників на 2019 рік/, а видатки на обслуговування боргу визначені у сумі 145,2 млрд грн /на рівні бюджетних призначень на 2018 рік/. Оскільки витрати в частині зовнішніх зобов'язань розраховані на основі прогнозного курсу валюти 29,4 грн/дол. США на кінець 2020 р., ймовірним є зменшення таких витрат у разі уточнення прогнозного курсу валюти з урахуванням ревальвації гривні у 2019 р.

В інформації Мінфіну про фіскальні ризики (яка надана у складі супровідних матеріалів до законопроекту) зазначено, що значне навантаження за борговими платежами припадає на 2019-2022 роки внаслідок необхідності погашення державного зовнішнього боргу перед МВФ та за частиною ОЗДП 2014-2016 років випусків, а також у зв'язку зі значними обсягами випуску короткострокових ОВДП 2018-2019 років. Крім того, ризики державного боргу можуть посилюватись в разі ускладнення доступу України до міжнародних ринків капіталу.

Статтею 6 законопроекту передбачено надання державних гарантій у 2020 році на суму 28,9 млрд грн (на 2018 р. передбачалося 24 млрд грн, на 2019 р. – 27,3 млрд грн, а факт за 2018 р. – 8,9 млрд грн, протягом 8 місяців 2019 р. державні гарантії не надавались), що становить 3% доходів загального фонду проекту державного бюджету на 2020 рік та відповідає вимогам частини першої статті18 Кодексу (згідно з якими граничний обсяг надання державних гарантій не може перевищувати 3% планових доходів загального фонду державного бюджету).

У законопроекті надходження від приватизації державного майна плануються в обсязі 5 млрд грн, що на 12,1 млрд грн менше відповідного планового показника на 2019 р. (факт за 2018 р. – 268,8 млн грн, факт за січень-серпень 2019 р. – 369,1 млн грн). Зважаючи на значне невиконання цього джерела фінансування державного бюджету протягом останніх років, існують ризики щодо виконання запропонованого показника і на 2020 рік. При цьому невиконання планових надходжень від приватизації державного майна може призвести до необхідності заміщення недоотриманого обсягу шляхом здійснення понадпланових державних запозичень відповідно до частини четвертої статті 15 Кодексу /аналогічні операції здійснювалися у 2012, 2013, 2014, 2017 і 2018 рр./ та відповідно збільшення обсягу державного боргу і видатків на його обслуговування, на що також звертає увагу Рахункова палата.

Разом з тим, Верховною Радою 02.10.2019 р. прийнято законопроект про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» (реєстр. № 1054-1), який по суті розширює коло об'єктів, можливих для приватизації (у відповідному переліку містилося більш ніж 1000 об'єктів). Крім того, Указом Президента України від 20.09.2019 р. № 713 «Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції» доручено Кабінету Міністрів до 01.12.2019 р. вжити заходів щодо забезпечення підготовки об'єктів великої приватизації для проведення приватизації, а також продажу на електронних аукціонах об'єктів малої приватизації у кількості понад обсяги продажів, проведених протягом І півріччя 2019 р. Зазначене свідчить про можливість суттєвого збільшення планового показника надходжень від приватизації державного майна на 2020 рік залежно від спроможності Уряду здійснити масштабну приватизацію на прозорих і конкурсних умовах.

У статті 1 законопроекту (аналогічно як у законах на попередні роки) передбачено визначити оборотний залишок бюджетних коштів у розмірі до 2% видатків загального фонду державного бюджету (тобто це означає межу від

0% до 2%). Однак цим лише дублюється положення абзацу другого частини третьої статті 14 Кодексу, яким встановлено межу для визначення безпосередньо у законі про державний бюджет конкретного показника оборотного залишку в абсолютній величині. Отже, запропонована у законопроекті редакція відповідного положення унеможливлює практичне застосування як оборотного залишку бюджетних коштів для покриття тимчасових касових розривів, так і вільного залишку бюджетних коштів (одного із джерел фінансування державного бюджету), що також вказано у Висновках Рахункової палати. На думку Рахункової палати, наявність аналогічних положень у законах про державний бюджет на попередні роки стало однією з причин незначного обсягу залишку бюджетних коштів загального фонду державного бюджету на початок 2018 р. (3183 млн грн) і 2019 р. (326,4 млн грн), внаслідок чого протягом 2018 р. та І кварталу 2019 р. була недостатність ресурсів загального фонду для здійснення витрат державного бюджету.

Видатки проекту державного бюджету на 2020 рік розподілені (додаток № 3 до законопроекту) між 81 головними розпорядниками коштів державного бюджету (без урахування головних розпорядників коштів за загальнодержавними видатками і кредитуванням). Порівняно з 2019 роком кількість головних розпорядників зменшилася на 4 одиниці, що відбулося внаслідок формування нового складу Кабінету Міністрів 29.08.2019 р. та відповідно до постанови КМУ від 02.09.2019 р. № 829 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади», згідно з якою:

перейменовано Міністерство розвитку громад та територій (коди 275 і 276 відомчої класифікації видатків та кредитування державного бюджету) /раніше – Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства/, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (коди 120 і 121) /раніше – Міністерство економічного розвитку і торгівлі, при цьому до нього приєднано Міністерство аграрної політики та продовольства (код 280)/, Міністерство енергетики та захисту

довкілля (код 240) /раніше – Міністерство екології та природних ресурсів, при цьому до нього приєднано Міністерство енергетики та вугільної промисловості (код 110)/, Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб (коди 150 і 151) /раніше – Міністерство у справах ветеранів, при цьому до нього приєднано Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб (код160)/;

утворено Міністерство культури, молоді та спорту (код 380) /шляхом реорганізації Міністерства інформаційної політики (код 380) та покладення на новий орган функцій Міністерства культури (код 180) і Міністерства молоді та спорту (код 340), які ліквідовано/ і Міністерство цифрової трансформації (код 290) /шляхом реорганізації Державного агентства з питань електронного урядування/.

У зв'язку з цим, порівняно з 2019 р. суттєво змінилася кодифікація бюджетних програм та їх відповідальних виконавців у додатках № 3 і № 4 до законопроекту.

Розміри прожиткового мінімуму до 1 липня 2020 року не змінюватимуться і відповідатимуть рівню грудня 2019 року, а їх зростання розпочнеться лише з 1 липня на 4,5% і з 1 грудня загалом на 8% /до грудня попереднього року/, а мінімальна зарплата зросте з 1 січня 2020 року на 13,2%. При цьому інфляція за такий період прогнозується на рівні 6%, тобто підвищення прожиткового мінімуму і мінімальної зарплати передбачається відповідно на 2 і 7,2 відсоткових пункти вище прогнозного індексу споживчих цін. Загалом соціальні гарантії починаючи з грудня 2013 р. були підвищені на 13,1% тільки з вересня 2015 р., у 2016 р. (по грудню) – на 16,1%, у 2017 р. (по грудню) – на 10,1%, у 2018 р. (по грудню) – на 9%, у 2019 р. (по грудню) – на 9,4%, однак інфляція за 2014 р. становила 24,9%, за 2015 р. – 43,3%, за 2016 р. – 12,4%, за 2017 р. – 13,7%, за 2018 р. – 9,8%, на 2019 р. – прогнозується на рівні 7,4%.

За інформацією Мінсоцполітики (на його офіційному сайті), наданою відповідно до статті 5 Закону України «Про прожитковий мінімум», фактичний розмір прожиткового мінімуму у цінах серпня 2019 р. у розрахунку на місяць на одну особу становив 3669 грн (з урахуванням суми обов'язкових платежів – 4208 грн), для дітей віком до 6 років – 3439 грн, для дітей віком від 6 до 18 років – 4211 грн, для працездатних осіб – 3802 грн (з урахуванням суми обов'язкових платежів – 4722 грн), для осіб, які втратили працездатність, – 3110 грн. Отже, законопроектом передбачено визначити розмір прожиткового мінімуму на 2020 рік (середньозважений розмір якого – 2078 грн), який в 2 рази нижчий за фактичний його розмір у серпні 2019 р.

При цьому ГНЕУ зауважує, що Урядом пропонується закріпити значно нижчий розмір базового соціального стандарту, ніж обчислений згідно з чинною на сьогодні методикою його показників, що не враховує знецінення грошових доходів та заощаджень громадян внаслідок високої цінової інфляції і зумовить зниження купівельної спроможності населення (й відповідно формування ВВП), погіршення рівня його життя та соціальної захищеності, створить передумови подальшого зубожіння, особливо найбільш уразливих верств населення, зокрема, тих, для кого пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги є основним, зазвичай єдиним, джерелом існування. Крім того, Рахункова палата і ГНЕУ звертають увагу, що установлений у статті 7 законопроекту прожитковий мінімум розраховано на основі наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення, затверджених постановою КМУ від 11.10.2016 р. № 780, яка рішенням Окружного адміністративного суду м. Києва від 25.04.2018 р. № 826/3639/17 і постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 10.07.2018 р. по цій справі визнана протиправною та нечинною.

Водночас, частиною другою статті 7 законопроекту доручається Кабінету Міністрів здійснити рішучі кроки щодо наближення у 2020 році розміру прожиткового мінімуму до його реальної величини, яка може

становити розрахунково близько 4251 грн з відповідним коригуванням розміру прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп населення. Однак таке положення є декларативним та за висновком ГНЕУ не є нормативно-правовим і має суто розпорядчий характер, а отже є доволі сумнівним, при цьому поняття «рішучі кроки» є оціночним і може по-різному розумітися різними суб'єктами та порушує принцип правової визначеності. На запит від Комітету Мінфіном повідомлено, що у разі встановлення вказаного розміру прожиткового мінімуму додаткові видатки бюджету становитимуть 366,3 млрд грн, а Мінсоцполітики поінформувало, що питання прожиткового мінімуму потребує комплексного оновлення підходів до визначення такого показника з метою забезпечення більш прозорого механізму його встановлення та застосування.

Відповідно до постанови КМУ від 30.08.2002 р. № 1298 «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери» (із змінами) з 01.01.2017 р. розмір посадового окладу (тарифної ставки) працівника I тарифного розряду встановлено у розмірі прожиткового мінімуму для працездатних осіб на 1 січня календарного року. Отже, на 2020 рік такий посадовий оклад становитиме 2102 грн і на 2621 грн буде меншим мінімальної зарплати, що вимагатиме від керівників бюджетних установ встановлювати доплати, надбавки, премії для тих працівників, посадові оклади яких менші за мінімальну зарплату, внаслідок чого зберігатиметься «зрівнялівка» в оплаті праці і не буде забезпечено диференціації в оплаті праці залежно від складності та професійності роботи.

ГНЕУ, підтримуючи пропозицію підвищення мінімальної зарплати, акцентує увагу на необхідності відновлення міжпосадових співвідношень та вважає за доцільне, використовуючи досвід країн ЄС, установити законодавчу норму обов'язкового коригування основних державних соціальних стандартів і гарантій у сфері доходів відповідно до індексу інфляції у випадку підвищення споживчих цін більш як на 2%.

Незважаючи на те, що видатки проекту державного бюджету на 2020 рік на 5,2% більше бюджетних призначень на 2019 р., Рахункова палата вказує на зменшення реальних, тобто без урахування цінового чинника, видатків державного бюджету на 3,7%.

У проекті державного бюджету на 2020 рік видатки споживання визначені в обсязі 983,4 млрд грн /на 15,6 млрд грн, або на 1,6%, більше бюджетних призначень на 2019 р./ і становлять 84,1% загального обсягу видатків, а видатки розвитку – 157,1 млрд грн /на 14,3 млрд грн, або на 10%, більше бюджетних призначень на 2019 р./ і становлять 13,4% загального обсягу видатків, а решта видатків в обсязі 29,5 млрд грн (2,5% загального обсягу видатків) є нерозподіленими (у т.ч. нерозподілені видатки на національну безпеку і оборони – 28 млрд грн, резервний фонд –1,5 млрд грн). За економічною структурою найбільші обсяги видатків передбачені на:

оплату праці працівників бюджетних установ – 182,4 млрд грн /на 8,7 млрд грн, або на 5%, більше бюджетних призначень на 2019 рік/;

трансферт Пенсійному фонду – 172,6 млрд грн /на 5,1 млрд грн, або на 3%, більше бюджетних призначень на 2019 рік/;

трансферти місцевим бюджетам – 151,1 млрд грн /на 137,2 млрд грн, або на 47,6%, менше бюджетних призначень на 2019 р./;

обслуговування державного боргу – 145,2 млрд грн /на рівні бюджетних призначень на 2019 рік/.

Видатки для Пенсійного фонду за бюджетною програмою (код 2506080) акумулюють в собі кошти на виплату пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами, та для покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду /тобто, окремо не визначено кошти для покриття дефіциту Пенсійного фонду/. За такого правового регулювання дефіцит Пенсійного фонду встановлюватиметься виключно при затвердженні Кабінетом Міністрів бюджету Пенсійного фонду та існуватиме можливість його уточнення протягом року в межах коштів, визначених Пенсійному фонду у державному бюджеті на 2020 рік, без внесення змін до нього. При цьому

обсяг видатків для Пенсійного фонду на 2020 рік порівняно з уточненим планом на 2019 р. (182,2 млрд грн) заплановано на 9,6 млрд грн, або на 5,3%, менше. У зв’язку з цим виникає питання щодо обґрунтованості обсягу таких видатків, зважаючи на необхідність продовження заходів щодо осучаснення пенсійних виплат та проведення автоматичного перерахунку пенсій з 1 березня 2020 року. За інформацією Мінсоцполітики додаткова потреба Пенсійного фонду у коштах державного бюджету може складати 23 млрд грн, однак може бути меншою за умов збільшення обсягів власних надходжень Фонду, а саме від єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, зокрема внаслідок економічного зростання, зменшення тіньової економіки, легалізації занятості та оплати праці. Рахункова палата звертає увагу, що значними є ризики посилення залежності виплати пенсій і допомоги від отримання Пенсійним фондом позичок з єдиного казначейського рахунку. У цьому зв’язку слід зазначити, що залишається законодавчо неврегульованим вже більше 10 років питання щодо погашення заборгованості Пенсійного фонду перед бюджетом за надання позик на покриття тимчасових касових розривів з ЄКР, яка станом на 01.10.2019 р. становила 56,6 млрд грн і з початку п.р. зросла на 3,8 млрд грн. У Висновках Рахункової палати відмічено, що вкотре не запропоновано вирішення багаторічної проблеми повернення на ЄКР 48,05 млрд грн, залучених у 2007–2014 рр. на покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду, та з урахуванням зростання у п.р. такої заборгованості ризики неповернення цих коштів дедалі збільшуються.

Однією з особливостей проекту державного бюджету на 2020 рік щодо соціального забезпечення є передбачення за двома бюджетними програмами Мінсоцполітики (коди 2501230 і 2501030) видатків на наданням пільг і житлових субсидій населенню та виплату допомоги сім`ям з дітьми й деяким іншим категоріям громадян, які до 2020 р. здійснюються з місцевих бюджетів за рахунок відповідних субвенцій з державного бюджету (таку зміну порядку здійснення відповідних видатків запропоновано у пов’язаному законопроекті № 2144).

При цьому видатки за програмою 2501230 «Виплата пільг і житлових субсидій громадянам на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу у грошовій формі» передбачені у сумі 47,6 млрд грн, що на 10,4 млрд грн, або на 17,9%, менше загального затвердженого обсягу відповідних видатків (58,05 млрд грн), які у 2019 р. надаються за цією програмою (20 млрд грн) та за рахунок двох субвенцій за кодами 2511220 та 3511230 (35,1 млрд грн і 2,95 млрд грн), а також на 2,4 млрд грн, або на 4,8%, менше загального уточненого обсягу таких видатків на 2019 р. Відтак, виникає питання щодо достатності запланованого обсягу зазначених видатків на наступний рік, у т.ч. через можливе зростання цін на житлово-комунальні послуги.

Поряд з тим, обсяг видатків на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям та деяким іншим категоріям громадян за програмою 2501030 (59,5 млрд грн) зменшено на 3,5 млрд грн, або на 5,5%, порівняно з аналогічними видатками на 2019 р. (які у п.р. здійснюються за рахунок субвенції за кодом 3511340 у сумі 63 млрд грн) за одночасного розширення контингенту отримувачів допомоги та в умовах запланованого підвищення у 2020 р. соціальних стандартів, у зв'язку з чим посилюються ризики недостатності запланованого обсягу коштів на цю мету. Разом з тим, за рахунок таких видатків в рамках державної допомоги сім'ям з дітьми серед іншого планується забезпечувати запроваджені урядові ініціативи щодо надання окремих видів допомог, передбачених постановами КМУ від 30.01.2019 р. № 68 «Деякі питання надання послуги з догляду за дитиною до трьох років "муніципальна няня"» (здійснення з 01.01.2019 р. відшкодування вартості такої послуги у розмірі прожиткового мінімуму на дітей віком до 6 років, встановленого станом на 1 січня відповідного року /у 2020 р. – 1779 грн/) та від 13.03.2019 р. №250 «Деякі питання надання соціальної підтримки багатодітним сім'ям» (надання допомоги громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, які постійно проживають в Україні, на третю і кожну наступну дитину у розмірі 1700 грн щомісяця до досягнення дитиною 6-

річного віку), однак на даний час таке питання не врегульовано на законодавчому рівні (види допомоги сім'ям з дітьми та вимоги щодо її надання визначено Законом України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми»), на що звертав увагу Уряду Комітет при аналізі виконання державного бюджету у 2019 р. Натомість вказані нові соціальні допомоги Урядом пропонується віднести до видаткових повноважень державного бюджету на постійній основі шляхом внесення змін до Кодексу (у пов'язаному законопроекті № 2144) без передбачення відповідних норм у базовому законі.

