

УДК 336.143.02

### **Вікторія Василівна БУТЕНКО**

*кандидат економічних наук, доцент кафедри економіки та моделювання ринкових відносин,  
Одеський національний університет ім. І. І. Мечникова, e-mail: vika.onu@mail.ru*

## **РОЛЬ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

*Бутенко, В. В. Роль бюджетної політики в системі забезпечення фінансової безпеки України // Вісник соціально-економічних досліджень: зб. наук. праць; за ред. М. І. Зверькова (голов. ред.) та ін. (ISSN 2313-4569). – Одеса: Одеський національний економічний університет. – 2017. – № 1 (62). – С. 170–179.*

**Анотація.** У статті досліджено основні проблеми організації та реалізації бюджетної політики України на сучасному етапі. Проаналізовано особливості формування та реалізації бюджетного процесу в сучасних економічних умовах в Україні. Визначено чинники запровадження програмно-цільового методу бюджетування. Проведено ретроспективний аналіз політики у сфері планування та адміністрування бюджету. Проаналізовано контрольні показники формування і реалізації бюджетної політики, де визначено низку невирішених проблем. Таким чином, в результаті, були виділені засоби забезпечення ефективності бюджетної політики України, такі як: узгодження планування та прогнозування державної інвестиційної діяльності в рамках стратегії економічного розвитку держави; вдосконалення механізмів планування бюджетних витратків; законодавчого закріплення та інституційного впровадження процедури розробки бюджетної стратегії; підвищення прозорості державних фінансів і посилення ролі фінансового контролю в державному секторі економіки.

**Ключові слова:** бюджетна політика; складові бюджетної політики; бюджетний процес; програмно-цільовий метод; бюджетний розпис; розпорядники бюджету.

### **Викторія Васильевна БУТЕНКО**

*кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и моделирования экономических процессов, Одесский национальный университет им. И. И. Мечникова,  
e-mail: vika.onu@mail.ru*

## **РОЛЬ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФИНАНСОВОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ**

*Бутенко, В. В. Роль бюджетной политики в системе обеспечения финансовой безопасности Украины // Вестник социально-экономических исследований: сб. науч. трудов; под ред. М. И. Зверькова (глав. ред.) и др. (ISSN 2313-4569). – Одесса: Одесский национальный экономический университет. – 2017. – № 1 (62). – С. 170–179.*

**Аннотация.** В статье исследованы основные проблемы организации и реализации бюджетной политики Украины на современном этапе. Проанализированы особенности формирования и реализации бюджетного процесса в современных экономических условиях в Украине. Определены факторы внедрения программно-целевого метода бюджетирования. Проведен ретроспективный анализ в области планирования и администрирования бюджета. Проанализированы контрольные показатели формирования и реализации бюджетной политики, где определен ряд нерешенных проблем. Таким образом, в результате, были выделены способы обеспечения эффективности бюджетной политики Украины, такие как: согласованность планирования и прогнозирования государственной инвестиционной деятельности в рамках стратегии экономического развития государства; усовершенствование механизмов планирования бюджетных расходов; законодательного закрепления и институционального внедрения процедуры разработки бюджетной стратегии; повышение прозрачности государственных финансов и усиление роли финансового контроля в государственном секторе экономики.

**Ключевые слова:** бюджетная политика; составляющие бюджетной политики; бюджетный процесс; программно-целевой метод; бюджетная роспись; распорядители бюджета.

### **Viktoriya BUTENKO**

*PhD in Economics, Associate Professor, Department of Economics and Modeling of Economic Processes, Odessa I. I. Mechnikov National University, e-mail: vika.onu@mail.ru*

## THE ROLE OF BUDGET POLICY IN THE SYSTEM FOR ENSURING FINANCIAL SECURITY OF UKRAINE

*Butenko, V. (2017). The role of budget policy in the system for ensuring financial security of Ukraine. Ed.: M. Zveryakov (ed.-in-ch.) and others [Rol biudzhethnoi polityky v systemi zabezpechennia finansovoi bezpeky Ukrainy; za red.: M. I. Zveriyakova (gol. red.) ta in.], Socio-economic research bulletin; Вісник соціально-економічних досліджень (ISSN 2313-4569), Odessa National Economic University, Odessa, No. 1 (62), pp. 170–179.*

**Abstract.** *The main problems of Ukrainian budget policy organization and implementation at the present stage are investigated in the article. The features of the formation and implementation of budgetary process in the current economic conditions in Ukraine are analyzed. The factors of the budgeting program-target method introduction are determined. The policy in budget planning and administration field is retrospectively analyzed. The control indicators of budget policy formation and implementation are analyzed, where a number of unsolved problems are identified. Thus, as a result, ways of ensuring Ukrainian budget policy efficiency were identified, such as: coherence of state investment activity planning and forecasting within the framework of the state economic development strategy; improvement of budget expenditures planning mechanisms; legislative consolidation and institutional implementation of procedure for developing budget strategy; increasing transparency of public finances and strengthening the role of financial control in the public sector of the economy.*

**Keywords:** *budget policy; budget policy components; budget process; program-target method; budgetary list; budget administrators.*

**JEL classification:** *H610*

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Бюджет є невід’ємним атрибутом кожної країни й важливим інструментом реалізації економічної та соціальної політики держави. Сьогодні особливої актуальності набуває проблема побудови досконалої та ефективної системи формування дохідної і видаткової частин державного бюджету, враховуючи їх структуру, для ефективного розвитку національної економіки. Ще однією з проблем, які виникають як на стадії прийняття бюджету, так і його виконання, є прозорість бюджетного процесу.

Стадія прийняття бюджету та проблеми, що виникають на ній, призводять до ще однієї актуальної проблеми. В Україні реалізується всім відома процедура планування «згори-донизу» – спочатку затверджується Державний бюджет України, в якому визначаються основні дохідні джерела місцевих бюджетів, а потім затверджуються регіональні бюджети. Така процедура не є оптимальною, оскільки за умови достатнього рівня самостійності місцевих бюджетів, що декларує українське законодавство, затвердження бюджету центрального уряду і місцевих бюджетів – це складові двох самостійних бюджетних процесів.

**Аналіз досліджень і публікацій останніх років.** Теоретичні, методологічні та прикладні аспекти формування і реалізації бюджетної політики як складової фінансової політики держави, внесли такі вчені, як Н. В. Базанова, С. О. Булгакова, О. Д. Василик, В. Г. Дем’янишин, Л. В. Єрмошенко, О. П. Кириленко, Я. С. Ларіна, Л. В. Лисяк, С. В. Мочерний, Ц. Г. Огонь, В. М. Опарін, І. О. Плужніков, Н. І. Сушко, О. А. Устинко, В. М. Федосов, І. Я. Чугунов, С. І. Юрій та ін. Однак, у зв’язку зі змінами, що відбуваються в чинному законодавстві України, і особливо в бюджетному, що адаптується до міжнародних стандартів, важливо проводити дослідження щодо подальшого пошуку нових напрямів формування та реалізації бюджетної політики країни.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблем.** Ефективність бюджетної політики значною мірою залежить від наявності механізмів і практик планування та адміністрування бюджету, які б відповідали стану бюджетної системи й економіки загалом. В Україні, внаслідок відсутності стратегічного бачення мети реформування і під впливом постійного порушення законодавства, сформувалась неефективна бюджетна модель, яка негативно впливає як на фінансову стабільність, так і на можливості економічного розвитку.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідження особливостей формування та реалізації бюджетного процесу України у сучасних умовах.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Бюджетна система України у сучасних умовах характеризується тим, що Міністерство фінансів фактично нав'язує секторальним міністерствам і місцевим органам влади їхні бюджети, а також структурні реформи, які вони повинні робити. При цьому Міністерство фінансів не бере на себе відповідальності за наслідки та перекладає її на секторальних міністрів та місцевих чиновників, які, згідно із законодавством, дійсно відповідають за складання і виконання бюджету відповідного сектору державного управління чи місцевого самоврядування. Мінфін практично не прислухається до думки міністерств, коли доводить їм ліміти для складання бюджетних запитів, і майже не проводить обговорення проекту бюджету з міністрами, або проводить це формально (основне обговорення відбувається з МВФ). Після прийняття бюджету та затвердження Міністерством фінансів бюджетного розпису відбувається процес затвердження паспортів бюджетних програм і кошторисів бюджетних установ. Прийняття цих документів дає право на взяття бюджетних зобов'язань від імені держави та їхню оплату державним казначейством. Проте і паспорти бюджетних програм (які складаються головними розпорядниками коштів та погоджуються Міністерством фінансів), і кошториси бюджетних установ (затверджуються головними розпорядниками згідно з показниками Розпису державного бюджету) не відображають способу досягнення цілей і завдань, визначених у бюджетних програмах, і асигнувань, передбачених на їх досягнення. Асигнування як спосіб утримання бюджетних установ є атрибутом функціонального підходу до бюджетування, де головним є забезпечення певних нормативів існування.