Проект державного бюджету на 2020 рік в частині видатків на охорону здоров'я передбачає продовження розпочатої медичної реформи, здійснюваної відповідно до Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», при цьому комунальні заклади охорони здоров'я мають долучитися до програми медичних гарантій з 1 квітня 2020 року. У зв'язку з цим, Урядом запропоновані відповідні зміни до Кодексу (у пов'язаному законопроекті № 2144) та на 2020 рік на реалізацію програми медичних гарантій (включаючи всі види медичної допомоги) передбачено видатки для Національної служби здоров'я за бюджетною програмою 2308060 в обсязі 72,1 млрд грн (що за поясненнями МОЗ включає кошти на: первинну медичну допомогу – 19,1 млрд грн; екстрену медичну допомогу – 4,7 млрд грн; вторинну (спеціалізовану) та третинну (високоспеціалізовану), паліативну медичну допомогу, медичну реабілітацію, медичну допомогу дітям до 16 років, медичну допомогу у зв'язку з вагітністю та пологами – 44,5 млрд грн; відшкодування вартості лікарських засобів – 3,1 млрд грн; резерв – 0,7 млрд грн) та збережено надання до 01.04.2020 р. медичної субвенції місцевим бюджетам у сумі 14,6 млрд грн. Крім того, пунктом 8 Прикінцевих положень законопроекту пропонується фінансове забезпечення закладів охорони здоров'я, які належать до сфери управління МОЗ, Національної академії медичних наук, Державного управління справами, Національної академії наук, Мінсоцполітики та не уклали договір з Національною службою здоров'я про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій,

здійснювати у 2020 році за рахунок коштів державного бюджету за бюджетними програмами відповідних вищезазначених головних розпорядників коштів.

Кошти для централізованого забезпечення хворих дороговартісними лікарськими засобами та медичними виробами передбачено у сумі 4,9 млрд грн, що менше ніж у 2019 р. (6,6 млрд грн). На рівні п.р. визначено видатки на лікування громадян України за кордоном (689,9 млн грн).

Разом з тим, Рахункова палата звертає увагу, що порядок реалізації державних медичних гарантій з надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги і третинної (високоспеціалізованої) амбулаторної та стаціонарної медичної допомоги, екстреної, паліативної медичної допомоги та медичної реабілітації, переліки й обсяг медичних послуг та лікарських засобів, оплата яких гарантується за рахунок коштів державного бюджету, не визначені; вартість послуг за цими видами медичної допомоги не встановлена, а видатки, передбачені на 2019 рік для впровадження пілотного проекту з реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для амбулаторно-поліклінічної вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги не здійснювалися, а відтак застерігає про наявні ризики й можливі проблеми з фінансовим забезпеченням окремих закладів охорони здоров’я.

Згідно із статтею 5 Закону України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» обсяг коштів державного бюджету, що спрямовуються на реалізацію програми медичних гарантій, щорічно визначається в законі про державний бюджет у розмірі не менше 5% ВВП. Однак, за прогнозними розрахунками Мінфіну обсяг видатків зведеного бюджету на охорону здоров’я на 2020 рік становитиме 131,8 млрд грн, або 2,9% ВВП. Відповідно до цієї ж статті вказаного Закону програма медичних гарантій затверджується Верховною Радою у складі закону про державний бюджет на відповідний рік, але до законопроекту вона не подана.

Щодо видатків на забезпечення національної безпеки і оборони в інформації щодо врахування пропозицій РНБО (що є у складі супровідних матеріалів до законопроекту відповідно до пункту 11 частини першої статті 38 Кодексу) зазначено, що:

пропозицій від РНБО до законопроекту по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України, та обсягів видатків на національну безпеку і оборону до Мінфіну не надходило;

у законопроекті з урахуванням вимог статті 35 Закону України «Про національну безпеку України» загальний ресурс на безпеку і оборону передбачено у сумі 245,8 млрд грн (5,4% ВВП), у т.ч.: видатки за бюджетними програмами Міноборони, інших суб'єктів сектору безпеки і оборони – у сумі 207,8 млрд грн (із загального фонду – 194,8 млрд грн /на рівні 2019 р./, із спеціального фонду – 13 млрд грн), державні гарантії – у сумі 10 млрд грн, а також додаткові видатки із загального фонду за бюджетною програмою РНБО «Нерозподілені видатки на національну безпеку і оборону» (код 6501060) в сумі 28 млрд грн, які будуть розподілені окремо за рішенням РНБО.

Зокрема, статтею 26 законопроекту пропонується (як виняток з абзацу другого частини четвертої статті 33, частини одинадцятої статті 23 та пункту 11 частини першої статті 38 Кодексу) здійснити розподіл коштів за бюджетною програмою 6501060 за рішенням РНБО (з визначенням головного розпорядника коштів, відповідального виконавця бюджетних програм, напряму використання коштів, обсягу видатків споживання, у т.ч. на оплату праці, комунальні послуги та енергоносії, і видатків розвитку), на підставі якого Мінфіном вносяться зміни до розпису державного бюджету за поданням головних розпорядників коштів. Таке положення не відповідає частині другій статті 95 Конституції України (згідно з якою виключно законом про державний бюджет визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків) та нормам Кодексу (зокрема, вищезгаданим у статті 26 законопроекту, а також частині другій статті 23 і пункту 5 частини першої статті 40 щодо встановлення

бюджетних призначень законом про державний бюджет, частині шостій статті 23 щодо передачі бюджетних призначень за рішенням Кабінету Міністрів, погодженим з Комітетом). Крім того, зазначене, на думку Рахункової палати, посилює корупційні ризики унаслідок прийняття неефективних управлінських рішень, «ручного» управління коштами за відсутності встановленого порядку розподілу. Отже, з метою дотримання бюджетного законодавства та передбачення обсягів видатків на 2020 р. за бюджетними програмами Міноборони, інших суб'єктів сектору безпеки і оборони відповідно до реальних потреб цього сектору при доопрацюванні законопроекту належить статтю 26 та видатки за бюджетною програмою 6501060 у сумі 28 млрд грн виключити, здійснивши розподіл таких коштів між відповідними бюджетними програмами головних розпорядників коштів з урахуванням рішення РНБО, що також вказано у Висновках Рахункової палати. При цьому Комітет направив відповідне звернення до РНБО з метою своєчасного врегулювання такого питання.

Статтею 18 законопроекту /аналогічна норма передбачалася у законах на 2015-2019 рр./ пропонується дозволити Міноборони у 2020 р. продовжити до 31.03.2020 р. дію договорів про закупівлю послуг з харчування, які діяли у 2019 р. Однак таке питання не належить до предмету регулювання закону про державний бюджет, визначеного статтею 40 Кодексу, і має унормовуватися законодавством щодо закупівель. Зокрема, згідно з частиною другою статті 2 Закону України «Про публічні закупівлі» умови, порядок та процедури закупівель товарів, робіт і послуг можуть установлюватися або змінюватися виключно цим Законом та/або Законом України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони», а зміна його положень може здійснюватися виключно шляхом внесення змін до вказаних законів. Рахункова палата і ГНЕУ також звертають увагу на такі вимоги Закону України «Про публічні закупівлі».

Щодо видатків на державне управління слід зазначити, що у проекті державного бюджету на 2020 рік видатки на забезпечення діяльності

центральних органів виконавчої влади визначені відповідно до прийнятого новим Урядом рішення щодо їх оптимізації (постанова КМУ від 02.09.2019 р. № 829 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади»), проте не відбулося відповідного зменшення таких видатків порівняно з бюджетними призначеннями на 2019 р. Таким чином, доцільно рекомендувати Уряду здійснити заходи з оптимізації цієї системи, забезпечивши скорочення чисельності працівників таких органів, виходячи з необхідності усунення дублювання функцій і повноважень між державними органами та спрощення управлінських процедур із застосуванням цифрових трансформацій, та відповідно переглянути зазначені видатки.

Поряд з тим, на 2020 рік за загальним фондом передбачені видатки за бюджетною програмою 0421060 «Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління» у сумі 1215 млн грн (з них на оплату праці – 869,5 млн грн), що лише на 15,7 млн грн менше бюджетних призначень на 2019 рік, хоча попередньо планувалося завершити набір фахівців з питань реформ у п.р. Слід нагадати, що заходи за цією програмою здійснюються з 2017 р. відповідно до низки рішень Уряду щодо реформування державного управління (постанови КМУ від 18.08.2017 р. № 647 «Деякі питання реалізації комплексної реформи державного управління» і № 644 «Деякі питання упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади» та від 18.01.2017 р. № 15 «Питання оплати праці працівників державних органів» /із змінами/) та встановлюють особливі умови оплати праці новостворених структурних підрозділів у визначених Урядом органах державної влади (зокрема, в частині встановлення щомісячної надбавки за виконання особливо важливої роботи для фахівців з питань реформ у розмірі від 30,5 до 40,5 тис. грн).

У проекті державного бюджету на 2020 рік передбачено Мінфіну видатки загального фонду для Бюро фінансових розслідувань за бюджетною програмою 3502010 «Керівництво та управління у сфері фінансових розслідувань» у сумі 1288,1 млн грн та для Агентства з управління державним

боргом за бюджетною програмою 3508010 «Керівництво та управління у сфері реалізації політики з питань управління державним боргом» у сумі 52,8 млн грн, однак законодавчо не врегульовано питання створення та функціонування цих органів. Рахункова палата зауважує, що планування таких бюджетних програм є передчасним, оскільки законодавчі підстави для їх запровадження на час подання законопроекту до Верховної Ради відсутні. При цьому потрібно зазначити, що Верховна Рада 02.10.2019 р. прийняла у І читанні законопроект «Про Бюро фінансових розслідувань» (реєстр. № 1208-2), а урядовий законопроект «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» за реєстр. № 2104 /щодо створення Боргового агентства/ ще не розглядався.

У зв’язку з проведенням у 2020 році Всеукраїнського перепису населення та чергових місцевих виборів суттєво збільшено порівняно з 2019 р. видатки загального фонду за відповідними бюджетними програмами: «Статистичні спостереження та переписи» (код 1207020) – в 13,9 раза (передбачено у сумі 3,4 млрд грн проти 0,25 млрд грн на 2019 р.); «Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (код 6741020) – в 8,7 раза (передбачено у сумі 2,14 млрд грн проти 0,25 млрд грн на 2019 р.).

Відповідно до Закону України «Про політичні партії в України» у законопроекті передбачено видатки загального фонду на фінансове забезпечення політичних партій у сумі 1034,4 млн грн, а саме за бюджетними програмами «Відшкодування витрат політичним партіям, пов’язаних із фінансуванням їх передвиборної агітації на виборах народних депутатів України» (код 6731110) у сумі 467,3 млн грн та «Фінансування статутної діяльності політичних партій» (код 6331020) у сумі 567,1 млн грн. При цьому у зв’язку з прийняттям Верховною Радою 02.10.2019 р. законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» (реєстр № 1029), яким зменшено наполовину загальний обсяг фінансового забезпечення статутної діяльності політичних партій, при доопрацюванні законопроекту

належить відповідно зменшити обсяг видатків за бюджетною програмою 6331020.

Щодо забезпечення функціонування судів і діяльності суддів, органів і установ системи правосуддя у проекті державного бюджету на 2020 рік відповідні видатки передбачені в обсязі 17,9 млрд грн (з них за загальним фондом – 13,95 млрд грн), що на 4,9% перевищує відповідний обсяг видатків на 2019 рік. При цьому за спеціальним фондом на вказану мету планується отримати судовий збір та надходження від звернення застави у дохід держави у сумі 3,9 млрд грн (відповідно до пункту 5 частини третьої статті 29 та пункту 5 частини четвертої статті 30 Кодексу). Однак, за інформацією, наведеною у матеріалах до законопроекту, не врахованими залишилися пропозиції Вищої ради правосуддя по статтях, пов'язаних із забезпеченням функціонування судів і діяльності суддів, органів і установ системи правосуддя, загалом на суму 18,6 млрд грн, у т.ч. на: Службу судової охорони – 7,4 млрд грн (за поясненнями Уряду передбачені кошті у сумі 1 млрд грн дозволять належним чином розпочати діяльність Служби у 2020 р.), оплату праці з нарахуваннями – 8 млрд грн (але для судової влади видатки на оплату праці (без нарахувань) визначено в обсязі 13,8 млрд грн, або на 21,4% більше, ніж затверджено на 2019 р.), інші поточні витрати – 2,5 млрд грн, капітальні видатки – 0,7 млрд грн.

Виникає питання щодо доцільності передбачення у законопроекті статей 20 і 24 щодо проведення процедур ліквідації у 2020 р. в межах видатків, передбачених у державному бюджеті: Верховним Судом України, Вищим спеціалізованим судом з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищим господарським судом та Вищим адміністративним судом – в межах видатків Верховному Суду; Державною фіскальною службою – в межах видатків Державній податковій службі та Державній митній службі. Відповідні питання унормовано в абзаці другому частини одинадцятої статті 51 Кодексу (згідно з яким у разі ліквідації або реорганізації державних органів у поточному бюджетному періоді забезпечення їх діяльності у наступному бюджетному

періоді до завершення процедур ліквідації або реорганізації здійснюється в межах видатків, передбачених новим державним органам, які визначені правонаступниками чи яким передаються функції органів, що ліквідуються або реорганізуються) та не потребують додаткового законодавчого врегулювання.

Видатки для забезпечення органів прокуратури на 2020 рік визначено в обсязі 7,7 млрд грн, або на 5,5% більше ніж на 2019 р., але потребуватимуть перерахунку, зважаючи на прийняття Верховною Радою Закону України від 19.09.2019 р. № 113-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури».

У законопроекті збережено видатки за бюджетною програмою 2201070 «Фонд Президента України з підтримки освітніх, наукових та спортивних програм для молоді» у сумі 500 млн грн. Такий Фонд засновано Указом Президента України від 06.11.2018 р. № 357 та видатки на 2019 рік визначені в обсязі 1 млрд грн, проте за 8 місяців 2019 р. не використовувалися через відсутність відповідного нормативно-правового регулювання (порядку використання бюджетних коштів та паспорту цієї бюджетної програми). Разом з тим, Указом Президента України від 28.09.2019 р. № 718 внесено зміни до вищезазначеного Указу, якими уточнено назву такого Фонду та здійснювані в рамках нього заходи. З урахуванням внесених змін існуватиме Фонд Президента України з підтримки освіти, науки та спорту. Водночас, доручено Кабінету Міністрів розробити та внести на розгляд Верховної Ради законопроекти, зокрема, про: внесення змін до Кодексу (визначивши механізм, що забезпечуватиме акумулювання невикористаних у попередні роки коштів, передбачених на фінансове забезпечення заходів цього Фонду, для використання у наступних роках з урахуванням їх цільового призначення); внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» (передбачивши зарахування залишку коштів за бюджетною програмою 2201070 на кінець п.р. до спеціального фонду державного бюджету та його збереження на рахунках спеціального фонду для здійснення у 2020 р.

відповідних видатків), а також передбачити під час доопрацювання законопроекту включення зазначеного залишку коштів до зазначених видатків незалежно від запланованого обсягу бюджетних призначень за відповідною бюджетною програмою на 2020 рік.

На 2020 рік значний обсяг витрат державного бюджету планується спрямувати на дорожню інфраструктуру – близько 74,32 млрд грн виключно за спеціальним фондом (бюджетні призначення на 2019 р. – 55,6 млрд грн, з них за загальним фондом – 0,5 млрд грн, за спеціальним фондом на реалізацію програм і проектів держаного фонду регіонального розвитку – 1 млрд грн). При цьому кошти державного дорожнього фонду за рахунок відповідних доходів спеціального фонду державного бюджету (69,65 млрд грн) розподілено відповідно до частини четвертої статті 24-2 Кодексу за такими бюджетними програмами:

«Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення» (код 3111020) у сумі 38 млрд грн;

«Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах» (код 3131090) у сумі 22,17 млрд грн;

«Виконання боргових зобов’язань за запозиченнями, залученими державою або під державні гарантії на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування» (код 3111030) у сумі 6,3 млрд грн;

«Фінансове забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм» (код 3107020) у сумі 3,17 млрд грн.

Крім того, для реалізації інвестиційних проектів у сфері дорожнього господарства за рахунок зовнішніх цільових позик передбачено залучити 4,67 млрд грн.

Рахункова палата зауважує, що за результатами проведених аудитів виявлені нею порушення і недоліки при розподілі коштів державного дорожнього фонду та неекономне, нерезультативне і з порушенням чинного

законодавства їх використання, свідчать про значні ризики неефективного розподілу і використання наявних ресурсів. Зокрема, кошти розпорошувалися між значною кількістю об'єктів, при цьому на завершення капітального ремонту деяких об'єктів не передбачалися, здійснення робіт відкладалося і відповідно кошторисна вартість незавершеного будівництва збільшувалася через руйнацію та пошкодження вже побудованого дорожнього покриття.

Щодо надання бюджетної підтримки агропромислового комплексу у проекті державного бюджету на 2020 рік за загальним фондом передбачено кошти лише за однією новою бюджетною програмою 1201040 «Здешевлення кредитів сільськогосподарським товаровиробникам для купівлі земель сільськогосподарського призначення» у сумі 4,4 млрд грн /на 2019 р. встановлено бюджетні призначення за такими основними напрямами: фінансова підтримка розвитку фермерських господарств (1 млрд грн), державна підтримка розвитку хмелярства, закладення молодих садів, виноградників та ягідників (0,4 млрд грн), державна підтримка тваринництва (3,5 млрд грн), фінансова підтримка сільгосптоваровиробників (0,9 млрд грн)/, незважаючи на значну роль цього сектору економіки у формуванні ВВП та його експортний потенціал. У Висновках Рахункової палати зауважено, що запровадження цієї бюджетної програми є передчасним у зв'язку з відсутністю законодавчих підстав.

На 2020 р., як і у 2019 р., за спеціальним фондом передбачено надання з державного бюджету кредитів фермерським господарствам (67 млн грн) за рахунок коштів, які надійдуть від повернення таких кредитів.

Слід також звернути увагу, що Закон України «Про державну підтримку сільського господарства України» містить норми щодо надання державної підтримки виробникам сільськогосподарської продукції, а відповідно до пункту 42 розділу VI Кодексу у 2017-2021 рр. щорічний обсяг коштів державного бюджету на державну підтримку сільськогосподарських товаровиробників становить не менше 1% випуску продукції у сільському господарстві (орієнтовно 8,4 млрд грн) /хоча у пов'язаному законопроекті №

2144 пропонується такий обсяг коштів визначати не більше 1% випуску продукції у сільському господарстві/.

Статтею 21 законопроекту передбачається встановити, що розподіл коштів за напрямами, об'єктами та/або заходами за бюджетною програмою «Здійснення природоохоронних заходів» (код 2401270) здійснюється за рішенням Кабінету Міністрів України. Однак таке положення (у запропонованій редакції) не потребує законодавчого врегулювання, зважаючи на положення частини сьомої статті 20 Кодексу /щодо затвердження за рішенням КМУ порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами/. Крім того, Рахункова палата пропонує виключити із законопроекту цю статтю, оскільки відповідно до пункту 7 частини п'ятої статті 22 Кодексу головний розпорядник бюджетних коштів здійснює управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень та оцінку ефективності бюджетних програм, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі.