Удосконалення політики у сфері планування та адміністрування бюджету відбувалося в Україні, насамперед, в рамках запровадження програмно-цільового методу (ПЦМ) бюджетування, який замінив постатейне планування видатків. Програмно-цільовий метод має сприяти ідентифікації і вирішенню важливих проблем держави, регіонів та місцевих громад, що, власне, й називають реформами. Проте такий підхід вимагає набагато вищого рівня взаємодії усіх учасників бюджетного процесу та дотримання взаємних зобов'язань, починаючи із постановки стратегічних цілей розвитку держави, і завершуючи забезпеченням коштом виконання найменшої бюджетної програми в найменшій громаді. Тобто процес складання і виконання бюджету набуває характеру не стільки фінансового, скільки економічного й управлінського. Метою впровадження ПЦМ було якомога вагомніше зменшення впливу «людського фактору» (або, точніше, реалізації амбіцій центрів політичних впливів) у призначенні та витрачаннях бюджетних коштів. Вбачалося, що концентрація видатків на визначених на перспективу цілях та завданнях розвитку окремих сфер діяльності з подальшим моніторингом ефективності витрачання коштів та, як передбачалося, обов'язковим фінансуванням цих програм, у тому числі із залученням коштів з інших джерел фінансування, стане дієвим способом підвищення ефективності бюджетної системи. Новий етап застосування ПЦМ розпочався в 2010 р. з ухвалення нової редакції Бюджетного кодексу України. Було удосконалено підходи до формування стратегічних документів: Основних напрямів бюджетної політики та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, унормовано перелік документів (показників, пояснень, індикаторів), які мають розроблятися та подаватися головними розпорядниками бюджетних коштів, закладено основи співставлення показників, що висвітлюються в бюджетних запитах, з планами діяльності головних розпорядників бюджетних коштів [1]. Протягом наступних років було оптимізовано кількість бюджетних програм (їх було зменшено з 901 у 2011 р. до 532 у 2015 р.). Проте спроби впровадження програмно-цільового методу та середньострокового бюджетного планування і прогнозування виявлялися занадто залежними від політичної та економічної кон'юнктури й переважно не доводилися до реального втілення в практичну діяльність влади.

Показовими щодо цього стали:

1. Закони про Державний бюджет України на відповідні роки. Хоча Бюджетним кодексом України і Регламентом Верховної Ради України чітко прописані терміни подання проекту державного бюджету до Верховної Ради України (15 вересня) та його розгляду (у трьох читаннях протягом вересня-листопада), влада так і не спромоглася забезпечити їх

дотримання. Лише у 2002 р. Закон про Державний бюджет України був прийнятий вчасно. Почалося застосування практики наступного відкликання формально поданого в належний термін проекту бюджету (наприклад, проекти бюджетів на 2013, 2015 та на 2016 рр.). Звичайною практикою стало ухвалення законів про бюджет в пакеті з іншими законодавчими актами, які суттєво змінювали податкове середовище чи засади діяльності розпорядників, або включення відповідних положень безпосередньо в текст законів про бюджет. Це унеможливило коректне бюджетне планування, адже прогноз надходжень та/чи потреба у видатках формувалися на підставі ще не прийнятих правових норм.

2. Основні напрями бюджетної політики на відповідний рік. Визначені Бюджетним кодексом України та Регламентом Верховної Ради України терміни подання і розгляду зазначеного документу також не стали підставою для його прийняття. Наприклад, у 2013, 2014 та 2015 рр. Верховна Рада України не змогла прийняти Основні напрями. При цьому Кабінет Міністрів України намагався формально дотриматися як термінів подання документу, так і визначення в ньому основних індикаторів та положень, що встановлені статтею 33 Бюджетного кодексу України. Документ містив мінімум індикаторів та критеріїв та був виписаний загальними фразами, що в подальшому, при формуванні безпосередньо проекту державного бюджету, давало змогу коригувати параметри, формально не порушуючи ухваленого документу. Тому, попри всю їхню важливість, Основні напрями бюджетної політики так і не стали основоположним документом (або орієнтиром) для формування бюджетної політики.

3. Прогнози Державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. На жаль, незважаючи на закладену мету щодо існування такого документу як першого кроку для впровадження загальної системи стратегічного планування та прогнозування, встановлені статтею 21 Бюджетного кодексу України норми його формування, Прогноз так і не набрав достатньої ваги в бюджетному процесі [3].

Згідно з Бюджетним кодексом України, складовими ПЦМ у бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм. Між тим, на практиці, цим складовим притаманні суттєві недоліки:

- плани головних розпорядників коштів складаються без урахування стратегій розвитку, відсутні механізми оцінки та співставлення планів зі стратегічними завданнями та пріоритетами розвитку держави та окремих територій, з урахуванням їх можливостей та точок зростання;
- непрозорість процесу затвердження обсягів видатків на бюджетні запити та розподіл бюджетних коштів у ручному режимі «за домовленістю» призводять до фрагментарного та нестабільного фінансування планів, оскільки планування капітальних вкладень здійснюється винятково Міністерством фінансів, без урахування пріоритетних напрямів здійснення державних цільових програм, разом з тим, Мінекономрозвитку, який є провідним органом у сфері реалізації державної інвестиційної політики, не бере участь у цьому процесі [4];
- через недосконалі процедури відбору інвестиційних проектів в рамках бюджетних програм, непоодинокими є випадки внесення змін до переліку проектів/об'єктів, затверджених відповідними постановами Кабінету Міністрів України, лише у другому півріччі року, в якому необхідно реалізовувати проекти в рамках бюджетних програм, в результаті пізнього початку фінансування бюджетні кошти використовуються неефективно, або не використовуються взагалі, відбувається фактично ручне маніпулювання видатками;
- не проводиться аналіз показників бюджетних програм на предмет їх взаємозв'язку із завданнями, визначеними стратегічними документами держави у відповідних галузях;
- використання результативних показників має формальний характер, статистичні дані без чіткого уявлення ступеня досягнення цілей та ефективності використання бюджетних коштів не можуть бути використані для прийняття рішень про доцільність подальшого фінансування реалізації програм.

Статтею 18 Закону України «Про державні цільові програми» Мінекономрозвитку уповноважене здійснювати методичне забезпечення робіт з розроблення та виконання програм, проводити аналіз проектів/програм з метою збалансування необхідних для їх виконання ресурсів, розглядати та погоджувати пропозиції державних замовників щодо внесення змін до програм. Проте наразі відсутній документ, на підставі якого Мінекономрозвитку могло б визначити ступінь пріоритетності галузі для соціально-економічного розвитку, відсутні й чіткі критерії доцільності прийняття цільової програми. Надто широка проблематика державних цільових програм в умовах відсутності пріоритетів для їх формування, відсутність узгодженості їх фінансування з можливостями бюджету протягом терміну виконання призводять до надмірної кількості державних цільових програм, із яких фінансується менше половини.

Таким чином, хоча державні цільові програми є нормативно визнаною складовою прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, вони не стали реальним інструментом реалізації пріоритетів соціально-економічного розвитку країни. Значні обсяги коштів, спрямовані на їх виконання, часто витрачаються без відчутних для суспільства результатів, а передбачену ПЦМ концентрацію на визначених цілях та пріоритетах розвитку було замінено «ручним управлінням» бюджетними видатками.

Ознаки такого «управління» очевидні на всіх етапах формування, прийняття та виконання державного бюджету:

- На етапі формування проекту бюджету практично нівельовано визначення головними розпорядниками потреб коштів як на короткострокову, так і на довгострокову перспективу. На завершальному етапі зведення бюджету рівень асигнувань розпорядникам визначається Міністерством фінансів, виходячи з міркувань розподілу обмежених коштів, що може суттєво відрізнятись від обсягу бюджетного запиту. Причинами цього є завищення розпорядниками потреб у бюджетних коштах, неякісна система планування потреб головними розпорядниками бюджетних коштів, невідповідність потреб фінансування усього обсягу надмірної кількості програм можливостям бюджету тощо.
- На етапі прийняття бюджету. Жодного разу Верховна Рада України не прийняла бюджет в редакції Кабінету Міністрів України. Так, в 11 із 15 розглянутих років (2000–2014 рр.) видатки бюджету, затвердженого Парламентом, були вищими за закладені в первинний урядовий проект в середньому на 4,5%. При цьому урядові проекти бюджетів були надто консервативними, а парламентські зміни до них – занадто оптимістичними. Зазвичай, збільшення видаткової частини відбувається внаслідок політичного компромісу, а не як результат обґрунтованого бачення можливостей та доцільності забезпечення саме такого збільшення.
- На етапі виконання бюджету численними є випадки безсистемного внесення змін в уже затверджений фінансовий план держави. Найбільшу кількість змін до бюджету було внесено у 2012 р. – 38, найменшу – у 2002 р. – лише 4. Перерозподіл коштів державного бюджету за рішеннями Кабінету Міністрів України, погодженими з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, було понад 90 у 2012 р. та 2013 р., у 2014 р. – понад 40, у 2015 р. – майже 70 [5].

Причинами внесення змін стають:

- зміна економічних показників та показників виконання бюджету (вказаний випадок передбачено главою 9 Бюджетного кодексу України), перегляд спрямування коштів для задоволення окремих потреб соціального характеру. Ініціатор змін – Кабінет Міністрів України;
- потреба у зміні фінансування окремих програм. Переважно ініціаторами таких змін стають народні депутати;
- перерозподіл коштів між окремими бюджетними програмами в системі головного розпорядника бюджетних коштів. Впроваджений з 2011 р. такий механізм, з одного боку,

спростив процедуру використання бюджетних коштів, а, з іншого, – засвідчив про недоліки планування потреб з боку головних розпорядників бюджетних коштів.