Для надання державної підтримки вугільній галузі у проекті державного бюджету на 2020 рік за загальним фондом передбачені видатки у сумі 2947,5 млн грн (у т.ч. на реструктуризацію вугільної галузі – 1997,7 млн грн, ліквідацію вугледобувних та торфодобувних підприємств – 659,7 млн грн, гірничорятувальні заходи на вугледобувних підприємствах – 290 млн грн), який загалом на 14,3% перевищує показники, затверджені у державному бюджеті на 2019 рік. Але впродовж п.р. для забезпечення нагальних та невідкладних проблем вугільної галузі (насамперед для виплати зарплати шахтарям держпідприємств та забезпечення проведення оплати спожитої електроенергії цими підприємствами) з резервного фонду державного бюджету надано додатково 950 млн грн, які за звітними даними використані майже у повному обсязі. Здійснення таких видатків з резервного фонду державного бюджету не у повній мірі відповідають меті створення такого фонду і відповідно не узгоджується із частиною першою статті 24 Кодексу

(резервний фонд бюджету формується для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету). Крім того, для збільшення ресурсу на здійснення заходів з реструктуризації вугільної галузі у поточному і попередніх роках за рішеннями Уряду здійснювався в межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника коштів перерозподіл видатків, зокрема шляхом зменшення видатків на ліквідацію вугледобувних та торфодобувних підприємств, що в свою чергу має наслідком гальмування процесу підготовки шахт до закриття. Отже, постає питання щодо достатності передбачених коштів для вирішення проблем вугільної галузі.

У проекті державного бюджету на 2020 рік не передбачено розподіл державних капітальних вкладень за державними інвестиційними проектами. Натомість передбачено у складі загальнодержавних витрат Мінекономіки за бюджетною програмою «Державні капітальні вкладення на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проектів» (код 1211120) видатки загального фонду у сумі 2339,4 млн грн (на рівні загального обсягу відповідних видатків, визначеного у державному бюджеті на 2019 рік). При цьому статтею 25 законопроекту пропонується (як виняток з пункту 7 частини дев’ятої статті 33, частин другої, третьої та сьомої статті 33-1 та пункту 4-1 частини першої статті 38 Кодексу) розподіляти кошти між головними розпорядниками коштів (з визначенням нових бюджетних програм) за рішенням Кабінету Міністрів на підставі рішення Міжвідомчої комісії з питань державних інвестиційних проектів. Таке положення не відповідає частині другій статті 95 Конституції України (згідно з якою виключно законом про державний бюджет визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків) та нормам Кодексу (зокрема, вищезгаданим у статті 25 законопроекту, а також частині другій статті 23 і пункту 5 частини першої статті 40 щодо встановлення бюджетних призначень законом про державний бюджет, частині шостій статті 23 щодо передачі бюджетних призначень за рішенням Кабінету Міністрів,

погодженим з Комітетом). Отже, з метою дотримання бюджетного законодавства при доопрацюванні законопроекту належить статтю 25 та видатки за бюджетною програмою 1211120 у сумі 2,3 млрд грн виключити, здійснивши розподіл таких коштів між відповідними бюджетними програмами головних розпорядників коштів на підставі рішення зазначеної Міжвідомчої комісії, що також вказано у Висновках Рахункової палати.

У Висновках Рахункової палати окремо зазначено, що за її оцінкою є можливості для оптимізації запропонованих у законопроекті як кількості бюджетних програм, так і обсягів видатків:

внаслідок непослідовної державної політики, прийняття неефективних управлінських рішень, неналежного планування за деякими бюджетними програмами, які передбачаються на 2020 рік, видатки упродовж останніх років за ініціативою головних розпорядників бюджетних коштів зменшувалися та перерозподілялися на інші бюджетні програми;

у звітах про проведені Рахунковою палатою у 2018 р. і I півріччі 2019 р. аудити неодноразово зазначалося про неналежне планування бюджетних програм, унаслідок чого кошти державного бюджету використовувалися з порушенням чинного законодавства і неефективно;

за деякими бюджетними програмами, які у 2018–2019 роках не здійснювалися у планових обсягах, є можливості для оптимізації видатків.

Видатки державного фонду регіонального розвитку передбачено у складі загальнодержавних витрат Мінрегіону за кодом 2761070 у сумі 9,5 млрд грн, що становить 0,99% доходів загального фонду проекту державного бюджету (відповідно до вимог частини першої статті 24-1 Кодексу при складанні проекту державного бюджету державний фонд регіонального розвитку визначається в обсязі не менше 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду, однак у пов’язаному законопроекті № 2144 пропонується визначити обсяг цього фонду не більше 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду). Такі видатки передбачені за загальним фондом державного бюджету на відміну від 2019 року (у якому видатки визначені загалом у сумі

7,7 млрд грн, у т.ч. за загальним фондом – 6,7 млрд грн, за спеціальним фондом – 1 млрд грн).

Відносини між державним та місцевими бюджетами на 2020 рік у законопроекті побудовані на основі чинного законодавства з урахуванням запропонованих Урядом змін до Кодексу у пов'язаному законопроекті № 2144 та здійснюваних окремих заходів з реалізації реформ у сферах місцевого самоврядування, охорони здоров'я, освіти, соціального захисту населення.

На 2020 рік законопроектом встановлюються відносини державного бюджету з 1445 місцевими бюджетами (з яких – 859 бюджетів об'єднаних територіальних громад /далі – ОТГ/), що на 41 одиницю більше ніж у 2019 р. Разом з тим, за інформацією Мінрегіону такі відносини не встановлено з бюджетами 28 ОТГ, в яких у 2019 р. відбулися перші вибори депутатів сільської, селищної, міської ради і відповідного сільського, селищного, міського голови, додаткові вибори депутатів сільських, селищних рад та приєднання сільських, селищних громад до ОТГ. Для забезпечення правових підстав щодо встановлення взаємовідносин між бюджетами відповідно до вимог пункту 2-1 частини першої статті 2 і пункту 3 частини четвертої статті 67 Кодексу Кабінету Міністрів належить терміново ухвалити необхідні рішення щодо зазначених ОТГ.

Загальний обсяг трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам на 2020 рік становить 151,1 млрд грн, у т.ч. із загального фонду – 125,8 млрд грн, спеціального фонду – 25,3 млрд грн.

Із загального фонду державного бюджету передбачається надати місцевим бюджетам:

дотації у сумі 21,8 млрд грн, що на 4,1 млрд грн, або на 15,7% менше, ніж визначено на 2019 рік, з них:

– базову дотацію у сумі 13,3 млрд грн, що на 2,9 млрд грн, або на 28%, більше порівняно з 2019 р., яку отримають 19 обласних бюджетів, 38 бюджетів міст обласного значення, 356 районних бюджетів та 619 бюджетів ОТГ;

– стабілізаційну дотацію у сумі 200 млн грн, що на 3,9 млн грн, або 1,9% менше порівняно 2019 р.;

– додаткову дотацію на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я у сумі 7,9 млрд грн, що на 7 млрд грн, або на 47%, менше ніж у 2019 р. /така дотація відповідно до Кодексу встановлюється для обласних бюджетів з подальшим розподілом між місцевими бюджетами/. Згідно з пояснювальною запискою до законопроекту при розподілі цієї дотації враховано нові параметри (а саме кількість учнів закладів середньої, професійної (професійно-технічної) освіти, кількість внутрішньо переміщених осіб) та змінено пропорції врахування відповідних параметрів, що передбачено у пов'язаному законопроекті № 2144, проте не наведено аргументації щодо зменшення обсягу цієї дотації. За висновками Асоціації обласних та районних рад, Асоціації міст, Асоціації ОТГ чинний порядок здійснюваного на обласному рівні розподілу цієї дотації між місцевими бюджетами свідчить про нерівномірність та необ'єктивність такого розподілу і не сприяє забезпеченню достатнього рівня видатків у відповідних сферах, що здійснюються з бюджетів місцевого самоврядування та з районних бюджетів;

– додаткову дотацію на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності та літакобудування – 405,1 млн грн (на 48,7 млн грн, або на 13,7%, більше ніж у 2019 р.). Однак втрати місцевих бюджетів від наданих державою податкових пільг в інших сферах економіки не відшкодовуються /прикладом є справляння відповідно до пункту 284.4 статті 284 Податкового кодексу плати за землю за земельні ділянки, надані гірничодобувним підприємствам для видобування корисних копалин та розробки родовищ корисних копалин, у розмірі 25% податку/;

субвенції передбачаються у сумі 103,95 млрд грн, що на 139,97 млрд грн, або на 57,4%, менше порівняно з 2019 р., зокрема:

– освітня субвенція в обсязі 77,53 млрд грн, що на 7,9 млрд грн, або на 11,4%, більше ніж передбачено на 2019 рік. При цьому у складі освітньої субвенції заплановано резерв коштів у сумі 663,7 млн грн /обсяг якого відповідно до частини третьої статті 103-2 Кодексу не може перевищувати 1% загального обсягу субвенції/. На відміну від 2019 р. у складі субвенції не передбачено нерозподілені видатки для територій Донецької та Луганської областей, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень /на 2019 рік такі кошти передбачені у сумі 681 млн грн/. Як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту, у загальному обсязі субвенції враховано видатки на зростання соціальних стандартів та контингенту учнів, що здобувають загальну середню освіту. Поряд з тим, на виконання підпункту 1 пункту 6 розділу XII Закону України «Про освіту», згідно з яким передбачено поетапне (до 2023 р.) щорічне збільшення посадових окладів педагогічних працівників найнижчої кваліфікаційної категорії до 4 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, постановою КМУ від 10.07.2019 р. № 822 «Про оплату праці педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників закладів і установ освіти і науки» встановлено з 01.01.2020 р. відповідне поетапне збільшення оплати праці педагогічних працівників. Однак, в освітній субвенції кошти на виконання зазначених норм не враховані. За оцінкою Асоціації міст додаткова потреба у таких коштах становить 27,5 млрд грн;

– медична субвенція в обсязі 14,6 млрд грн, що на 41,1 млрд грн, або на 73,8%, менше ніж передбачено на 2019 рік, яку планується надавати лише у січні–березні 2020 р. у зв’язку із запропонованим Урядом відтермінуванням до 01.04.2020 р. переходу на фінансове забезпечення Національною службою здоров’я вторинної медичної допомоги, що передбачено у пов’язаному законопроекті № 2144. У розрахунку цієї субвенції передбачено цільові видатки у сумі 0,5 млрд грн, з яких на лікування хворих на цукровий та нецукровий діабет – 0,21 млрд грн, лікування хворих на хронічну ниркову недостатність методом гемодіалізу – 0,27 млрд грн. При цьому згідно із

статтею 23 законопроекту пропонується зберегти на рахунках відповідних місцевих бюджетів залишків коштів медичної субвенції на 01.04.2020 р. для використання на оновлення матеріально-технічної бази, комп'ютеризацію та інформатизацію комунальних закладів охорони здоров'я, які є надавачами медичних послуг (крім первинної медичної допомоги) за програмою медичних гарантій;

– із субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту залишилася одна субвенція у сумі 1,2 млрд грн і порівняно з 2019 р. загальний обсяг таких субвенцій зменшено на 100,8 млрд грн, або на 98,8%. Зазначене пов'язано із запропонованою Урядом (у пов'язаному законопроекті за реєстр. № 2144) передачею на фінансове забезпечення безпосередньо з державного бюджету видатків на надання пільг і житлових субсидій населенню та виплату допомоги сім`ям з дітьми й деяким іншим категоріям громадян, що у 2019 р. здійснюються за рахунок трьох субвенцій;

– субвенція на надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами у сумі 504,46 млн грн /на рівні п.р./

– субвенція на розвиток екстреної медичної допомоги у сумі 922,6 млн грн (на рівні п.р.), але з розподілом між областями, які не приймали участі у відповідному пілотному проекті, що запроваджений у 2019 р.;

– субвенція на придбання агіографічного обладнання у сумі 80,8 млн грн (на 69,2 млн грн, або на 46,2% менше, ніж на 2019 рік, що за інформацією МОЗ пов'язано із завершенням у 2020 р. заходів щодо забезпечення закладів охорони здоров'я ангіографічним обладнанням для 100 % покриття території країни мережею реперфузійних центрів).

Із спеціального фонду державного бюджету передбачено надати місцевим бюджетам субвенції в обсязі 25,3 млрд грн, з яких на:

– фінансове забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту і утримання автомобільних доріг загального користування місцевого значення, вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах – 22,2 млрд грн, що на 7,5 млрд грн більше ніж на 2019 рік /надається на виконання пункту 2

частини третьої статті 24-2 та статті 103-1 Кодексу в рамках державного дорожнього фонду/;

– реалізацію інвестиційних проектів за рахунок зовнішніх цільових позик, а саме на: завершення будівництва метрополітену у м. Дніпрі (560 млн грн); подовження третьої лінії метрополітену у м. Харкові (356,3 млн грн); реформування регіональних систем охорони здоров’я для здійснення заходів з виконання спільного з МБРР проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» (0,7 млрд грн); реалізацію проектів в рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України (1,1 млрд грн);

– реалізацію проекту «Житло для внутрішньо переміщених осіб» – 485 млн грн, або на 475 млн грн більше, ніж у п.р. (за рахунок міжнародної допомоги).

При цьому законопроект не містить розподілу між місцевими бюджетами 12 трансфертів з державного бюджету, або 38,7% їх загальної кількості (з яких нова лише одна субвенція), що не узгоджується з вимогами частини третьої статті 97 Кодексу (згідно з якими у державному бюджеті затверджується обсяг міжбюджетних трансфертів окремо для кожного з відповідних місцевих бюджетів) та створює ризики затягування подальшого розподілу відповідних трансфертів і можливостей освоєння зазначених коштів протягом бюджетного періоду. Зокрема, йдеться про стабілізаційну дотацію та субвенції на:

формування інфраструктури об’єднаних територіальних громад – 2,1 млрд грн (на рівні 2019 р.);

здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров’я – 1,5 млрд грн (нова субвенція для підтримки комунальних закладів в системі охорони здоров’я, що не надають послуг за програмою медичних гарантій);

забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» – 1,4 млрд грн (на 206,3 млн грн, або на 17%, більше ніж на 2019 р.);

модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів – 100 млн грн (на 50 млн грн, або в 2 рази, більше ніж на 2019 р.);

забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти «Нова українська школа» – 1,4 млрд грн (на 206,3 млн грн, або на 17%, більше ніж на 2019 р.);

модернізацію та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів – 100 млн грн (на 50 млн грн, або в 2 рази, більше ніж на 2019 р);

фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження, – 137,5 млн грн (на рівні п.р.);

реалізацію проектів в рамках Надзвичайної кредитної програми для відновлення України – 1,3 млрд грн, з них за загальним фондом – 0,2 млрд грн (на 325 млн грн, або на 65%, менше ніж на 2019 р);

проведення робіт, пов'язаних зі створенням і забезпеченням функціонування центрів надання адміністративних послуг, у тому числі послуг соціального характеру, в форматі «Прозорий офіс» – 100 млн грн (на 50 млн грн, або на 33,3% менше, ніж на п.р);

виплату грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення для сімей осіб, які загинули, і для осіб, які стали особами з інвалідністю I-II групи внаслідок участі в антитерористичній операції, здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях та які потребують поліпшення житлових умов, – 305,1 млн грн (на рівні п.р.); внутрішньо переміщених осіб, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, і визнані особами з інвалідністю внаслідок війни III групи або учасниками бойових дій та які потребують

поліпшення житлових умов, – 248,4 млн грн (на 223,4 млн грн, або у 9,9 разів, більше ніж на п.р); сімей учасників бойових дій на території інших держав, які загинули, і для осіб з інвалідністю I-II групи з числа учасників бойових дій на території інших держав та які потребують поліпшення житлових умов. – 200 млн грн (на рівні п.р.).

У законопроекті не передбачені окремі субвенції, які визначені на 2019 р., серед них на: здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій (4,7 млрд грн), реалізацію заходів, спрямованих на підвищення якості освіти (1,5 млрд грн), реалізацію заходів, спрямованих на розвиток системи охорони здоров'я у сільській місцевості (1 млрд грн).

До державного бюджету у 2020 році планується отримати реверсну дотацію в обсязі 8,8 млрд грн (на 1,9 млрд грн, або на 28,5%, більше ніж у п.р.), яку будуть перераховувати до державного бюджету 5 обласних бюджетів, 53 бюджети міст обласного значення, 38 районних бюджетів та 139 бюджетів ОТГ.

За інформацією у супровідних матеріалах до законопроекту розрахункові показники місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) на 2020 рік становлять загалом: видатки і кредитування – 465,6 млрд грн /що менше ніж враховано при затвердженні державного бюджету на 2019 р. на 103 млрд грн, або на 18,1% та пов'язане переважно з передачею на здійснення з державного бюджету значної частини видатків на виконання державних програм соціального захисту/, доходи – 323,3 млрд грн /відповідно більше на 36,1 млрд грн, або на 12,6%/.

Порівняно з 2019 р. на наступний рік у законопроекті передбачається незначне збільшення спеціального фонду державного бюджету (питома вага планових показників спеціального фонду у структурі проекту державного бюджету на 2020 рік становитиме за надходженнями і витратами 9,5% порівняно з 8,6% за надходженнями і витратами у 2019 р.).

Таке збільшення спеціального фонду пояснюється, насамперед, тим, що з 2020 року згідно з пунктами 1-3 частини третьої статті 29 Кодексу окремі

податки зараховуються у повному обсязі (у 2019 р. – 75%) до спеціального фонду державного бюджету як джерела формування державного дорожнього фонду. Зокрема, у частині доходів джерелами цього фонду на наступний рік є: 100% акцизного податку з пального і транспортних засобів, ввізного мита на нафтопродукти та транспортні засоби та шини до них (у 2019 р. – 75% таких платежів), 100% плати за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні. У законопроекті загальний обсяг планових показників таких надходжень становить 69,65 млрд грн (що на 19,2 млрд грн, або на 38,1%, більше ніж на 2019 р.).

2.3. Моніторинг тенденцій виконання доходної частини бюджету України в період 2020 рр.

Доходи державного бюджету за 10 місяців 2020 р. становили 842,4 млрд грн, що на 31,5 млрд грн, або на 3,9%, більше ніж у відповідному періоді минулого року.

До загального фонду за січень-жовтень 2020 р. надійшло доходів в обсязі 720,46 млрд грн, що на 1,6 млрд грн, або на 0,2%, менше плану на звітний період.