Розподіл та витрачання бюджетними видатками обумовлене насамперед дією наступних чинників:

1. Неякісною системою прогнозування показників дохідної частини бюджету [6, с.256–320]. Як засвідчила практика, система прогнозування макропоказників, механізм та строки якої визначені постановою Кабінету Міністрів України «Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету» № 621 від 26.04.2003 р., не застосовувалася в повному обсязі, терміни подання відповідних документів не дотримувалися, прогнози макропоказників розраховувалися практично «під бюджет». Хоча система прогнозування в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі створена, результати підготовлених прогнозів постійно піддавались «політичному» коригуванню як з боку Уряду і Міністерства фінансів з метою збільшення доходів для розподілу, так і з боку МВФ з метою узгодження з його власними прогнозами, що закладаються в програми співробітництва з Україною. Наслідком цього виявлялося хронічне недовиконання планових показників державного бюджету як за доходами, так і за видатками. Наприклад, дохідна частина зведеного бюджету в 2012–2014 рр. виконувалася на 93–94% від плану з урахуванням його коригування протягом року; видаткова частина – на 92,4% у 2012 р., на 91,2% у 2013 р. і лише на 88,9% у 2014 р. [7]. Ризик невиконання плану доходів спонукав до впровадження планування виконання дохідної частини бюджетів, коли відповідні плани збирання податків доводилися до податкової служби, був впроваджений викривлений механізм авансової сплати податку на прибуток та зростала заборгованість держави з відшкодування ПДВ, про що згадано вище. Касові дефіцити через недонадходження до бюджету створюють підґрунтя «ручного» селективного виконання планових асигнувань з боку Мінфіну і Державного казначейства.

2. «Політичними» чинниками, пов'язаними із прийняттям популістських рішень щодо підвищення соціальних стандартів у цілому та видатків для окремих галузей у період перед парламентськими та президентськими виборами. Короткі політичні цикли, що спонукають до намагань отримати швидкі результати для наступних виборів, а не закласти підвалини системних змін у державі.

3. Вадами казначейської системи виконання бюджету. Створення Державного казначейства зосередило усі бюджетні кошти на єдиному казначейському рахунку з метою підвищення ефективності й гнучкості управління ними та сформувало підґрунтя для посилення поточного контролю за витрачанням коштів державного і місцевих бюджетів. Це мало забезпечити постійну ліквідність бюджетної системи в межах затверджених показників, завдяки чому держава мала би стати найбільш надійним і ліквідним фінансовим партнером для бізнесу і громадян [8, с.325–360]. Проте жодна з цих функцій казначейством належним чином досі не виконується. Слабкий розвиток фінансового ринку України не дозволяє гнучко управляти ліквідністю казначейського рахунку: на ньому або накопичується надлишок, або утворюється дефіцит коштів. Оскільки державний бюджет є найбільшим учасником фінансового ринку країни, такі коливання негативно впливають як на макроекономічну стабільність (особливо наприкінці бюджетного року, коли йде масована оплата рахунків, що не були оплачені своєчасно), так і на довіру до держави, яка невчасно виконує свої зобов'язання, або не виконує їх зовсім.

4. Недостатньою якістю державного фінансового контролю. Як засвідчує практика, система внутрішнього аудиту в бюджетних установах не забезпечує запобігання порушенням у бюджетному процесі. Причини цього як суб'єктивні (нерозуміння керівниками бюджетних установ суті внутрішнього фінансового контролю та аудиту, практика «взаємовиручки»), так і об'єктивні (недосконалість нормативної бази в питаннях внутрішнього контролю, в тому числі відповідальності та підзвітності керівників бюджетних установ). Перейменування Головного контрольно-ревізійного управління Міністерства фінансів на Держфінінспекцію та її виділення як окремого органу виконавчої влади не підвищило ефективності цієї

структури. У процесі чергове її реформатування – в Державну аудиторську службу. Утворення Рахункової палати як вищого органу зовнішнього фінансового контролю держави також мало вплинуло на його якість. З прийняттям у 2015 р. нової редакції Закону України «Про Рахункову палату» було переглянуто основні принципи та підходи до здійснення зовнішнього фінансового контролю, уточнено статус Рахункової палати як вищого органу зовнішнього аудиту публічних фінансів, а також розширено її повноваження в частині здійснення контролю за дохідною частиною державного бюджету, проведення аудиту державних підприємств тощо. Проте й це не пододало проблеми фактичного дублювання роботи Рахункової палати та Держфінінспекції на фоні продовження марнотратства і відвертої корупції під час здійснення бюджетних операцій. Для бюджетної установи контрольні заходи означають значні матеріальні затрати та втрату часу на роботу з контролерами, які часто не є фахівцями у відповідній сфері та не можуть провести якісної оцінки і перевірки ефективності й законності бюджетних операцій. Значні суми порушень, які публічно оприлюднюються цими органами державного фінансового контролю, виявляються часто просто оціночними міркуваннями працівників цих органів, які навіть належним чином не оформлені та не підтверджені.