Зазначений обсяг невиконання був би ще більшим, якби планові показники доходів на 2020 рік не було зменшено законом від 13.04.2020 р. № 553-IX (уточнений план таких доходів з урахуванням внесених до Закону змін є меншим за первинно затверджений план на 116,4 млрд грн). Порівняно з відповідним періодом минулого року такі доходи є більшими на 8,45 млрд грн, або на 1,2%, при запланованому річному зменшенні на 2,4% /уточнений план на 2020 р. до факту за 2019 р./.

Разом з тим, за оперативною інформацією Казначейства за 11 місяців 2020 р. до загального фонду надійшло доходів в обсязі 805,9 млрд грн, що

більше плану на звітний період на 3,3 млрд грн, або на 0,4%, при цьому порівняно з відповідним періодом минулого року такі доходи є більшими на 13,7 млрд грн, або на 1,7%.

Зокрема, відбулося перевиконання плану на січень-листопад 2020 р. за окремими доходами, зокрема: ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням бюджетного відшкодування (+37,76 млрд грн, або 53,6%) /при зменшеному річному плані на 19,24 млрд грн/; податок та збір на доходи фізичних осіб (+3,6 млрд грн, або 3,6%) /при зменшеному річному плані на 18,06 млрд грн/; акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції) (+3,3 млрд грн, або 5,7%) /при зменшеному річному плані на 12,67 млрд грн/; акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції) (+1 млрд грн, або 29,5%) /при збільшеному річному плані на 0,23 млрд грн/; ввізне мито (+0,53 млрд грн, або 2,8%) /при зменшеному річному плані на 3,58 млрд грн/.

Водночас, найбільше невиконання планових показників доходів загального фонду державного бюджету за 11 місяців 2020 р. відбулося щодо таких платежів: ПДВ з ввезених на митну територію України товарів (-35,4 млрд грн, або 12,7%) /при зменшеному річному плані на 45,7 млрд грн/; податок на прибуток підприємств (-2,3 млрд грн, або 2,4%) /при зменшеному річному плані на 20,7 млрд грн/; надходження від орендної плати за користування цілісним майновим комплексом та іншим державним майном (-2,5 млрд грн, або 68,7%); рентна плата за користування надрами (-2,28 млрд грн, або 8,8%) /при зменшеному річному плані на 22,87 млрд грн/.

Невиконання планових показників окремих доходів загального фонду спричинено, зокрема, невідповідністю фактичних макропоказників прогнозним, що враховані у розрахунках доходів державного бюджету, недоліками планування, зарахуванням переплат, утворених у 2019 р., при сплаті податків у звітному періоді, а також окремими заходами Уряду щодо підтримки суб’єктів господарювання під час карантину.

При цьому, план надходжень на січень-вересень 2020 р. платежів, адміністрування яких здійснює ДМС, не виконано, тоді як платежів, адміністрування яких здійснює ДПС, – перевиконано. Аналогічна тенденція має місце за підсумками 11 місяців 2020 р.: за інформацією Мінфіну ДПС забезпечено перевиконання відповідного плану на 41,4 млрд грн, а за платежами, які контролює ДМС, не виконано план на 34,7 млрд грн.

Бюджетне відшкодування ПДВ за січень-жовтень 2020 р. здійснено в обсязі 116,14 млрд грн, що на 14,6 млрд грн, або на 11,2%, менше такого показника за відповідний період минулого року, а за 11 місяців 2020 р. –128,7 млрд грн, що менше відповідно на 13,4 млрд грн. Зменшення у звітному періоді бюджетного відшкодування порівняно з минулим роком спричинено, зокрема, зменшенням заявлених до відшкодування сум та сприяло перевиконанню запланованого показника надходжень цього податку ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг). При цьому за даними ДПС станом на 01.11.2020 р. бюджетна заборгованість по невідшкодованих сумах ПДВ становила 18,27 млрд грн (зменшилася на 9,12 млрд грн з початку року).

Загалом стан виконання доходів загального фонду державного бюджету за 11 місяців 2020 р. значно поліпшився порівняно із звітом за І півріччя 2020 р. (тоді надійшло доходів менше плану на 38,4 млрд грн, або на 7,8%). Враховуючи високий рівень виконання у січні-вересні плану на рік, за умови збереження такої динаміки, план доходів загального фонду у 2020 р. буде перевиконано. Разом з тим, ймовірно не буде виконано річний план таких доходів за рядом основних бюджетоутворюючих платежів у зв’язку з значним невиконанням відповідних планових показників за січень-листопад та з огляду на ситуацію з коронавірусом і пов’язаними з ним карантинними обмеженнями, що відповідно впливатиме на стан економіки.

До спеціального фонду за січень-жовтень 2020 р. надійшло доходів в обсязі 121,98 млрд грн, що становить 101% затвердженого із змінами річного плану (без урахування змін, внесених законом від 17.11.2020 р. № 1006-IX) та на 23,3% більше, ніж за відповідний період 2019 р.

Таке зростання доходів спеціального фонду відбувається практично щороку і пояснюється суттєвим збільшенням власних надходжень бюджетних установ (які є найбільшим за обсягом джерелом спеціального фонду): надійшло 51,5 млрд грн (або 42,3% загального обсягу доходів спеціального фонду), що становить 137,9% затвердженого річного плану та на 14,2 млрд грн більше, ніж за відповідний період минулого року.

До державного дорожнього фонду /у частині доходів/ за 10 місяців 2020 р. надійшло 59,18 млрд грн, що становить 85,8% затвердженого річного плану та більше на 2,3 млрд грн (або на 4%) плану на звітний період і на 14,3 млрд грн (або на 31,8%) фактичного показника за відповідний період минулого року.

Разом з тим, за звітний період, як і в попередні місяці 2020 р., окремі доходи спеціального фонду взагалі не надходили або виконані на дуже низькому рівні, насамперед, йдеться про:

плату за ліцензії на здійснення діяльності у сфері організації і проведення азартних ігор (яка є новим джерелом спеціального фонду та планові надходження якої на 2020 рік Законом визначено у сумі 4,4 млрд грн із спрямуванням на видатки за 8 бюджетними програмами (зокрема, у сфері освіти, охорони здоров'я, спорту, дорожнього господарства). За 10 місяців 2020 р. до державного бюджету надійшло лише 500 грн такої плати, при цьому її справляння унормовано Законом України від 14.07.2020 р. № 768-IX «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» (який набрав чинності 13.08.2020 р.);

надходження в рамках програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу, які заплановані у сумі 739,1 млн грн, але з початку року не надходили;

надходження від реалізації матеріальних цінностей державного резерву, які становили 1,48 млн грн, або лише 0,25% річного плану /597,9 млн грн/.

Отже, є велика ймовірність неотримання таких доходів у запланованих обсягах до завершення 2020 р. та відповідно непроведення видатків за відповідними бюджетними програмами.

Необхідно також зазначити, що закон від 17.11.2020 р. № 1006-IX набрав чинності з 28.11.2020 р., відтак для його реалізації (отримання додаткових доходів спеціального фонду у сумі 42,5 млрд грн і проведення відповідних видатків) залишається небагато часу (лише місяць), при тому що для впровадження відповідних норм Кабінету Міністрів ще потрібно обов'язково прийняти відповідні нормативно-правові акти на виконання статті 14-1 Закону.

За даними ДПС станом на 01.11.2020 р. переплати податків, зборів та інших платежів до державного бюджету становили 33,75 млрд грн (проти 65,3 млрд грн на початок року, або майже в 2 рази менше).

Податковий борг перед державним бюджетом станом на 01.11.2020 р. за інформацією ДПС становив 98,15 млрд грн (зменшився з початку року на 5,96 млрд грн). Хоча відповідний показник трохи зменшився (за рахунок списання податкового боргу платників податку), наявність значного обсягу податкового боргу перед державним бюджетом негативно впливає на виконання доходів державного бюджету, свідчить про незадовільний стан фінансової дисципліни платників податків і недостатність вжитих органами ДПС заходів щодо управління податковим боргом.

Отже, підсумуємо *висновки розділу*.

1. Оцінка динаміки формування доходів і здійснення видатків Державного та Зведеного бюджетів України дозволила визначити деструктивний характер сучасних бюджетних процесів. Недостатність обсягів фінансових ресурсів бюджету, які протягом 2012-2015 рр. були меншими за поточні видатки, стала підґрунтям для дестабілізації державних фінансів, унаслідок чого суттєво погіршилися параметри бюджетної безпеки.

Дефіцит бюджету, як правило, перевищує обсяг видатків розвитку, обумовлюючи незначущість впливу бюджетної політики на подолання кризових процесів. Видатки бюджету на економічний розвиток мають стійку тенденцію до зменшення, у той же час зростають видатки на забезпечення виконання загальнодержавних функцій, захист правопорядку, оборону та соціальний захист.

Разом з тим оцінка спрямованості бюджетної політики становить труднощі внаслідок високої деталізації вихідних характеристик, величини діапазону коливань вихідних значень та їх нерівномірності.

2. Розроблено організовану сукупність структурно обумовлених показників, що характеризують бюджетну політику загалом і зокрема (на основі оцінки джерел формування фінансових ресурсів та напрямів їх використання). Процедура оцінки спрямованості бюджетної політики включає такі етапи: підготовчий – групування даних про доходи та видатки зведеного і державного бюджетів у щорічному та поквартальному часових розрізах; визначення загальних характеристик бюджетної політики; розрахунок характеристик спрямованості бюджетної політики стосовно формування фінансових ресурсів; визначення нерівномірності формування кількісних характеристик оцінки спрямованості бюджетної політики.

Особливість застосування запропонованої системи кількісних характеристик оцінки спрямованості бюджетної політики полягає в тому, що сукупність структурних характеристик формується укрупнено, − це уможливлює подолання значного діапазону коливань окремих статей доходів і видатків.

Серед найбільш значущих векторів спрямованості бюджетної політики України визначено: зменшення дефіциту та кредитування державних видатків; реальне посилення фінансової автономії місцевих бюджетів; пріоритетність фінансування силових методів забезпечення національної безпеки.

Виявлено такі проблемні аспекти спрямованості бюджетної політики України: надмірна концентрація ВВП у бюджеті; надмірна фіскальна

завантаженість бюджету; згортання фінансування соціальноекономічного розвитку, особливо з урахуванням його стратегічних пріоритетів.

Виявлено відмінності у спрямованості бюджетної політики за даними Державного та Зведеного бюджетів, що виявляється у зменшенні соціалізації видатків Державного бюджету та збільшенні соціалізації видатків місцевих бюджетів. Значна нерівномірність динаміки показників спрямованості бюджетної політики обумовила необхідність дослідження змінності на невизначеності бюджетних процесів.

РОЗДІЛ 3
РОЗРОБКА УДОСКОНАЛЕНОГО МЕХАНІЗМУ МОНІТОРИНГУ ДОХОДНОЇ ЧАСТИНИ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

3.1. Концептуальні засади політики забезпечення бюджетної безпеки України в сучасних умовах

У кризовий період розвитку економіки одним із найбільш нагальних питань фінансового управління є забезпечення ефективної протидії небезпекам та загрозам. Національна безпека стає головною метою діяльності держави, а забезпечення всіх її компонентів – стратегічними пріоритетами. Бюджетна безпека в цей період багато в чому визначає не тільки фінансову стійкість держави та всіх її інституцій, але і фінансову стабільність фінансової системи загалом.

Для України забезпечення бюджетної безпеки є актуальним, оскільки її параметри протягом тривалого часу є критичними (про що зазначено вище). Розробка концептуальних засад поліпшення бюджетної безпеки передбачає формулювання якомога повного визначення самого поняття.

У розумінні бюджетної безпеки доцільно виокремити дві складові – експліцитну та імпліцитну. Експліцитно бюджетна безпека – це стан бюджетних відносин, що характеризується їх збалансованістю, обумовлює стійкість бюджетної системи, дієвість механізму регулювання та саморегулювання, забезпечення її ефективного функціонування. Таке тлумачення бюджетної безпеки випливає з трактування безпеки фінансової. У методичних рекомендаціях щодо визначення рівня економічної безпеки під бюджетною безпекою розуміється «стан забезпечення платоспроможності та фінансової стійкості державних фінансів, що надає можливість органам державної влади максимально ефективно виконувати покладені на них функції» [48].

При такому формулюванні даної категорії доцільно виокремити критерії її оцінки, відповідність яким дає змогу зробити висновок про те, сформовано у бюджетній системі достатній рівень бюджетної безпеки чи ні. Імпліцитно збалансованість бюджетних відносин і фінансова стійкість державних фінансів не означають необхідності зменшення фінансової залежності держави, а фінансова стабільність не підлягає оцінці з точки зору поточної платоспроможності.

При такому тлумаченні високий рівень концентрації ВВП у бюджеті є прийнятним за умови достатнього державного фінансування розвитку економіки для забезпечення розширеного відтворення та надання соціальних послуг (як, наприклад, у Швеції), а високий рівень заборгованості цілком компенсується припливом фінансових ресурсів (як, наприклад, у США). Імпліцитне розуміння бюджетної безпеки не передбачає визначення певних критеріїв її досягнення з бажаними параметрами. Політика забезпечення бюджетної безпеки полягає у спрямованій діяльності держави щодо забезпечення стійкості бюджетної системи при ефективному виконанні її функцій.

Об’єктами бюджетної безпеки виступають централізовані фонди фінансових ресурсів, наявних у держави, а суб’єктом − держава в уособленні її інститутів. Концептуальні засади політики забезпечення бюджетної безпеки можна тлумачити у широкому та вузькому розумінні: у широкому – як основну ідею реалізації діяльності держави щодо забезпечення стабілізації публічних фінансів та стійкості бюджетної системи.

Такою основною ідеєю наразі є стабілізація публічних фінансів шляхом поступового зменшення дефіциту державного бюджету та зниження державного боргу відносно ВВП в умовах невизначеності й ризиків. У вузькому розумінні концептуальні засади політики забезпечення бюджетної безпеки мають включати систему шляхів її досягнення. Розробка концептуальних засад політики забезпечення бюджетної безпеки складається з таких етапів:

етап 1 − встановлення основної ідеї політики забезпечення бюджетної безпеки, що включає кількісну оцінку поточного рівня бюджетної безпеки, виявлення джерел небезпек і загроз бюджетній безпеці, якісна оцінка рівня безпеки та визначення пріоритетної спрямованості політики забезпечення бюджетної безпеки. Одночасно визначаються принципи реалізації політики забезпечення бюджетної безпеки;

етап 2 − визначення умов реалізації політики забезпечення бюджетної безпеки, що охоплює виявлення існування системних загроз і небезпек, оцінку макроекономічних параметрів, їх тенденцій та зв'язку із спрямованістю бюджетної політики, рівня невизначеності;

етап 3 − встановлення домінуючого аспекту реалізації політики забезпечення бюджетної безпеки на основі попередньої оцінки небезпек та загроз і умов реалізації політики;

етап 4 – заснований на обраному аспекті реалізації політики забезпечення бюджетної безпеки і включає вибір сукупності шляхів забезпечення бюджетної безпеки; дозволяє встановити сутнісний взаємозв'язок між оцінкою спрямованості бюджетної політики і шляхами досягнення бюджетної безпеки;

етап 5 – прогнозування параметрів бюджетної безпеки на основі результатів сценарного моделювання макроекономічних наслідків спрямованості бюджетної політики, тим самим пов'язуючи бюджетну політику та політику забезпечення бюджетної безпеки.

На першому етапі розробки концептуальних засад політики забезпечення бюджетної безпеки необхідне формулювання її основної ідеї. Оскільки критеріями бюджетної безпеки є дефіцитність бюджету, рівень державного боргу та рівень перерозподілу ВВП через бюджет, основна ідея політики бюджетної безпеки має враховувати необхідність досягнення безпечних значень даних характеристик в умовах нестабільності та ризиків, властивих кризовому періоду.

Однак навіть досягнення прийнятних значень безпекових параметрів не визначає, по-перше, тривалості їх підтримки, по-друге, дійсного досягнення стійкості бюджетної системи перед значною кількістю системних ризиків і загроз.

У зв'язку з цим при визначенні основної ідеї політики забезпечення бюджетної безпеки слід ураховувати, що така ідея для бюджетної політики має бути спрямована на регулювання бюджетних відносин, а отже, має встановлювати спрямованість такого регулювання. Сучасна економічна ситуація в Україні відзначається глибиною кризових явищ і браком фінансових ресурсів.

За умов глибокої стагнації досить важко досягти бездефіцитності бюджету або кардинальної зміни рівня державного боргу. Такі зміни мають здійснюватися на тлі загального економічного пожвавлення. Тому основна ідея політики забезпечення бюджетної безпеки має полягати в досягненні довгострокового поліпшення параметрів соціально-економічного розвитку і забезпеченні бюджетного зростання на їх основі. Змінюється сам причиннонаслідковий зв'язок у забезпеченні бюджетної безпеки: не використання бюджетних інструментів стимулювання розвитку економіки після стабілізації бюджетних відносин, а стабілізація бюджетних відносин за умови економічного пожвавлення.

Джерела небезпек і загроз бюджетній безпеці в Україні можна поділити на три великі групи.

Перша група пов'язана з деструктивними зовнішніми впливами. Дієвість цих впливів на бюджетну безпеку обумовлена високим рівнем відкритості української економіки та від'ємним сальдо платіжного балансу. За таких умов найменші коливання вартості активів на світових фінансових ринках викликають нестабільність в українській національній економіці. Високий рівень доларизації економіки при знеціненні вартості національної грошової одиниці спричиняє зростання зовнішнього державного боргу та

вартості його обслуговування, що також погіршує параметри бюджетної безпеки.

На боргову залежність України, тісно пов’язану з бюджетною безпекою, впливає і енергозалежність. Однак найбільший із деструктивних зовнішніх впливів на бюджетну безпеку чинять системні загрози національній безпеці, пов’язані із зовнішньою воєнною агресією. Усі зазначені джерела небезпек і загроз обумовлюють зростання окремих, але значущих статей видатків бюджету.

Друга група джерел небезпек і загроз бюджетній безпеці виникає за рахунок негативних тенденцій розвитку економіки України або / та визначається їх специфікою. Механізм реалізації впливу цих загроз пов’язаний перш за все з недостатністю наповнення дохідної частини бюджету, збільшуючи його дефіцит та погіршуючи прогнозованість управління ним.

Загрози бюджетній безпеці внаслідок реалізації джерел другої групи обумовлюються економічним падінням з відповідно високою інфляцією, девальвацією національної грошової одиниці, нестабільністю економічного розвитку, неефективністю функціонування державного сектору економіки.