5. Існуванням корупційних схем та недостатньою прозорістю виконання бюджетів. Зокрема, в сфері державних закупівель недосконале законодавство, постійні зміни до нього в частині непоширення дії базового закону на закупівлі певних товарів (робіт, послуг) та суб'єктів, недоліки в проведенні тендерів (високий рівень застосування неконкурентних процедур) та низький рівень конкуренції під час проведення процедур закупівель створюють можливості прийняття суб'єктивних рішень. Значною проблемою тривалий час залишалася недостатня прозорість у діяльності головних розпорядників бюджетних коштів. З метою вирішення цієї проблеми лише у 2014–2015 рр. було законодавчо регламентовано забезпечення публікації в пресі та на веб-сайтах головних розпорядників бюджетних коштів інформації про державний та місцеві бюджети та звітності про їх виконання, а з жовтня 2015 р. в тестовому режимі запрацював Єдиний веб-портал використання публічних коштів (<http://data.gov.ua>), на якому оприлюднюється інформація згідно із Законом України «Про відкритість використання публічних коштів» [9].

Реальне впровадження ПЦМ у бюджетному процесі вимагає суттєвого реформування бюджетної системи України, удосконалення процедур, визначення стратегічних пріоритетів бюджетної політики. У 2013 р. за ініціативи Європейського Союзу в Україні було активізовано заходи щодо удосконалення роботи в сфері державних фінансів, що вилилися в розроблення та затвердження Стратегії розвитку системи управління державними фінансами. Стратегією охоплено низку складових системи управління державними фінансами, зокрема, податкову систему, середньострокове бюджетне прогнозування, середньострокове бюджетне планування, ПЦМ, стратегічне планування на рівні міністерств, інших головних розпорядників бюджетних коштів, управління ліквідністю державних фінансів та державним боргом, квазіфіскальні операції, систему бухгалтерського обліку в державному секторі, систему державних закупівель, державні інвестиції, державний внутрішній фінансовий контроль, незалежний зовнішній фінансовий контроль, протидію корупції, доступ громадськості до інформації з питань бюджету. Норми Стратегії діють до 2017 р. Значну увагу приділено з боку Європейського Союзу подальшому реформуванню системи державних закупівель в Україні. Приєднання України з 2016 р. до Угоди СОТ про державні закупівлі означає відкриття доступу українських компаній до глобального ринку держзакупівель, і, водночас, – відкриття національних ринків державних закупівель для міжнародної конкуренції, що передбачає впровадження міжнародних стандартів проведення закупівель. Зокрема, до листопада 2016 р. діятиме проект ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС» [10], спрямований на підтримку розвитку системи державних закупівель та системи державної допомоги в Україні відповідно до стандартів ЄС. Главою 8 Угоди про Асоціацію України та ЄС передбачено реформування системи державних закупівель шляхом розроблення та впровадження заходів із

запровадження повноцінних систем закупівель, визначення їхньої пріоритетності і складення плану їх виконання. З метою реформування системи державних закупівель проводиться робота щодо удосконалення законодавства у сфері державних закупівель: Закон України «Про публічні закупівлі» закладає підвалини для чергового етапу реформування державних закупівель та повного переведення державних закупівель в електронну систему ProZorro [11] (перехід відбувся у 2016 р.: з 1 квітня закупівлі перевели в електронний режим центральні органи виконавчої влади та державні підприємства, а з 1 серпня – всі інші). Проявом відсутності належної орієнтованості бюджетних видатків на цілі розвитку в стратегічному вимірі є інвестиційна політика держави, яка включає реалізацію державних цільових програм, здійснення прямого інвестування із коштів державного та місцевих бюджетів та надання інвестиційних гарантій. Ця політика характеризується в Україні відсутністю визначеності в пріоритетах державного інвестування, недостатньою обґрунтованістю та прогнозованістю державних інвестицій, неспроможністю відповідних виконавчих органів державного управління ефективно адмініструвати інвестиційні проекти, що здійснюються за державні кошти, постійним недофінансуванням (порівняно з планами) інвестиційних проектів, що заморожує вкладені державні кошти і відкладає отримання очікуваного ефекту, низькою дисципліною щодо цільового використання державних коштів з метою інвестування. Як результат, кошти, спрямовані з бюджету на інвестиційні цілі, не дають очікуваного ефекту для економічного зростання. Результати аналізу та моніторингу виконання інвестиційних проектів, що фінансуються або іншим способом підтримуються державою, не публікуються. Відсутні публічні звіти щодо аналізу бюджетної та соціальної ефективності капітальних вкладень, тому, що такий аналіз та моніторинг не здійснюються. Крім того, не встановлено законодавчих вимог щодо чіткого взаємозв'язку між здійсненими державними інвестиціями та збільшенням вартості державних активів та вимог до відповідного моніторингу, що має наслідком неефективне використання коштів. Державна підтримка інвестиційних проектів для держгарантій, інвестиційних проектів в пріоритетних галузях економіки чи державно-приватного партнерства надається за вельми запутаною схемою. Експертиза, аналіз та відбір проектів ведуться дуже складними та довгими бюрократично, проте примітивними економічно способами, тому кількість проектів в масштабах держави є мізерною. З 2016 р. згідно з Бюджетним кодексом України, щодо державних інвестиційних проектів діють нові правила відбору та фінансування із державного бюджету. Проте це стосується лише державного інвестування в об'єкти державної власності з використанням державних капітальних вкладень та/або кредитів, залучених державою або під державні гарантії. Щодо інших інвестиційних проектів, яким надається державна підтримка у вигляді співфінансування чи кредитування, процедура залишилася старою. Зазначене свідчить про те, що сформована в Україні система планування і використання державних капітальних інвестицій є неефективною, непрозорою, розбалансованою, з розмитими пріоритетами, що нівелює їхній вплив на економічне зростання, проте продовжує бути поживним середовищем для корупційних схем. Спробою зміцнення цільового характеру та системності бюджетних інвестицій на шляхах їх інституціалізації стала політика реалізації національних проектів, що здійснювалася протягом 2010–2013 рр. під керівництвом Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України (Держінвестпроект). Метою такої політики було визначено забезпечення ефективного використання інвестиційних ресурсів держави, сприяння залученню інвесторів до реалізації пріоритетних для держави проектів, прискорення відновлення економіки та переходу до її сталого зростання [12, с.157–212]. Аргументом на користь започаткування національних проектів стала наявність успішного міжнародного досвіду застосування подібного інструменту. Між тим, на практиці модель національного проектування в Україні не досягла очікуваного результату як внаслідок незавершеності формування такої моделі інвестиційного програмування, так і через управлінську неефективність адміністраторів проектів. В першу чергу, варто відзначити абсолютне переважання державного фінансування національних проектів. Нацпроекти не стали точкою концентрації приватного інвестування,



а отже і бюджетні вкладення не стали, як очікувалося, мультиплікаторами розвитку пріоритетних секторів. Певний відбиток наклала посткризова квалітет національних та міжнародних фінансів, проте основною причиною, все ж, варто вважати непривабливість запропонованих інвесторам механізмів. Суттєвою проблемою стало дублювання національними проектами державних цільових програм. На управлінському рівні узгодження та субординації програм досягнуто не було, що призвело до конкуренції за ресурси та управлінські впливи. Розпорошеність управлінських зусиль та коштів була обумовлена надмірною кількістю національних проектів: загалом їх нараховувалося 16 на різних стадіях реалізації. Для порівняння: у Російській Федерації реалізувалися лише 4 проекти; в Індії – 2, Ірландії, Сербії, Данії, Бразилії, Австралії – по 1 національному проекту, що максимально інтегровані в урядові та галузеві програми розвитку з мінімізацією (подекуди відсутністю) державного фінансування. Управлінські проблеми у цій сфері фактично успадковані від загальних проблем ефективності державного управління в Україні загалом та реалізації державних цільових програм зокрема. Проте опосередкований негативний вплив на видатки бюджету справляє те, що значна кількість фінансових ресурсів залучалася на зовнішніх ринках під державні гарантії, і їх погашення здійснюється з державного бюджету.

**Висновки і перспективи подальших розробок.** Таким чином, за результатами проведеного дослідження, можна стверджувати, що відсутність дієвих нормативно-правових механізмів координації управлінських зусиль та концентрації фінансових ресурсів закономірно послаблює ефективність стратегічного інвестиційного планування, на цьому ґрунті закономірно починають розростатися корупційні схеми, які поглинають загальнонаціональну значущість проектів та переорієнтовують з національних інтересів на вузькокорпоративні. Аналіз світового досвіду, особливостей та потреб національної економічної системи засвідчує необхідність подальшого розвитку цього інституту на засадах підвищення його управлінської ефективності, формування адекватної умовам української економіки організаційно-економічної моделі управління національними проектами, інтегрування її до існуючої системи державного стратегічного і бюджетного планування. В майбутньому вони могли б замінити діючу неефективну систему державних цільових програм.

Вважаємо, що для ефективного формування та реалізації бюджетної політики України в умовах економічної кризи необхідно забезпечити:

- вдосконалення механізмів планування бюджетних видатків на середньострокову перспективу та забезпечення дотримання законодавства при їх практичному здійсненні;
- законодавче закріплення та інституційне впровадження процедури розробки бюджетної стратегії як інструменту прагматичного підходу до планування бюджету з метою реалізації програми реформ в Україні;
- узгодження планування та прогнозування державної інвестиційної діяльності в рамках стратегії економічного розвитку держави, що дозволить Уряду узгоджувати обсяг функцій держави із наявними бюджетними ресурсами та забезпечити економіку достатніми бюджетними інвестиціями для проведення необхідної структурної модернізації;
- посилення ролі фінансового контролю в бюджетній сфері та дотримання дієвих нормативно-правових механізмів в управлінні за бюджетною політикою України.