Перша та друга групи джерел небезпек і загроз бюджетній безпеці України опосередковано впливають на її рівень, причому рівень бюджетної безпеки, обумовлений впливом цих небезпек і загроз піддається вимірюванню через індикатори бюджетної безпеки (відношення дефіциту / профіциту державного бюджету до ВВП, %; дефіцит / профіцит бюджетних і позабюджетних фондів сектору загальнодержавного управління, % до ВВП; рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет, %; відношення обсягу сукупних платежів з обслуговування та погашення державного боргу до доходів державного бюджету, %) [48].

Третя група джерел загроз і небезпек – це власні недосконалості бюджетного механізму. Її існування пов’язане з особливостями бюджетного механізму, притаманними моделі фінансової централізації, трансформація

якої нині здійснюється в Україні. Частина цих недосконалостей наразі усувається, але перетворення бюджетного механізму − тривалий процес, тому їх ліквідація є неповною. До таких недосконалостей належать: невідповідність джерел фінансування владним повноваженням; значні вертикальні та горизонтальні дисбаланси; подвійна підпорядкованість місцевих фінансових органів.

Якщо значна частка джерел фінансування в даний час підпорядкована місцевим органам влади, то відповідність джерел фінансування і владних повноважень є сумнівною. Таке підпорядкування відбулося, виходячи з необхідності співвіднести джерела фінансових ресурсів та шляхи їх використання у бюджетній сфері на місцевому рівні.

Однак реформування соціальної сфери обумовлює необхідність пошуку додаткових джерел фінансування. Суттєві розбіжності в соціально-економічному розвитку територій посилюють існуючі горизонтальні дисбаланси у фінансуванні потреб територіальних громад.

При задовільному рівні бюджетної безпеки на національному рівні існують підстави для виникнення додаткових джерел небезпек і загроз на рівні регіонів. До того ж відсутні критерії оцінки рівня загроз бюджетній безпеці, пов’язані саме з недосконалостями бюджетного механізму.

Третя група джерел небезпек і загроз бюджетній безпеці безпосередньо впливає на її рівень (через бюджетний механізм), але її дія не піддається вимірюванню, оскільки критерії такого впливу не формалізовані.

Принципами політики забезпечення бюджетної безпеки виступають принципи: ефективності − застосуванні таких інструментів політики забезпечення бюджетної безпеки, дія яких матиме найбільш вагомі позитивні наслідки; економічності − використання того чи іншого інструменту матиме найменші з можливих втрат; безпечності − необхідність співвідносити позитивні та негативні наслідки застосування інструментів реалізації політики забезпечення бюджетної безпеки; спрямованості − обмеження напрямів впливу інструментів на найбільш вагомі цілі політики; стабільності −

концептуальні засади бюджетної політики є постійними протягом тривалого часу.

Політика забезпечення бюджетної безпеки реалізується за трьома аспектами: стабілізації, адаптації та захисту. Кожен із цих аспектів має власні умови та наслідки застосування, а саме: стабілізація – підтримка поточного стану бюджетної безпеки. Реалізується за умов перебування всіх індикаторів бюджетної безпеки в зоні оптимальних або задовільних значень (нормовані значення індикаторів бюджетної безпеки коливаються в межах 0,8-1,0), при незначній змінності макроекономічних характеристик (варіація макроекономічних характеристик не перевищує 0,1) та відсутності зовнішніх загроз.

Політика стабілізації може використовуватись і в тому випадку, коли одна з умов погіршується до меж, властивих застосуванню політики адаптації; адаптація – гнучке та швидке реагування на короткострокове погіршення рівня бюджетної безпеки.

Умови застосування політики адаптації є такими: індикатори бюджетної безпеки набувають задовільних значень, інколи знижуючись до незадовільних (нормовані значення коливаються в межах від 0,8 до 0,6); коливання макроекономічних показників стають більш суттєвими (варіація може досягати 0,25); існують деструктивні зовнішні впливи; захист – актуальним стає створення вагомих фінансових протидій суттєвому зниженню рівня бюджетної безпеки.

Політика захисту бюджетної безпеки реалізується, коли дві або більше умов політики адаптації значною мірою погіршуються до таких параметрів: індикатори бюджетної безпеки здебільшого переходять до незадовільних значень (нормовані значення індикаторів стають меншими за 0,6); макроекономічні показники коливаються в широких межах (варіація перевищує 0,25); існує хоча б одна системна зовнішня загроза.

Нижче наведено розподіл інструментів реалізації політики забезпечення бюджетної безпеки за її окремими аспектами. Підтримці поточного рівня бюджетної безпеки сприятиме застосування таких інструментів:

− стабілізація бюджетних витрат шляхом їх консервації та поступового вдосконалення механізму розподілу та контролю;

− посилення контролю за здійсненням бюджетних видатків із забезпеченням фінансової ефективності здійснення такого контролю;

− оптимізація джерел фінансування соціального захисту, удосконалення системи соціальних нормативів, упровадження адресності соціального захисту;

− поступове послаблення адміністративного регулювання розвитку економіки, забезпечення гарантій інвесторам, сприяння зростанню малого та середнього бізнесу.

Застосування зазначеного переліку інструментів політики стабілізації матиме наслідком одночасне зростання бюджетних видатків, пов’язане з поліпшенням соціальних стандартів, та їх зменшення, обумовлене оптимізацією розподілу та зростанням рівня контролю.

Політика адаптації може реалізовуватися внаслідок застосування таких інструментів:

− встановлення взаємозв’язку між спрямованістю бюджетної політики загалом і параметрами бюджетної безпеки зокрема; визначення пріоритетних напрямів реалізації бюджетної політики в контексті забезпечення бюджетної безпеки;

− оптимізація здійснення бюджетних витрат у взаємозв’язку з їх економічним змістом і забезпеченням виконання принципів ефективності й економічності;

− пошук інноваційних форм забезпечення соціального захисту, упровадження державно-приватного партнерства;

− активне ринкове регулювання макроекономічного середовища, забезпечення стабільних умов діяльності підприємств у стратегічних галузях економіки, підтримка активного сальдо платіжного балансу.

Дієвий період застосування інструментів політики адаптації триває протягом 1-3 років, їх упровадження нестиме помірні додаткові витрати для бюджету, або недоотримання певної частки доходів. Унаслідок цього зростатиме бюджетний дефіцит, що обумовить погіршення показників бюджетної безпеки. Однак більш відстрочені наслідки реалізації політики адаптації матимуть позитивний вплив на рівень бюджетної безпеки.

Більш жорсткими інструментами, що сприятимуть реалізації політики захисту, є такі:

− встановлення абсолютного пріоритету бюджетної політики – фінансування ліквідації системних зовнішніх загроз або активної протидії таким загрозам;

− реформування механізму функціонування державних інститутів із зміною їх стратегічних орієнтирів, що забезпечить зміну порядку розподілу бюджетних коштів;

− зміна механізму фінансування і надання соціального захисту та пенсійного забезпечення з виокремленням більш вузьких груп населення, які потребують соціального захисту, та підвищенням рівня фінансування соціальних гарантій за цими групами;

− державне фінансування економічного зростання в окремих галузях економіки, забезпечення попиту на продукцію стратегічних галузей, розвиток інфраструктури;

− примусова детінізація економіки з жорсткими заходами впливу на її кримінальний сектор.

При виборі інструментів політики забезпечення бюджетної безпеки необхідно враховувати траєкторію «посадки» економіки та стадію економічного циклу.

Так, траєкторія «посадки» економіки України під час сучасної кризи є «жорсткою» − у таких умовах на стадії стагнації необхідні попередження виникнення фінансових шоків та реструктуризація державного боргу з метою відстрочки виплат по ньому. Це призведе до збільшення абсолютного обсягу зобов'язань у довгостроковій перспективі, але у поточному та найближчих періодах − до його зменшення. Застосування подібних інструментів цілком узгоджується із сукупністю бюджетних інструментів, які доцільно використовувати в межах політики захисту.

Реалізація інструментів політики захисту потребуватиме додаткових значущих джерел фінансування, тривалого часу впровадження, проте матиме найбільш ефективні результати у стратегічній перспективі.

В умовах стагнації досягнення цілей політики захисту є сумнівним і призведе до зниження рівня бюджетної безпеки. Однак якщо поточні умови реалізації політики забезпечення бюджетної безпеки вказують саме на необхідність застосування політики захисту, то тимчасове погіршення стану бюджетної безпеки може бути прийнятним.

У науковій літературі пропонується низка шляхів удосконалення бюджетної політики України з урахуванням пріоритетності тих чи інших її цілей [88, с. 138; 89, с. 118; 90, с. 581-582; 91, с. 198; 92, с. 67].

Їх групування за спрямованістю впливу та врахування взаємодій бюджетного механізму дозволили сформувати тетраду, в межах якої можливе утворення циклу стимулів подолання деструктивних бюджетних процесів у кризовий період.

Побудова тетради шляхів удосконалення бюджетної політики ґрунтується на ідеї функціональних фінансів [93, с. 98], відповідно до якої метою реалізації бюджетної політики є збалансування економіки, а не державних фінансів.

Тетрада шляхів удосконалення бюджетної політики України у кризовий період матиме певну послідовність її реалізації. Одночасне досягнення всіх

поставлених цілей в умовах дефіциту у держави фінансових ресурсів та кризового стану економіки неможливе.

Дану послідовність можна розподілити на такі етапи:

І етап – одночасна актуалізація цілей щодо стимулювання розвитку економіки та оптимізації державних витрат:

− державне фінансування видатків розвитку за окремими пріоритетними видами економічної діяльності та інфраструктурного забезпечення;

− забезпечення збереження частки перерозподілу ВВП через бюджет на рівні, що відповідає попереднім періодам, або її зменшення до прийнятного обсягу;

− забезпечення стабільності функціонування грошово-кредитної системи;

− реформування системи органів влади і зменшення обсягів контрольної та дозвільної діяльності держави;

ІІ етап – у межах групи цілей щодо оптимізації бюджетних витрат реалізуються шляхи:

− посилення відкритості та прозорості державних фінансів, інтеграція конкурсних і госпрозрахункових механізмів;

− оптимізація витрат на підтримку функціонування органів державної влади;

ІІІ етап – актуалізація шляхів удосконалення бюджетної політики щодо фінансування соціальної сфери та підвищення рівня бюджетної безпеки держави. Передумовами настання даного етапу є одержання дієвих результатів попередніх етапів поліпшення бюджетної політики:

− забезпечення прийнятного рівня бюджетної безпеки із значеннями основних її критеріїв на оптимальному рівні;

− встановлення обґрунтованого рівня прожиткового мінімуму з урахуванням рівня інфляції та динаміки цін;

− підвищення рівня мінімальної заробітної плати;

− скорочення боргового навантаження на економіку;

IV етап – трансформація інституційних засад суспільства з утворенням партнерських взаємовідносин між населенням та державною владою, за яких кожна із сторін нестиме як фінансове навантаження, так і соціальну відповідальність за забезпечення надання соціальних послуг. На даному етапі виникатимуть циклічні взаємодії у сфері державних фінансів, що обумовлюватимуть комплексність удосконалення бюджетної політики України та сприятимуть подоланню деструктивних явищ в економіці й державних фінансах.

Використання запропонованої послідовності шляхів удосконалення бюджетної політики України цілком відповідає викладеному в науковій літературі пріоритету соціально-економічного ефекту її реалізації в довгостроковій перспективі [94, с. 741].

Таким чином, основним вектором спрямованості бюджетної політики України в даний час залишається поточне фінансування видатків на надання соціально значущих послуг.

Однак це не сприятиме стимулюванню розвитку економіки та її виходу з тривалої кризи. Частина поточних видатків обумовлена складною ситуацією у сфері національної безпеки, інша – визначається складними соціально-економічними трансформаціями, що відбуваються в суспільстві. Разом з тим в Україні збереглися недоліки функціонування державних фінансів, які обумовлюють недосконалості бюджетної політики.

З урахуванням комплексного характеру недосконалостей бюджетної політики запропоновано тетраду шляхів її вдосконалення (оптимізація бюджетних витрат, стимулювання розвитку економіки, забезпечення бюджетної безпеки, фінансування соціальних витрат), яка підлягає поетапній тривалій реалізації.

3.2. Заходи з регулювання рівня невизначеності на стадіях бюджетного процесу

Світова економіка протягом останнього десятиліття піддається все більшому впливу фінансово-економічної кризи. Ступінь потужності кризи залежить від попереднього стану кожної національної економіки.

Так, економіка України на початку свого становлення зазнала суттєвої кризи та виявилася вразливою до негативних глобальних впливів. Не виключенням стала і світова фінансово-економічна криза, яка у 2007-2008 рр. досить сильно похитнула економіку України. Також значною мірою на національну економіку України вплинула політична криза 2014 р.

Застосування звичайних бюджетних інструментів для подолання наслідків кризи або хоча б для запобігання її поглибленню не дає очікуваних результатів.

Очевидно, в період кризи змінюються певні закономірності функціонування бюджетного механізму. Існує достатньо велика кількість наукових праць, присвячених формуванню та реалізації бюджетної політики, функціонуванню бюджетної системи та перебігу бюджетних процесів, у тому числі у кризових умовах.

Серед них слід відзначити доробки таких провідних науковців, як: А. Азарян [44], С. Булгакова [82], А. Галузинська [95], С. Гапоненко [96], І. Луніна [84], Т. Майорова [97], В. Макогон [98], Н. Сокровольська [99]. У роботах Н. Гражевської [100], Д. Старка [101] та К. Хагена [102] висвітлено використання синергетичного і системного підходів до вирішення проблем, пов’язаних із функціонуванням економіки країни. Однак наукові праці вказаних учених, як правило, не стосуються трансформацій, необхідних для бюджетної політики в умовах кризового періоду, хоча в них ґрунтовно викладено загальні та часткові закономірності їх перебігу.

Системний підхід є одним із найбільш апробованих науковцями при здійсненні економічних досліджень. Для цього підходу характерні

структурування взаємодій і сприйняття причинно-наслідкових зв’язків як стійких. Однак його використання не дозволяє повною мірою врахувати сучасні швидко мінливі реалії або обґрунтувати механізм трансформації економічних систем. Існуючі дослідження, пов’язані з бюджетом, бюджетними системами та бюджетним процесом, як правило, ґрунтуються саме на системному підході. З цієї точки зору бюджетні відносини побудовані на жорсткій ієрархічній організації елементів системи, її структурних компонентів, що визначає особливості реалізації причинно-наслідкових зв’язків як стійких.

В умовах стабільного розвитку економіки використання системного підходу у процесі здійснення досліджень бюджетних систем і бюджетного процесу у достатній мірі відповідає перебігу процесів. Періоди перетворення економіки обумовлюють необхідність зміни або трансформації методології досліджень, що викликано неповною відповідністю раніше виявлених закономірностей [96].

Синергетичний підхід заснований на сприйнятті об’єкта як такого, що є нерівноважним, хаотичним, складним і відкритим [100]. Цей підхід дає змогу описати існуючі причинно-наслідкові зв’язки контингентно, а структуру досліджуваної системи − гетерархічно [101]. Синергетичний підхід також може бути застосований у процесі здійснення досліджень функціонування бюджетної системи. Його застосування для дослідження бюджетної системи є особливо значущим та ефективним саме у кризовий період. Це викликано тим, що в умовах кризових явищ значно зростає нестійкість і мінливість системи.

У результаті аналізу доробку двох груп науковців виявлено існування протиріч як у розумінні сутності процесів, так і при врахуванні їх специфіки в регулюванні соціально-економічних процесів. Констатуючи зростання невизначеності у кризові періоди, прихильники системного підходу заперечують можливість її кількісного вимірювання, а отже, безпідставним є врахування дії невизначеності при обґрунтуванні використання бюджетних інструментів для регулювання соціально-економічного розвитку.

На противагу цьому, синергетики відзначають, що контингентність економічних закономірностей безпосередньо пов’язана з рівнем невизначеності в економіці, асоціюючи кількість невизначеності з ентропією процесів.

За підсумками дослідження рівня невизначеності бюджетних процесів висунуто гіпотезу про синергетичний характер взаємодій між бюджетними процесами і процесами соціально-економічного розвитку, що являє собою контингентність впливу бюджетних інструментів. Гіпотеза про зміну дієвості звичайних бюджетних інструментів для стимулювання економіки виходу з кризи потребує перевірки. Таку перевірку здійснено з використанням методу доведення від протилежного. Якщо взаємозв’язки між структурними компонентами бюджету та обсягом виробництва ВВП мають причиннонаслідковий характер, піддаються формалізації та дають змогу з достатнім рівнем достовірності оцінити можливі наслідки застосування бюджетних інструментів для стимулювання обсягу виробництва ВВП, то дана гіпотеза спростовується.

Для достовірності перевірки використано дані 2007-2020 рр., що охоплюють як докризовий, так і кризовий (причому дві його хвилі) періоди. Саме кризовим періодам властива зміна закономірностей, а отже, спростування контингентності закономірностей у кризовий період може свідчити про їх спростування загалом. Специфіка всіх бюджетних взаємодій полягає, у тому числі, у врахуванні спрямованості та тривалості реалізації причинно-наслідкових зв’язків структурних компонентів бюджету (зведеного або державного) та виробництва ВВП [97].

У межах системного підходу структурні компоненти бюджету повинні мати високу тісноту зв’язків з його доходами та видатками. Відповідно зазначені компоненти також повинні мати високу тісноту зв’язків і з виробництвом ВВП. Спрямованість цих зв’язків можна підтвердити (спростувати) за допомогою дослідження лагу.

Довжина лагу має бути приблизно однаковою для всіх взаємозв'язків, а форма цих взаємозв'язків – типовою. Проте одержані результати дослідження тривалості причиннонаслідкових зв'язків структурних компонентів бюджету та виробництва ВВП (виконані на основі офіційних статистичних даних Державної казначейської служби України [103]) не підтвердили цю типовість.

Тривалість лагів відрізняється (за результатами дисперсійного аналізу достовірність їх виявлення перевищує 99%). Між структурними характеристиками бюджету та виробництвом ВВП спостерігаються як прямі, так і зворотні зв'язки, що є більш характерним для гетерархічних відносин. Інтерес становить відсутність лагу у взаємозв'язку податку на прибуток підприємств як структурного компонента доходів державного і зведеного бюджетів та виробництва ВВП. Хоча відомо, що з точки зору економічної теорії між ними, навіть розрахунково, має існувати зв'язок. Ознаки існування лагу для цих характеристик спостерігаються в періоді, тривалість якого становить 7 років. Підтвердити або спростувати існування такого тривалого лагу неможливо у зв'язку з недостатністю статистичного ряду.