### **Література**

1. Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку: Указ Президента України № 895 від 08.12.2010 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/895/2010>.
2. Бережний Я. В., Жаліло Я. А., Покришка Д. С. Політика реалізації національних проектів: перспективи розвитку в Україні // Економіка України. – 2013. – № 10. – С. 32–44.
3. Бюджетний кодекс України: Закон, Кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

4. Василик О. Д., Павлюк К. В. Бюджетна система України: навч. посіб. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
5. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.
6. Гармонізація системи державних закупівель в Україні і стандартами ЄС. URL: <http://eupublicprocurement.org.ua>.
7. Лисяк Л. В. Бюджетна політика в системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України: монографія. – К.: ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.
8. Огонь Г. Доходи бюджету України: теорія та практика: монографія. – К.: КНТЕУ, 2003. – 580 с.
9. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
10. Соловійова Ю. М. Теоретичні засади та сутність бюджетної політики. URL: <http://soskin.info/ea/2012/5-6/20124.html>.
11. ProZorro – електронна система публічних закупівель. URL: <http://prozorro.gov.ua>.
12. Федосов В., Опарін В., Львовичкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: монографія / за наук. ред. В. Федосова. – К.: КНЕУ, 2002. – 387 с.

### References

1. On measures for the definition and implementation of the projects of the socio-economic and cultural development priority directions: Decree of the President of Ukraine, No. 895, 08.12.2010 [Pro zakhody shchodo vyznachennia i realizatsii proektiv iz priorytetnykh napryamiv sotsialno-ekonomichnoho ta kulturnoho rozvytku: Ukaz Prezydenta Ukrainy, No. 895, 08.12.2010]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/895/2010> [in Ukrainian]
2. Bereznyi, Ya. V., Zhalilo, Ya. A., Pokryshka, D. S. (2013). The policy of national projects realization: prospects of development in Ukraine [Polityka realizatsii natsionalnykh proektiv: perspektyvy rozvytku v Ukraini], *Ekonomika Ukrainy*, No. 10, s. 32–44 [in Ukrainian]
3. The Budget Code of Ukraine: Law of Ukraine, No. 2456-VI, 08.07.2010 [Biudzhetniy kodeks Ukrainy: Zakon, Kodeks Ukrainy, No. 2456-VI, 08.07.2010]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian]
4. Vasylyk, O. D., Pavliuk, K. V. (2004). The Budget system of Ukraine [Biudzhetna systema Ukrainy], *Tsentr navchalnoi literatury*, Kyiv, 544 s. [in Ukrainian]
5. Official web-site of the Verkhovna Rada of Ukraine [Ofitsiyniy veb-sait Verkhovnoi Rady Ukrainy]. URL: <http://www.rada.gov.ua> [in Ukrainian]
6. Harmonization of Government procurement system in Ukraine and EU standards [Harmonizatsiia systemy derzhavnykh zakupivel v Ukraini i standartamy ES]. URL: <http://eupublicprocurement.org.ua> [in Ukrainian]
7. Lysiak, L. V. (2009). Budget Policy in the system of state socio-economic development regulation in Ukraine: monograph [Biudzhetna polityka v systemi derzhavnoho rehuliuivannia sotsialno-ekonomichnoho rozvytku Ukrainy: monohrafiia], *DNNU AFU*, Kyiv, 600 s. [in Ukrainian]
8. Ogon, H. (2003). Ukraine budget revenues: theory and practice: monograph [Dokhody biudzhetu Ukrainy: teoriia ta praktyka: monohrafiia], *KNTEU*, Kyiv, 580 s. [in Ukrainian]
9. Official web-site of the State statistics service of Ukraine [Ofitsiyniy veb-sait Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy]. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian]
10. Solovieva, Yu. M. Theoretical basis and the essence of budget policy [Teoretychni zasady ta sutnist biudzhetnoi polityky]. URL: <http://soskin.info/ea/2012/5-6/20124.html> [in Ukrainian]
11. ProZorro – electronic system of public procurement [ProZorro – elektronna systema publichnykh zakupivel]. URL: <http://prozorro.gov.ua> [in Ukrainian]
12. Fedosov, V., Oparin, V., Lvovochkin, S. (2002). Financial restructuring in Ukraine: problems and directions: monograph. Ed. by V. Fedosov [Finansova restrukturyzatsiia v Ukraini: problemy i napriamy: monohrafiia; za nauk. red. V. Fedosova], *KNEU*, Kyiv, 387 s. [in Ukrainian]