Прямі та зворотні взаємодії мають різний лаг для виробництва ВВП і податку на додану вартість (1 та 2 роки) як структурного компонента доходів зведеного бюджету і капітальних видатків (1,5 та 2 роки) як структурного компонента видатків державного бюджету і виробництва ВВП.

За допомогою формалізованого опису причинно-наслідкових зв'язків структурних характеристик бюджету та виробництва ВВП виявлено екстремальні значення структурних характеристик бюджету, при яких спостерігатиметься строго визначене значення ВВП.

Однак знову ж таки всупереч системному підходу не структура системи визначає її стан, а стан визначає певну структуру. Так, податкова складова формування доходів бюджету практично не впливає на майбутній обсяг виробництва ВВП. Виключенням є значення податку на додану вартість як структурного компонента доходів зведеного бюджету. Виходячи з форми закономірності, збільшення питомої ваги податку на додану вартість у доходах

зведеного бюджету позитивно впливатиме на виробництво ВВП, якщо вона перевищуватиме 29,30%.

Зворотна залежність фіксує екстремальне значення даного показника на рівні 30,80%. Таким чином, коливання виробництва ВВП між його можливим максимальним (1048348 млн грн у цінах 2007 р.) та мінімальним значенням (945155 млн грн у цінах 2007 р.) залежно від взаємозв'язку з питомою вагою податку на додану вартість є незначним, що певною мірою нівелює значущість виявлених закономірностей.

Одним із важливих результатів здійсненого дослідження є підтвердження взаємозв'язку (прямого та зворотного) між капітальними видатками (як структурним компонентом державного бюджету) та обсягом виробництва ВВП.

Ця залежність є поліноміальною з можливим мінімумом, що означає доцільність використання двох підходів до управління капітальними видатками:

– зменшення питомої ваги капітальних видатків у державному бюджеті нижче 9,6% при здійсненні політики зменшення перерозподілу ВВП через бюджет. Полегшення податкового тягаря і скорочення податкових надходжень до державного бюджету стимулюватимуть капіталізацію прибутку суб'єктів підприємництва та здійснення капітальних вкладень за рахунок їх коштів;

– збільшення питомої ваги капітальних видатків у загальній структурі видатків державного бюджету понад 9,6% має супроводжуватися зростанням обсягу перерозподілу коштів через державний бюджет та посиленням ролі держави як інвестора. Цілком можливо, що для інших економік критичне значення капіталовкладень, як структурного компонента видатків бюджету, буде іншим.

– капітальні вкладення за рахунок коштів державного бюджету як інструменту впливу на вихід економіки з кризи можуть бути використані через 1,5 року. Загалом результати дослідження свідчать про контингентність

існуючих взаємозв'язків між структурними компонентами бюджету (зведеного і державного) та виробництвом ВВП, що виникає у передкризовий та кризовий періоди. Це формує підстави для розгляду взаємодії між бюджетними процесами та процесами соціально-економічного розвитку як складноорганізованими, лаги взаємодій змінюються.

Класичні взаємозв'язки, такі як зв'язок обсягу надходжень від прямих податків та обсягу виробництва ВВП, зникають. Як об'єкт управління бюджет у період кризи набуває специфічних властивостей. У зв'язку з цим доцільним стає регулювання рівня невизначеності бюджетних процесів, а не просто її мінімізація.

Регулювання невизначеності бюджетних процесів можна розглядати як процес досягнення певного рівня невизначеності з використанням сукупності прийомів та методів. Для регулювання рівня невизначеності бюджетних процесів необхідно забезпечити відкритість доступу до інформації про стан формування і напрями використання бюджетних коштів, створити результативну систему їх управління, а також запобігати нецільовому їх використанню [104, с. 82].

Деякі вчені висловлюють гіпотезу про те, що будь-яким процесам властивий конкретний, мінімально необхідний рівень невизначеності. Однак, з іншого боку, має існувати і максимально необхідний рівень невизначеності. Відповідно, об'єднуючи зазначені умови, можна констатувати, що з метою ефективного управління бюджетним процесом необхідно досягти того, щоб рівень невизначеності перебував у певних розумних межах та був обмежений як «знизу», так і «зверху» [74, с. 233].

Саме тому для досягнення певної рівноваги регулювання невизначеності бюджетних процесів має здійснюватися за двома напрямами: мінімізації та максимізації. При мінімізації невизначеності бюджетних процесів відбувається уповільнення розвитку та спад ефективності функціонування бюджетної системи. Однак при цьому система врівноважується та знижується рівень самої невизначеності.

Для мінімізації невизначеності бюджетних процесів в Україні необхідно передбачити та запровадити такі заходи: удосконалити економічне прогнозування і бюджетне планування, а також підвищити якість підготовки та розробки проектів державного бюджету; своєчасно затверджувати бюджети всіх рівнів і вносити до них зміни; чітко і вмотивовано встановлювати функції та повноваження головних розпорядників бюджетних коштів; підвищити ефективність використання наявних державних ресурсів (фінансових, трудових); поліпшити якість державного фінансового контролю; мобілізувати додаткові надходження до бюджету з одночасною оптимізацією видатків [104, с. 86-87].

З метою зниження рівня невизначеності бюджетних процесів в Україні також необхідно, збільшити суму державного боргу та обсяг видатків зведеного бюджету, але одночасно зменшити обсяг видатків місцевих бюджетів. При скороченні обсягу видатків місцевих бюджетів відбувається загальний спад економіки, і відповідно рівень невизначеності також знижується. Схожа тенденція простежується і при збільшенні обсягу видатків зведеного бюджету, оскільки вони складають суми міжбюджетних трансфертів, які передаються до місцевих бюджетів.

Для стимулювання економічного зростання держави та розвитку системи державних фінансів необхідно підвищити рівень невизначеності. Однак це призведе до розхитаності та нестійкості економічної системи, зокрема бюджетної.

Визначення оптимального рівня невизначеності бюджетних процесів уможливить зменшення її негативного впливу, що сприятиме сталому розвитку економіки. Саме тому необхідним є саме регулювання рівня невизначеності.

Для вчасного реагування та попередження негативного впливу кризових явищ і процесів доцільним є регулювання невизначеності на кожній стадії бюджетного процесу.

Для кожної стадії бюджетного процесу існує своя сукупність заходів, спрямованих на запобігання нерегульованості рівня невизначеності.

На першій стадії бюджетного процесу, при складанні бюджетів, необхідно проаналізувати фінансово-економічну діяльність держави, виконати діагностику невизначеності й ідентифікувати її, а також встановити чинники, що можуть впливати (як негативно, так і позитивно) на її рівень, у тому числі з урахуванням попередніх років.

На стадії розгляду та затвердження бюджетів слід більш деталізовано здійснювати діагностику невизначеності. На цій стадії вона може бути викликана фінансово-економічною діяльністю держави, особливо з урахуванням її внутрішньо- та зовнішньоекономічних зв'язків.

Також на другій стадії бюджетного процесу необхідно вдосконалювати шляхи і методи регулювання невизначеності, використані на попередній стадії, та все більше поглиблювати моніторинг невизначеності.

У процесі виконання бюджетів на всіх рівнях потрібно оцінювати рівень невизначеності бюджетних показників, а також коригувати планові показники відповідно до фактичних, що надасть змогу зменшити негативний вплив невизначеності.

Необхідно також планувати шляхи регулювання невизначеності в разі її позитивної чи негативної динаміки. Обов'язковими є оцінка й аналіз рівня відхилення виконання бюджетів від запланованих показників. Дослідження ефективності запроваджених методів управління і шляхів регулювання невизначеності можуть бути в подальшому використані й удосконалені на четвертій стадії бюджетного процесу.

При підготовці та розгляді звіту про виконання бюджету і прийнятті відповідного рішення слід виконати ретельний моніторинг усіх бюджетних показників. Зазначені показники, у свою чергу, мають бути реальними і неупередженими, а також відображати реальний стан бюджетної системи протягом відповідного бюджетного періоду.

Обов’язковою є оцінка рівня невизначеності, яка може більшою чи меншою мірою впливати на певні галузі, сфери та ланки національної економіки України. Також одночасно необхідно виконувати аналіз зворотного впливу галузей, сфер і ланок економіки на рівень невизначеності. Результати здійсненого аналізу доцільно запроваджувати для зменшення негативного впливу невизначеності при складанні бюджетів на наступні бюджетні періоди з урахуванням внесених змін і виявлених можливих помилок.

Також для регулювання рівня невизначеності бюджетних процесів, що стимулюватиме розвиток економіки, доречним є перехід до концепції стабільного розвитку. Даний перехід можна забезпечити шляхом ефективного, об’єктивного та прозорого використання всіх видів ресурсів, які має держава, впровадження сучасних, модернізованих і раціональних технологій у виробництво, залучення ініціативного населення з творчими, експериментальними, інтуїтивними та розумовими здібностями до розробки програм економічного розвитку держави. Таке регулювання слід здійснювати на кожній стадії бюджетного процесу. Це дозволить забезпечити своєчасний моніторинг даних і показників бюджетів, а також миттєву реакцію на негативну динаміку показників бюджету.

До підвищення рівня невизначеності бюджетних процесів в Україні можуть призвести збільшення обсягу доходів зведеного бюджету та зменшення обсягу видатків місцевих бюджетів. Зростання суми гарантованого державою боргу також спричиняє зростання рівня невизначеності. При збільшенні обсягу доходів зведеного бюджету спостерігається пожвавлення економіки України та її поступове зростання.

Протилежне відбувається з доходами місцевих бюджетів, оскільки основним джерелом надходжень до них виступають трансферти з державного бюджету, який є частиною зведеного. Це викликає поглинання коштів місцевими бюджетами, що не стимулює до ефективного функціонування бюджетної системи та розвитку економіки України загалом.

У той же час постає потреба у визначенні пріоритетів стратегії бюджетної політики для регулювання невизначеності бюджетних процесів. Саме від правильно обраної та обґрунтованої стратегії бюджетної політики держави залежить сталий розвиток національної економіки. У зв'язку з цим постає необхідність розробити загальнодержавну соціально-економічну стратегію сталого розвитку держави.

У першу чергу стратегія має захистити від впливу кризи та стабілізувати сферу державних фінансів. Її ефективне впровадження неможливе без розробки таких основоположних принципів: об'єктивності та неупередженості, економічної обґрунтованості та доцільності, прозорості, відповідальності. Кожен орган виконавчої влади повинен чітко визначати напрями стратегії та план її реалізації в розрізі секторів економіки. Напрями реалізації стратегії мають бути неупередженими, формуватися лише на підставі реального стану економіки та прагнути до максимального результату.

За необхідності слід вносити зміни до плану реалізації та обов'язково звітувати перед громадою про стан упровадження стратегії та її результативність.

Серед стратегічних напрямів, які сприятимуть удосконаленню бюджетної політики та окремих її складових, слід відзначити такі: посилення фінансової основи бюджетів місцевого самоврядування, у тому числі за допомогою об'єднання територіальних громад; вирівнювання податкового навантаження за видами економічної діяльності; застосування програмно-цільового методу у процесі планування та виконання бюджетів на всіх рівнях; перехід до адресної соціальної підтримки найменш забезпечених верств населення та її монетизація; надання державної фінансової підтримки суб'єктам господарювання з метою їх інноваційного розвитку [105, с. 161-162].

Зазначені шляхи регулювання рівня невизначеності обумовлюються основними завданнями щодо вдосконалення бюджетної політики. Вони

підлягають уточненню і розширенню згідно з вимогами сучасності та тенденціями розвитку держави й суспільства.

Разом з тим стратегія сталого соціального-економічного розвитку держави має стати постійно діючою, координованою, неупередженою, прозорою і такою, що містить аналіз усіх галузей, сфер і ланок економіки, а також моніторинг основних показників економічного розвитку.

Попередньо висунута гіпотеза про набуття бюджетом ознак складноорганізованої системи у кризових умовах дістала економікоматематичного підтвердження. Основним методом цього підтвердження є визначення тривалості лагів причинно-наслідкових зв'язків структурних компонентів бюджету та обсягу виробництва ВВП, які є різними, а також формалізація цих зв'язків.

Оскільки лаги виявилися змінними, спрямованість причинно-наслідкових зв'язків безумовно не підтверджена. Це дозволило трансформувати уявлення про дієвість інструментів бюджетної політики для стимулювання виходу з кризи.

Як свідчать результати дослідження, використання бюджетних інструментів щодо подолання кризових явищ в економіці суттєво обмежується після початку кризи. Підтвердженням цього є відсутність причиннонаслідкових зв'язків між структурними компонентами доходів і видатків бюджетів (зведеного і державного) та обсягів виробництва доданої вартості.

У свою чергу, попередньо вироблений ВВП є основним джерелом фінансування зменшення структурних невідповідностей у бюджетній системі у кризовий період, що актуалізує необхідність резервування коштів у передкризові періоди. Таким чином, при обґрунтуванні використання бюджетних інструментів у кризовий період необхідно враховувати невизначеність взаємодій між бюджетними процесами і процесами соціально-економічного розвитку.

3.3. Напрями удосконалення макроекономічного прогнозування та планування доходів Державного бюджету України

Розвиток економіки України загалом і державних фінансів зокрема характеризується високим рівнем невизначеності. Невизначеність, яка пронизує будь-яку діяльність людини, має вплив і на процес формування та реалізації бюджетної політики України.

З метою зниження негативного впливу невизначеності необхідне прогнозування, за допомогою якого можна підвищити її ефективність. В.М. Геєць наводить класифікацію методів прогнозування, серед яких виокремлює моделювання [106].

Саме моделювання є найбільш дієвим методом прогнозування в середньостроковій перспективі. У науковій літературі існує безліч економіко-математичних моделей прогнозування соціально-економічного розвитку. Достатня увага приділяється і моделюванню бюджетної політики та/або результатам її застосування. Однак жоден із науковців не наводить універсальної моделі прогнозування характеристик бюджетної політики.

При виконанні економіко-математичного моделювання існує визначена послідовності етапів, що для моделювання соціально-економічних наслідків реалізації бюджетної політики матиме певну послідовність [107, с. 66-68]:

– постановка проблеми та її якісний аналіз (опис властивостей бюджетної політики, її структурних компонентів і взаємозв’язків);

– побудова математичних моделей (побудова концептуальної моделі бюджетної політики, яка відображає умови функціонування, мету, напрями вдосконалення та можливості управління);

– математичний аналіз моделі (формування числової математичної моделі бюджетної політики);

– підготовка вихідної інформації (збір якісних і достовірних даних про формування та реалізацію бюджетної політики);

– числові розв’язки (розробка алгоритму щодо оптимального вирішення поставленої проблеми);

– аналіз числових результатів та їх використання (перевірка правильності та повноти результатів моделювання, а також їх практичного значення).

Особливо важливим для економіко-математичної моделі є врахування факторів її якості: ступеня адекватності, стійкості та корисності моделі. Зазвичай економіко-математичні моделі використовують для: дослідження фіскальної політики щодо збалансованого зростання доходів і витрат, що сприятиме зростанню реального доходу у пропорції 1:1 (В.В. Вітлінський [107, с. 333]); одержання та порівняння різних альтернативних управлінських рішень щодо формування та використання відповідних частин бюджету (І.О. Деркач, В.М. Шагарова [108, с. 149]); взаємоузгодження реалізації планів та програм економічного розвитку й соціального забезпечення з бюджетними ресурсами (М.В. Диха [109, с. 28]); прогнозування показників дохідної частини консолідованого бюджету в розрізі податків (А.Х. Іляшенко [110, с. 299]); оцінювання і прогнозування дохідної та видаткової частин бюджету (І.Г. Лук’яненко [111, с. 274]); обґрунтування управлінських рішень у процесі планування розвитку територій (С.М. Ромашко, І.З. Саврас та ін. [112, с. 3-4]).

Особливістю розглянутих економіко-математичних моделей при дослідженні бюджетної політики є: використання функціональних залежностей; застосування вбудованих математичних інструментів при поясненні циклічних коливань; використання, як основної, гіпотези про стаціонарність рядів динаміки бюджетних показників.

Слід зазначити, що досить рідко бюджетні процеси розглядаються у межах відкритих систем, із зворотними взаємозв’язками та характеристиками розвитку економіки загалом. Також зовсім нівелюється вплив стохастичної складової на розвиток бюджетного процесу.

Отже, існує досить велика кількість економіко-математичних моделей, за допомогою яких здійснюється прогнозування складових бюджетної

політики. Вибір тієї чи іншої моделі обумовлений конкретним компонентом бюджетної політики, інституційними особливостями економічного середовища, рівнем його невизначеності тощо. Для кожної стадії бюджетного процесу доцільно формувати окрему сукупність економіко-математичних моделей.

Однією з найбільш вагомих причин такої ситуації є криза, спричинена в тому числі структурними змінами у всіх сферах суспільного життя. Реструктуризація посилюється інституційними змінами, реформуванням глибинних засад розвитку економіки. Усталені важелі бюджетної політики реалізують свій вплив з неочікуваним ефектом або призводять до суперечливих наслідків.

Саме у кризовий період проявляє себе контингентність закономірностей публічних фінансів. Отже, для збільшення обґрунтованості застосування важелів бюджетної політики у кризовий період необхідно враховувати:

– високий рівень змінності кількісних характеристик їх застосування (що визначає зменшення прогнозованості);

– структурну обумовленість результатів застосування.

Цим вимогам відповідає сценарне моделювання на основі системного підходу.

Даний методичний підхід складається з п’яти етапів.

На першому формуються динамічні ряди структурно обумовлених характеристик бюджетної політики та групи макропоказників як результату здійснення цієї політики. Як останні обрано ті показники, що фігурують у «бюджетній резолюції» [32-35]. Слід зауважити, що на початку дослідження було висунуто гіпотезу про існування взаємозв’язку між абсолютними вартісними характеристиками бюджетної політики та макропоказниками. Гіпотезу перевірено з урахуванням лагів і спростовано. Відбір показників спрямованості бюджетної політики [113], здійснено за коефіцієнтами концентрації ВВП через бюджет, відношення дефіциту до ВВП, трансфертного завантаження бюджету, фіскального завантаження бюджету,

капіталізації видатків бюджету, капіталізації видатків на економічний розвиток, соціалізації видатків, соціалізації поточних видатків, людського розвитку, людського розвитку соціалізованих видатків, адміністративної завантаженості видатків, кредитоємності доходів бюджету, відношення дефіциту бюджету до ВВП, кредитного фінансування дефіциту.

Також одержано певні кількісні закономірності реалізації бюджетної політики України, які здебільшого полягають у зміщенні спрямованості видатків від фінансування соціальних функцій держави до фінансування виконання функцій з адміністрування.

Аналіз спрямованості бюджетної політики України виконано в щорічному та поквартальному розрізах, за даними Державного та Зведеного бюджетів України. Джерелом інформації стали агреговані статистичні дані про виконання бюджету [114]. Із цього джерела одержано дані про динаміку макропоказників, які використовуються в бюджетних резолюціях як стратегічні орієнтири результативності застосування бюджетної політики: ВВП, млн грн; ВВП, % до попереднього кварталу; індекс споживчих цін, % до попереднього кварталу; індекс цін виробників промислової продукції, % до попереднього кварталу; рівень безробіття населення віком від 15 до 70 років (за методологією МОП), % до економічно активного населення; фонд оплати праці найманих працівників та грошового забезпечення військовослужбовців, млн грн [115], обмінний курс гривні до долара США, в середньому за квартал [116]; експорт товарів і послуг, млн дол. США, імпорт товарів і послуг, млн дол. США [117]; прибуток прибуткових підприємств, млн грн [118].

На другому етапі відбувається відбір антиперсистентних рядів структурно обумовлених характеристик бюджетної політики. Антиперсистентність визначається за значенням показника Херста, процедура знаходження якого є самостійним етапом дослідження [72, с. 8].

Щільність взаємозв’язків між макропоказниками розвитку економіки України, кожен з яких фіксується у бюджетних резолюціях, є набагато вищою, ніж між структурно обумовленими характеристиками бюджетної політики,

однак результати їх оцінки неоднозначні. Зрозумілим є існування взаємозв'язку між обсягом ВВП та фондом оплати праці найманих працівників, проте відсутність такого взаємозв'язку між обсягом ВВП і прибутком прибуткових підприємств, який також входить до складу доданої вартості, суперечить положенням економічної теорії.

Також викликає питання відсутність взаємозв'язку між обсягом ВВП та темпами його зростання, темпами зростання ВВП та індексом цін виробників промислової продукції, рівнем безробіття населення та ВВП тощо. У свою чергу, існування взаємозв'язку між обсягом імпорту товарів та послуг й обмінним курсом гривні, між обсягом експорту товарів та послуг й обмінним курсом гривні дає змогу припустити, що такий взаємозв'язок обумовлений саме коливаннями курсу національної валюти, а не узгодженістю динамік фізичного обсягу експорту й імпорту.

Загалом сукупність одержаних взаємозв'язків між динамікою макропоказників розвитку економіки відповідає ситуації економіки, яка перебуває у стадії стагнації, під значним впливом зовнішніх факторів та є дуже нестабільною.

Третя операція полягає у знаходженні функціональної залежності між макропоказниками / показником і характеристиками бюджетної політики. Відбувається поєднання двох взаємосуперечливих точок зору на процес впливу бюджетної політики на розвиток економіки – як детермінований та як індетермінований. Детермінованість забезпечується через урахування функціональності зв'язку між структурно обумовленими характеристиками бюджетної політики, індетермінованість – через урахування антиперсистентності самих цих характеристик.

На четвертому етапі аналізується щільність імовірності для тих характеристик бюджетної політики, які на третьому етапі були визначені. Послідовність виявлення доцільності ймовірності є стандартною для імовірнісного аналізу, включає аналітичний розрахунок параметрів функції

цільності імовірності, за умови браку даних – визначення щільності ймовірності за гістограмою.

Для подальшого сумарного моделювання обираються мінімальне значення характеристики, імовірне значення та максимальне значення (за умови нормального розподілу).

Для інших форм розподілу пропонується обирати чотири значення характеристики: мінімальне, медіану, моду та максимальне з відповідними ймовірностями.

Відповідно до одержаних результатів форма розподілу щільності ймовірності є близькою до нормальної, однак спостерігається певна асиметрія. Для трансфертного навантаження бюджету має місце лівостороння асиметрія (з більшою імовірністю зустрічаються вищі значення характеристики), для відношення дефіциту бюджету до ВВП – правостороння (з більшою імовірністю зустрічається менші значення).

Зміст п’ятого етапу полягає у формуванні сценаріїв реалізації бюджетної політики та дослідженні їх наслідків. Формування сценаріїв реалізації бюджетної політики відбувається за законами комбінаторики. Кожна з обраних структурно обумовлених характеристик бюджетної політики є незалежною, тому ймовірність сценарію визначається як добуток імовірності цих характеристик. Функціонально залежний макропоказник розраховується згідно з результатами моделювання за еластичністю функції у точці останнього історичного значення по відношенню до кожного з аргументів та приростом аргументів від їх останнього історичного значення до сценарного.

Результати п’ятого етапу будуть такими: – група сценаріїв бюджетної політики, які включають дані щодо сценарних значень макропоказника, імовірності їх настання, структурно обумовлених характеристик бюджетної політики; – група характеристик бюджетної політики, моніторинг яких є особливо значущим з точки зору прогнозованості її реалізації; – знаходження кожного сценарного значення за групою отриманих сценаріїв і відповідної імовірності.

Знаходження найближчого сценарного значення передбачає перехід за групою сценаріїв від останнього історичного значення у напрямі зростання імовірності. Крім того, отримуємо ті характеристики бюджетної політики, які відповідатимуть даним сценаріям; – альтернативні варіанти бюджетної політики, які оцінюються за групою одержаних сценаріїв та результатами третього етапу.

Отже, підсумуємо *висновки розділу*.

1. З урахуванням важливості управління бюджетною безпекою у кризовий період поставлено завдання розробки концептуальних засад політики забезпечення бюджетної безпеки та визначення послідовності їх розробки. Встановлено основну ідею політики забезпечення бюджетної безпеки, яка полягає у стабілізації публічних фінансів шляхом поступового зменшення дефіциту державного бюджету та державного боргу відносно валового внутрішнього продукту в умовах невизначеності й ризиків.

Розроблено послідовність формування концептуальних засад політики забезпечення бюджетної безпеки у кризових умовах, що включає: визначення умов реалізації політики забезпечення бюджетної безпеки; встановлення домінуючого аспекту реалізації політики забезпечення бюджетної безпеки; вибір сукупності шляхів забезпечення бюджетної безпеки; прогнозування параметрів бюджетної політики.

Шляхи вдосконалення бюджетної політики України у кризовий період передусім пов’язані з необхідністю забезпечення бюджетної безпеки, стимулюванням розвитку економіки, оптимізацією бюджетних витрат і поліпшенням фінансування соціальної сфери.

У зв’язку з дефіцитом фінансових ресурсів тетрада шляхів удосконалення бюджетної політики України реалізується поступово, за такими етапами: одночасне стимулювання розвитку економіки та оптимізації державних витрат; посилення оптимізації державних витрат; удосконалення

механізмів фінансування соціальної сфери та вирішення першочергових завдань щодо забезпечення бюджетної безпеки; трансформація інституційних засад суспільства із встановленням партнерських взаємовідносин між владою та населенням із співфінансуванням соціальних витрат.

2. Особливе місце у формуванні концептуальних засад політики забезпечення бюджетної безпеки посідає визначення умов реалізації окремих її аспектів (політика стабілізації, політика адаптації, політика захисту), кожен з яких має власні умови та наслідки застосування: стабілізація полягає у підтримці поточного стану бюджетної безпеки; адаптація – у гнучкому та швидкому реагуванні на короткострокове зниження рівня бюджетної безпеки; захист – актуальним стає створення вагомих фінансових протидій суттєвому зниженню рівня бюджетної безпеки.

Для реалізації кожного аспекту політики забезпечення бюджетної безпеки доцільним є застосування окремого комплексу інструментів. Використання інструментів політики стабілізації спрямоване на оптимізацію бюджетних видатків з одночасним посиленням контролю за їх здійсненням.

Інструменти політики адаптації дозволяють досягти відстроченого економічного зростання при поточному помірному збільшенні бюджетних видатків.

Позитивні наслідки політики захисту можуть бути досягнуті у стратегічній перспективі при використанні жорстких інструментів протидії системним загрозам із значним державним фінансуванням.

Сьогодні в Україні існує такий комплекс умов вибору аспекту політики забезпечення бюджетної безпеки: індикатори бюджетної безпеки здебільшого переходять до незадовільних значень (нормовані значення індикаторів стають меншими за 0,6); макроекономічні показники коливаються в широких межах (варіація перевищує 0,25); мають місце системні зовнішні загрози, що визначає потребу в реалізації політики захисту.

3. Визначено інструменти бюджетної політики, які можна використати для регулювання рівня невизначеності на різних стадіях бюджетного процесу.

До зростання рівня невизначеності призводять такі заходи: збільшення обсягу доходів зведеного бюджету, зменшення обсягу видатків місцевих бюджетів, зростання суми гарантованого державою боргу. Зниженню рівня невизначеності сприятиме вдосконалення економічного прогнозування і бюджетного планування, підвищення якості розробки проектів державного бюджету, своєчасне планування та затвердження бюджетів, чітке встановлення функцій і повноважень головних розпорядників бюджетних коштів, збільшення ефективності використання наявних матеріальних і трудових ресурсів, удосконалення державного фінансового контролю, мобілізація додаткових бюджетних доходів й одночасне зменшення обсягу видатків.

Доцільним є регулювання невизначеності на кожній стадії бюджетного процесу, що дозволяє вчасно реагувати і попереджувати негативні рецесійні явища та процеси.

4. Дістали подальшого розвитку науково-методичні засади оцінки наслідків реалізації бюджетної політики у кризовий період.

Запропонований методичний підхід складається з п’яти етапів: формування динамічних рядів показників спрямованості бюджетної політики та групи макропоказників; відбір антиперсистентних рядів структурно обумовлених характеристик бюджетної політики; встановлення послідовності побудови сценарію бюджетної політики; аналіз щільності ймовірності для показників спрямованості бюджетної політики; формування групи сценаріїв бюджетної політики з їх макроекономічними наслідками й імовірністю реалізації.

За результатами сценарного моделювання сформовано три групи сценаріїв впливу бюджетної політики на розвиток економіки України залежно від її спрямованості. Одержано результати сценарного моделювання впливу спрямованості бюджетної політики на розвиток економіки України.

У межах найбільш імовірної групи сценаріїв можливі два варіанти розгортання бюджетної політики: у напрямі зростання імовірності їх настання

(до зростання обсягу перерозподілу коштів через систему міжбюджетних трансфертів) та в напрямі зменшення імовірності їх настання (до зменшення трансфертного завантаження бюджету). Ретроспективний аналіз одержаного прогнозу наслідків реалізації спрямованості бюджетної політики підтвердив його з точністю у 85%.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі було здійснено теоретичне узагальнення основ ефективного моніторингу доходної частини державного бюджету України. У ході дослідження було зроблено наступні висновки.

Бюджетна політика є компонентом фінансової політики, однією з найбільш важливих її складових і розуміється як спрямована діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування щодо формування або/та регулювання бюджетних відносин з метою забезпечення умов сталого тривалого розвитку економіки країни та стабільного задоволення соціальних потреб населення.

Найбільш важливим аспектом розуміння бюджетної політики є її розуміння як діяльності (що проявляється через специфіку суб'єкта діяльності – органів державної влади, об'єкта діяльності – бюджетних відносин та особливості суб'єкт-об'єктних взаємодій) в контексті її спрямованості на широкий спектр параметрів соціально-економічного розвитку, які виступають стратегічними орієнтирами та досягаються за допомогою бюджетного механізму.

Концептуальні засади бюджетної політики доцільно розглядати з точки зору їх системогенезу – як результат формування бюджетної стратегії на базі бюджетної доктрини (у широкому розумінні) та як сукупності цілей і шляхів їх досягнення через регулювання бюджетних відносин (у вузькому розумінні). З цієї точки зору концептуальні засади бюджетної політики України, яка реалізовувалась у кризовий період, є несформованими та мінливими.

Бюджетна доктрина не постулюється на державному рівні, компоненти бюджетної стратегії, які зазначаються у Бюджетній резолюції, принципово змінюються у кожному новому документі. Стратегічні орієнтири бюджетної політики не можна пояснити як з точки зору способів їх досягнення, так і з позиції макроекономічних наслідків.

Несформованість і мінливість концептуальних засад бюджетної політики у кризовий період несуть додаткові ризики та загрози, ускладнюють дієвість бюджетної політики щодо стабілізації соціальноекономічного розвитку суспільства.

Механізм впливу кризових явищ на бюджетні процеси розглянуто через призму виникнення деструктивного зворотного зв'язку між ними та процесами в реальному і фінансовому секторах економіки.

Установлено, що специфічні риси бюджетної політики визначаються обраною траєкторією «посадки економіки» під час падіння та стагнації. Для траєкторії «м'якої» посадки економіки характерні незначущість зменшення фіскального тиску та компенсація фіскальних втрат бюджету за рахунок раніше накопичених резервів (під час стадії падіння) і стимулювання внутрішнього попиту, зростання інвестиційних витрат держави (під час стадії стагнації).

Траєкторія «жорсткої посадки» економіки розвивається за умов відсутності накопичених раніше резервів або їх недостатності та обумовлює погіршення бюджетної безпеки за рахунок боргового фінансування державних видатків і зростання невизначеності бюджетних процесів (під час стадії падіння) і різкого зменшення державних видатків та можливості фінансових шоків (під час стадії стагнації). Аналіз інструментів бюджетної політики, що використовувалися в Україні протягом 2000-2020 рр., підтвердив перехід до траєкторії «жорсткої посадки» економіки.

Визначено, що природа специфічних загроз і небезпек бюджетної політики залежить від моделі фінансування владних повноважень (диспозитивності, умовної диспозитивності та фінансової централізації). При використанні моделі диспозитивності фінансування владних повноважень відповідає їх змісту, виникнення основних небезпек і загроз визначається недосконалістю інституційного базису суспільства.

Моделі умовної диспозитивності властива часткова невідповідність джерел фінансування владним повноваженням, тому більшого значення

набуває недостатність фінансування на окремих стадіях економічного циклу. У моделі фінансової централізації відповідність джерел фінансування владним повноваженням спостерігається досить рідко, тому при її виборі часто виникають структурні дисбаланси.

Оцінка динаміки формування доходів і здійснення видатків Державного та Зведеного бюджетів України дозволила визначити деструктивний характер сучасних бюджетних процесів. Недостатність обсягів фінансових ресурсів бюджету, які протягом 2012-2015 рр. були меншими за поточні видатки, стала підґрунтям для дестабілізації державних фінансів, унаслідок чого суттєво погіршилися параметри бюджетної безпеки.

Дефіцит бюджету, як правило, перевищує обсяг видатків розвитку, обумовлюючи незначущість впливу бюджетної політики на подолання кризових процесів. Видатки бюджету на економічний розвиток мають стійку тенденцію до зменшення, у той же час зростають видатки на забезпечення виконання загальнодержавних функцій, захист правопорядку, оборону та соціальний захист.

Разом з тим оцінка спрямованості бюджетної політики становить труднощі внаслідок високої деталізації вихідних характеристик, величини діапазону коливань вихідних значень та їх нерівномірності.

Серед найбільш значущих векторів спрямованості бюджетної політики України визначено: зменшення дефіциту та кредитування державних видатків; реальне посилення фінансової автономії місцевих бюджетів; пріоритетність фінансування силових методів забезпечення національної безпеки.

Виявлено такі проблемні аспекти спрямованості бюджетної політики України: надмірна концентрація ВВП у бюджеті; надмірна фіскальна завантаженість бюджету; згортання фінансування соціальноекономічного розвитку, особливо з урахуванням його стратегічних пріоритетів.

Виявлено відмінності у спрямованості бюджетної політики за даними Державного та Зведеного бюджетів, що виявляється у зменшенні соціалізації видатків Державного бюджету та збільшенні соціалізації видатків місцевих

бюджетів. Значна нерівномірність динаміки показників спрямованості бюджетної політики обумовила необхідність дослідження змінності на невизначеності бюджетних процесів.

З урахуванням важливості управління бюджетною безпекою у кризовий період поставлено завдання розробки концептуальних засад політики забезпечення бюджетної безпеки та визначення послідовності їх розробки. Встановлено основну ідею політики забезпечення бюджетної безпеки, яка полягає у стабілізації публічних фінансів шляхом поступового зменшення дефіциту державного бюджету та державного боргу відносно валового внутрішнього продукту в умовах невизначеності й ризиків.

Розроблено послідовність формування концептуальних засад політики забезпечення бюджетної безпеки у кризових умовах, що включає: визначення умов реалізації політики забезпечення бюджетної безпеки; встановлення домінуючого аспекту реалізації політики забезпечення бюджетної безпеки; вибір сукупності шляхів забезпечення бюджетної безпеки; прогнозування параметрів бюджетної політики.

Шляхи вдосконалення бюджетної політики України у кризовий період передусім пов’язані з необхідністю забезпечення бюджетної безпеки, стимулюванням розвитку економіки, оптимізацією бюджетних витрат і поліпшенням фінансування соціальної сфери.

У зв’язку з дефіцитом фінансових ресурсів тетрада шляхів удосконалення бюджетної політики України реалізується поступово, за такими етапами: одночасне стимулювання розвитку економіки та оптимізації державних витрат; посилення оптимізації державних витрат; удосконалення механізмів фінансування соціальної сфери та вирішення першочергових завдань щодо забезпечення бюджетної безпеки; трансформація інституційних засад суспільства із встановленням партнерських взаємовідносин між владою та населенням із співфінансуванням соціальних витрат.

Особливе місце у формуванні концептуальних засад політики забезпечення бюджетної безпеки посідає визначення умов реалізації окремих

її аспектів (політика стабілізації, політика адаптації, політика захисту), кожен з яких має власні умови та наслідки застосування: стабілізація полягає у підтримці поточного стану бюджетної безпеки; адаптація – у гнучкому та швидкому реагуванні на короткострокове зниження рівня бюджетної безпеки; захист – актуальним стає створення вагомих фінансових протидій суттєвому зниженню рівня бюджетної безпеки.

Для реалізації кожного аспекту політики забезпечення бюджетної безпеки доцільним є застосування окремого комплексу інструментів. Використання інструментів політики стабілізації спрямоване на оптимізацію бюджетних видатків з одночасним посиленням контролю за їх здійсненням.

Інструменти політики адаптації дозволяють досягти відстроченого економічного зростання при поточному помірному збільшенні бюджетних видатків.

Позитивні наслідки політики захисту можуть бути досягнуті у стратегічній перспективі при використанні жорстких інструментів протидії системним загрозам із значним державним фінансуванням.

Сьогодні в Україні існує такий комплекс умов вибору аспекту політики забезпечення бюджетної безпеки: індикатори бюджетної безпеки здебільшого переходять до незадовільних значень (нормовані значення індикаторів стають меншими за 0,6); макроекономічні показники коливаються в широких межах (варіація перевищує 0,25); мають місце системні зовнішні загрози, що визначає потребу в реалізації політики захисту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Завадський Й. С., Осовська Т.О., Юшкевич О.О. Економічний словник. Київ: Кондор, 2006. 356 с.

2. Філософський енциклопедичний словник / за ред. В. І. Шинкарука. Київ: Абрис, 2002. 742 с.

3. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурьміна. Київ: Формат, 2010. 820 с.

4. Словник української мови: Академічний словник. URL: http://sum.in.ua/s/polityka.

5. Гончаров С. М., Кушнір С.М. Тлумачний словник економіста. Київ: ЦУЛ, 2009. 264 с.

6. Адаменко І. П. Фінансова політика як інструмент соціальноекономічного розвитку країни. Бізнес-інформ. 2014. № 3. С. 341-345.

7. Березянко Т. В. Особливості державного управління національною бюджетною системою в ринковому форматі. Інвестиції: практика та досвід. 2010. № 1. С. 24-28.

8. Фінансово-економічний словник / кол. авт.: О. С. Юнін, О. О. Круглова, М. О. Савельєва та ін. Дніпро: Біла К. О., 2018. 164 с.

9. Василик О. Д., Павлюк К.В. Бюджетна система України: підручник. Київ: ЦУЛ, 2004. 544 с.

10. Лисяк Л. В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія. Київ: ДННУ АФУ, 2009. 600 с.

11. Лютий І. О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави. Фінанси України. 2009. № 12. С. 13-19.

12. Опарін В., Львочкін С., Федосов В. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: монографія / за заг. ред. Федосова В. Київ: КНЕУ, 2002. 387 с.

13. Дем’янишин В. Бюджетна політика держави: концептуальні засади, ефективність, розвиток стратегії і тактики/ В. Дем’янишин// Вісник ТНЕУ. – 2011. – Вип. 2. – С. 7-20.

14. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. Київ, 2003. № 18. С. 144. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/436-15.

15. Стоян В. І., Даневич О.С., Мац М. Й. Казначейська система: підручник. Київ: ЦУЛ, 2014. 868 с.

16. Ілляшенко А. Х. Національні пріоритети бюджетної стратегії економічного і соціального розвитку. Економіка та держава. 2012. № 12. С. 23-26.

17. Пасічний Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: монографія. Донецьк: ТОВ «Юго-Восток ЛТД», 2005. 642 с.

18. Яворський П. Якою повинна бути бюджетна резолюція? Міжнародний досвід та рекомендації для України. URL: http://www.kse.org.ua/download.php?downloadid=381.

19. Васильєва Т.А. Принципи реалізації бюджетної політики у кризовий період розвитку економіки. Ефективна економіка. 2017. № 10. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6628.

20. Максюта А. А. Бюджетна політика соціально-економічного розвитку країни. Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки. 2013. Вип. 1. С. 265-272.

21. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ на 2010-2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президентові України. URL: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf.

22. Шпіцглуз С. О. Вплив фінансових ризиків на стабільність бюджету. Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: зб. наук. пр. 2013. № 37. С. 379-390.

23. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки: монографія. Київ: НДФІ, 2006. 584 с.

24. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2008. 496 с.

25. Буряченко А. Є. Короткострокові позички як інструмент оперативного бюджетного регулювання. Фінанси України. 2010. № 3. С. 22- 29.

26. Макогон В. Д. Бюджетне регулювання у системі соціальноекономічного розвитку країни. Вісник ДДФА. Економічні науки. 2014. № 1. С. 26-31.

27. Радіонов Ю. Д. Бюджетне регулювання економічного розвитку. Наукові праці НДФІ. 2016. № 1(74). С. 83-94.

28. Фінанси: Словник економічних термінів. URL: https://subject.com.ua/economic/finances1/73.html.

29. Європейська хартія місцевого самоврядування: прийнята 15.10.1985: за станом на 15.07.1997 р. / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.

30. Бюджетний кодекс України (із змінами та доповненнями): Кодекс від 08.07.2010 р. № 2456-VI. Офіційний вісник України. 2010. № 59. С. 9.

31. Конституція України (із змінами) від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. Київ, 1996. № 30. Ст. 141.

32. Основні напрями бюджетної політики України на 2018- 2020 рр.: Постанова Верховної Ради № 6591 від 15. 06. 2017 р. URL: http//w1.c1.rada.gov.ua/pls/zeb2/webroc4_1&pf3511=62047.

33. Основні напрями бюджетної політики України на 2017 р.: Постанова Верховної Ради № 6591 від 13. 07. 2016 р. URL: http//w1.c1.rada.gov.ua/pls/zeb2/webroc4_1&pf3511=59706.

34. Основні напрями бюджетної політики України на 2016 р.: Постанова Верховної Ради № 2623 від 09. 04. 2015 р. URL: http//w1.c1.rada.gov.ua/pls/zeb2/webroc4_1&pf3511=54761.

35. Основні напрями бюджетної політики України на 2015 р.: Постанова Верховної Ради № 4749 від 22. 04. 2014 р. URL: http//w1.c1.rada.gov.ua/pls/zeb2/webroc4_1&pf3511=4749&skl=8.

36. Бюджетне законодавство України: тематичний випуск. Право і практика. 2011. № 2. 255 с.

37. Про Державний бюджет України на 2010 рік: Закон України №2451-XVII від 20. 12. 2009 із змінами, внесеними Законом України № 2461-VI від 08. 07. 2010. URL: zakon.nau.ua/doc?code=2154-17.

38. Про Державний бюджет України на 2011 рік: Закон України №2857-VI від 23. 12. 2010. URL: zakon.nau.ua/doc?code=2857-17.

39. Про Державний бюджет України на 2012 рік: Закон України №4282-VI від 22. 12. 2011 із змінами, внесеними Законом України № 5513- VI від 04. 12. 2012. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4282-17/page.

40. Про Державний бюджет України на 2013 рік: Закон України №5515-VI від 06. 12. 2012 із змінами, внесеними Законом України № 715- VII від 19. 12. 2013. URL: http://www.profiwins.com.ua/uk/legislation/laws/3376.html.

41. Про Державний бюджет України на 2014 рік: Закон України №719-VII від 16. 01. 2014 із змінами, внесеними Законом України № 61-VIII від 25. 12. 2014. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/719-18/page.

42. Про Державний бюджет України на 2017 рік: Закон України від 21.12.2016 р. № 1801-VIII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1801-19.

43. Пасічний М. Д. Особливості реалізації вітчизняної бюджетної політики. Економіка та держава. 2016. № 5. С. 44-48.

44. Азарян А. А., Турбоба І. С. Податок на нерухомість як один з інструментів бюджетно-податкової політики України. Міжнародний науково-виробничий журнал «Сталий розвиток економіки». 2013. № 3(20). С. 371-374.

45. Пасічний М. Д. Бюджетно-податкова політика у країнах ЄС із трансформаційною економікою. Економіка розвитку. 2017. № 2 (82). С. 30- 39.

46. Пасічний М. Д. Основи формування бюджетно-податкової політики держави. Бізнес-Інформ. 2017. № 3. С. 243-248.

47. Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс]: Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/964-15.

48. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 1277 від 29. 10. 2013 р. URL: http://cct.com.ua/2013/29.10.2013_1277.htm.

49. Мельник А. Еволюція вчень сутності світової економічної кризи. Вісник ТНЕУ. 2011. № 5-2. С. 208-218.

50. Богдан Т. П. Глобальна економічна криза та виклики для економічної політики в посткризовий період. Фінанси України. 2010. № 6. С. 3-14.

51. Фурдичко Л. Є. Вплив фінансової кризи на економіку держави як потенційної загрози стратегічного рівня. Економіка та держава. 2013. № 3. С. 51-55.

52. Бушуєв С. Д., Ярошенко Ф.О. Система швидкого реагування на проникнення світової кризи у фінансовий сектор України. Фінанси України. 2011. № 7. С. 3-13.

53. Доклад о глобальной финансовой стабильности. International Monetary Fund. URL: http://www.imf.org (дата звернення: 14. 04. 2016).

54. The Global Financial Crisis: Explaining Cross-Country Differences in the Output Impact / Prepared by P. Berkmen, G. Gelos, R. Rennhack, and James P. Walsh. IMF Working Paper. Western Hemisphere Department. December 2009. P. 15.

55. Козарезенко Л. В. Роль бюджетної політики у розвитку людського потенціалу. Фінанси України. 2016. № 7. С. 44-63. 100. Коляда Т. А. Бюджетна стратегія як інструмент подолання структурних дисбалансів дохідної частини бюджету України. Фінанси України. 2014. № 5. С. 61-73.

56. Дем’янишин В. Г. Формування і реалізація бюджетної доктрини України: автореферат дис. … д-ра екон. наук: спец. 08.00.08 «Гроші, фінанси і кредит» Тернопіль, 2010. 35 с.

57. Лисяк Л. В. Концептуальні засади бюджетної політики у сфері державних видатків. Формування ринкової економіки в Україні. 2009. Вип. 19. С. 358-364.

58. Корень Н. В. Концептуальні засади модернізації бюджетної політики в умовах трансформаційних зрушень. Ефективна економіка. 2015. № 11. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4557.

59. Боголиб Т. М. Бюджетная система Украины: новая реальность и глобальные вызовы. Економічний часопис-XXI. 2016. № 156(1-2). С. 41- 43.

60. Бондаренко А. І. Вплив держави на формування місцевих бюджетів у країнах Європи. Теорія та практика державного управління. 2010. Вип. 4. С. 185-192.

61. Академічний тлумачний словник української мови. URL: http://sum.in.ua/s/encyklopedychnyj.

62. Казюк Я. М. Моделі державного управління міжбюджетними відносинами у розвинених країнах світу: уроки для України. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2013_1_9.

63. Корецька С. О. Формування місцевих бюджетів України. Інвестиції: практика та досвід. 2011. № 21. С. 21-24.

64. Чекановський В.П. Світовий досвід реформування бюджетних систем зарубіжних країн та шляхи його впровадження в Україну. Економіка та держава. 2015. № 10. С. 127-129.

65. Макогон В. Бюджетна політика у країнах ЄС. Вісник КНТЕУ. 2011. № 6. С. 36-46.

66. Затонацька Т.Г., Шиманська О.А. Зарубіжний досвід середньострокового планування в бюджетному процесі. Фінанси України. 2011. № 8. С. 90-100.

67. Балтина А. М., Волохина А.М. Межбюджетные отношения в регионе: модели организации и регулирования: монография. Оренбург: ОГУ, 2004. 197 с.

68. Михайленко С. В. Міжнародний досвід планування бюджету. Актуальні проблеми економіки. 2010. № 9 (111). С. 215-222.

69. Дяченко М. К. До питання бюджетного забезпечення регіонального розвитку. Вісник ДДФА: Економічні науки. 2012. № 1(27). С. 131-136.

70. Богдан Т. П. Державний борг України: Особливості формування та управління в сучасних умовах. Фінанси України. 2013. № 6. С. 32-46.

71. Чужиков В., Бояр А. Антикризовий бюджетний менеджмент в ЄС. Економіка України. 2012. № 1. С. 69-78.

72. Барташевська Ю. М., Яворський А.О. Фрактальний аналіз фінансових ризиків: теоретичні та практичні аспекти застосування. Європейський вектор економічного розвитку. 2015. № 1 (18). С. 7-14.

73. Вітлінський В. В., Великоіваненко Г.І. Ризикологія в економіці та підприємництві: монографія. Київ: КНЕУ, 2004. 480 с.

74. Грабчук О. М. Гносеологія дослідження невизначеності економічних процесів. Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Економіка». 2011. № 5(3). С. 228-234.

75. Грабчук О. М. Змістове наповнення фінансового прогнозування розвитку економіки в умовах невизначеності. Економіка та держава. 2012. № 8. С. 96-98.

76. Грабчук О. М. Інфляційна складова невизначеності розвитку економіки України. Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. 2012. № 36. С. 48-58.

77. Даниленко В. А. Вплив невизначеності на стійкість економічних суб'єктів. Менеджмент: Збірник наукових праць. 2009. № 12. С. 170-179.

78. Капустин В. Ф. Неопределенность: виды, интерпретации, учет при моделировании и принятии решений. Вестник Санкт-Петербургского университета. 1993. № 2. С. 108-114.

79. Павлов К. Влияние неопределенности экономической среды на функционирование производственных процессов. Общество и экономика. 2003. № 4-5. С. 97-126.

80. Розмаинский И. Неопределенность и институциональная эволюция в сложных экономических системах: посткейнсианский подход. Вопросы экономики. 2009. № 6. С. 48-59.

81. Knight, Frank H. (2002) Risk, Uncertainty and Profit. Washington, D.C.:Beard Books, 2002. 447 p.

82. Булгакова С., Микитюк І. Фактори бюджетного ризику. Вісник Академії митної служби України. Серія: «Економіка». 2011. № 2(46). С. 132-138.

83. Васильєва Т. А., Школьник І. О., Мерщій Б. В. Транспарентність бюджетної політики України: сучасні проблеми. Фінансові дослідження. 2018. № 1 (4). URL: http://ir.stu.cn.ua/123456789/17084.

84. Луніна І. О., Баліцька В.В., Короткевич О.В., Фролова Н.Б. Шляхи мінімізації впливу фінансової кризи на бюджет України. Фінанси України. 2008. № 12. С. 22-32.

85. Опарін В. М. Фінансова система України (теоретикометодологічні аспекти): автореф. дис. ... д-ра екон. наук: спец. 08.04.01 «Фінанси, грошовий обіг і кредит». Київ, 2006. 37 с.

86. Пасічний М. Д., Чугунов І. Я. Fiscal policy for economic development. Науковий вісник Полісся. 2018. № 1 (13). С. 54-61.

87. Податковий кодекс України: Кодекс від 02.12.2010 р. № 2755- VI. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17.

88. Бабич Л. М. Особливості формування сучасної бюджетної політики в Україні. Актуальні проблеми економіки. 2013. № 1 (139). С. 133- 141.

89. Квач Я. П. Проблеми та перспективи реформування державних фінансів в Україні. Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України. 2015. № 1. С. 112-121.

90. Петричко М. М., Басара М. М. Бюджетна політика України: теоретичний і практичний аспекти. Економіка та суспільство. 2016. Вип. 2. С. 578-582. URL: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/2_ukr/103.pdf.

91. Тірбах Л. В. Проблеми та напрями реалізації бюджетної політики в Україні. Вісник ЖДТУ. 2016. № 1 (75). С. 197-201.

92. Чугунов І., Павелко А. Бюджетна політика економічного розвитку. Вісник КНТУ. 2015. № 2. С. 64-73.

93. Возняк Г. В. Бюджетна політика розвитку в рамках класичної та неокласичної теорій. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду в Україні. 2016. Вип 1 (111). С. 98-103.

94. Сергієнко Л. К. Теоретичні основи формування національної бюджетної політики України. Глобальні та національні проблеми економіки. 2015. Вип. 7. С. 738-742.

95. Галузинська А.С., Рябушка Л.Б. Особливості реалізації бюджетної політики в системі державного регулювання соціальноекономічного розвитку. Інноваційна економіка: Всеукраїнський наукововиробничий журнал. 2012. № 2(28). С. 50-56.

96. Гапоненко С.О. Трансформація фінансово-бюджетної системи України як складової сталого соціально-економічного розвитку. Вісник Дніпропетровського університету. Серія «Економіка». 2011. № 5(4). С. 92- 97.

97. Майорова Т.В. Інструменти бюджетної політики в активізації інвестиційної діяльності в Україні. Фінанси, облік і аудит. 2013. № 1(21). С. 102-112.

98. Макогон В. Пріоритети сучасної бюджетної політики України. Вісник КНТЕУ. 2011. № 3. С. 50-57.

99. Сокровольська Н.Я. Бюджетна політика як інструмент інноваційно-інвестиційного розвитку економіки України. Науковий вісник НЛТУ України: Збірник науково-технічних праць. 2013. № 21.12. С. 318-324.

100. Гражевська Н. І. Теоретико-методологічні новації синергетики в дослідженні трансформації економічних систем. Вісник Української академії банківської справи. 2006. № 2(21). С. 139-143.

101. Старк Д. Гетерархия: неоднозначность активов и организация разнообразия в постсоциалистических странах. Экономическая социология: новые подходы к институциональному и сетевому анализу. 2001. № 2. Т. 2. С. 94-114.

102. Хаген К. Синергетика. Иерархия неустойчивости в самоорганизующихся системах и устройствах. Москва: Мир, 1985. 424 с.

103. Веб-портал Державної казначейської служби України URL: http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477.

104. Булгакова С., Микитюк І. Управління бюджетними ризиками. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2010. № 2. С. 78-88.

105. Кушинова Н. Г., Гринь Т.О. Стратегічні напрями розвитку бюджетної системи України. Сталий розвиток економіки: Всеукраїнський науково-виробничий журнал. 2010. № 1. С. 160-163.

106. Геєць В. Економічні реформи в Україні: моделі, реалії та уроки. Банківська справа. 1996. № 4. С. 26-34.

107. Вітлінський В. В. Моделювання економіки: навч. посіб. Київ: КНЕУ, 2003. 408 с.

108. Деркач І. О., Шагарова В. М. Імітаційна модель бюджетного процесу великого міста. Наукові праці НДФІ. 2012. № 3(60). С. 149-153.

109. Диха М. В. Теоретичні основи моделювання бюджетного розподілу в системі управління соціально-економічними процесами. Вісник Хмельницького національного університету. Еономічні науки. 2016. № 2. Т. 2. С. 25-28.

110. Іляшенко А. Х. Концептуальні засади планування доходів бюджету. Вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту. Економічні науки. 2012. Вип. 4. С. 296-304.

111. Лук’яненко І. Г. Системне моделювання показників бюджетної системи України: принципи та інструменти: монографія. Київ: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2004. 584 с.

112. Ромашко С. М., Саврас І.З., Селівестров Р.Г., Юринець Р.В. Моделювання соціально-економічного розвитку територій: наук.-метод. розробка. Київ: НАДУ, 2013. 44 с.

113. Валуйський І. А. Методичні засади оцінки спрямованості бюджетної політики. Управління розвитком: зб. наук. праць. 2017. №1-2 (187–188). С. 27–33.

114. Статистика: Державні фінанси. 2011-2020. URL: bank.gov.ua.

115. Статистика: Макроекономічні показники. 2011-2020. URL: bank.gov.ua.

116. Статистика: Грошово-кредитна статистика. 2011-2020. URL: bank.gov.ua.

117. Зовнішньоекономічна діяльність. Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua.

118. Економічна активність підприємств. Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua.