

---

---

## **ФІНАНСИ. ПОДАТКИ. КРЕДИТ**

УДК 336:1

**В. Л. П Л Е С К А Ч,**  
*професор, доктор економічних наук, кандидат технічних наук,  
завкафедрою прикладних інформаційних систем  
факультету інформаційних технологій  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,  
вул. Богдана Гаврилишина, 24, 04116, Київ, Україна,*  
**Н. О. П Р О К О П Е Н К О,**  
*аспірант відділу економіко-математичного моделювання  
та інформаційно-аналітичного забезпечення  
фінансово-економічних досліджень  
ДННУ "Академія фінансового управління",  
бул. Дружби народів, 38, 01014, Київ, Україна*

### **ІНСТИТУЦІЙНО-ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ**

*Висвітлено наявну систему інституційно-організаційного забезпечення бюджетного планування в Україні. Показано, що ця система потребує змін. Визначено етапи середньострокового бюджетного планування (макроекономічне прогнозування та планування; бюджетне прогнозування та планування; реалізація середньострокових бюджетів; контроль за дотриманням середньострокових бюджетних індикаторів), а також його основні функції, відповідні документи і виконавців.*

**Ключові слова:** бюджетне планування; бюджетний процес; інституційно-організаційна структура; європейський семестр.

Бібл. 6; рис. 3; табл. 2.

UDC 336:1

**VALENTYNA PLESKACH,**  
*Professor, Doctor of Econ. Sci., Cand. of Techn. Sci.,  
Head of the Department of Applied Information Systems  
of the Faculty of Information Technology Taras Shevchenko National University of Kyiv,  
24, Bohdana Hawrylysyna St., Kyiv, 04116, Ukraine,*  
**NADIIA PROKOPENKO,**  
*Postgraduate Student of the Department of Economics  
and Mathematical Modelling and Information-Analytical Support  
of the SESI "Academy of Financial Management",  
38, Druzhby Narodiv Blvd., Kyiv, 01014, Ukraine*

### **INSTITUTIONAL AND ORGANIZATIONAL PROVISION OF MEDIUM-TERM BUDGET PLANNING IN UKRAINE**

*The existing system of institutional and organizational provision of budget planning in Ukraine is high-lighted. It is shown that this system needs to be changed. The stages of medium-term budget planning (macroeconomic forecasting and planning; budget forecasting and planning;*

---

© Плескач Валентина Леонідівна (Pleskach Valentyna), 2019; e-mail: v\_pleskach@ukr.net;

© Прокопенко Надія Олександрівна (Prokopenko Nadiia), 2019; e-mail: nadjezhda@ukr.net.

*implementation of medium-term budgets; control over observance of medium-term budgetary indicators) are determined, as well as its main functions, relevant documents and performers.*

**Keywords:** budget planning; budget process; institutional and organizational structure; European semester.

References 6; Figures 3; Tables 2.

Інституційно-організаційне забезпечення бюджетного планування має важливе значення для успішної реалізації бюджетного процесу, оскільки інституційне закріплення функцій визначає сферу відповідальності. У разі порушення строків, методів, порядку, встановлених законодавством, деталізована інституційна прив'язка забезпечує відповідальність, а отже, і якісне вирішення проблем бюджетного планування. Удосконалення стратегічного державного планування та впровадження середньострокового бюджетного планування є складовою Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду України до 2020 року. Крім того, поглиблення європейської інтеграції України вимагає зміцнення фіскальної дисципліни, ключовим інструментом якої є середньострокове бюджетне планування (medium-term budgetary framework). Тому законодавче, методологічне та інституційно-організаційне забезпечення процесу запровадження та дієвості середньострокового бюджетного планування є важливим і необхідним для економіки України.

Вивченню інституційної складової бюджетного планування присвячено дослідження видатних українських учених. Зокрема, І. Чугунов [1; 2] уперше визначив поняття “інституційна архітектоніка бюджетної політики”, яке, на його думку, складається із системи правил, норм, законів, органів законодавчої та виконавчої влади, установ; їх оптимального поєднання та співвідношень, завдяки яким формують і реалізують стратегічні й тактичні цілі, спрямовані на забезпечення ефективного функціонування системи бюджетного регулювання та соціально-економічного розвитку країни. І. Чугунов застосовує принципи архітектоніки як науки для аналізу не тільки бюджетної політики, але й бюджетної системи. Інституційна архітектоніка бюджетної системи визначається вченим як оптимальні бюджетні співвідношення питомої ваги дохідної та видаткової частин бюджету, дефіциту бюджету, обсягу державного боргу у ВВП. Дослідник пов'язує вдосконалення інституційної архітектоніки з бюджетним регулюванням економічного розвитку країни, застосовуючи поняття “адаптивна інституційна архітектоніка бюджетної системи”, яке, на його погляд, базоване на системі бюджетного регулювання та враховує оптимальні співвідношення між її елементами та циклічність соціально-економічного розвитку.

Наукові методи архітектоніки дуже важливі для здійснення повного, цілісного та системного дослідження бюджетного процесу та бюджетної системи у напрямі запровадження стратегічного та, зокрема, середньострокового бюджетного планування. Л. Лисяк [3] розглянула актуальність застосування методології інституціоналізму для наукового обґрунтування планування та здійснення бюджетної політики. О. Молдован [4] звертає увагу на відсутність інституційної платформи для управління державним боргом, що спричиняє неефективне використання зазначеного ресурсу. І. Луніна [5] наголошує, що необхідно створити інституційні умови для формування виважених бюджетних рішень, зокрема – забезпечити широке професійне обговорення прогнозу макроекономічних показників, оцінку бюджетних ризиків, оцінку та аналіз боргової політики держави.

А. Гриценко [6] розглядає поняття “фінансова сингулярність”, основною складовою якого виступають інститути розвитку. До них автор відносить первинні інститути зняття невизначеності інноваційних процесів і змін (державу, ринок інформації, гарантії, довіру); інститути доступу до ресурсів (власність, еквівалентний обмін, конкуренцію, економічну владу); інститути інвестиційної поведінки (заощадження, ризик, інституційну складову інвестиційної та проектної інфраструктури економіки); інститути суспільного визнання і тиражування інновацій (монопольний прибуток, масове виробництво, мережеві структури).

Тим часом для забезпечення результативності середньострокового бюджетного планування необхідно встановити чіткі вимоги до бюджетного процесу та максимально визначити відповідальних за кожен ланку, враховуючи особливості будови бюджетної системи в Україні. Однорічне бюджетне планування чітко регламентовано Бюджетним кодексом України, із зазначенням органів і строків подання необхідних матеріалів. В Україні середньострокове бюджетне планування перебуває на стадії динамічного розвитку, тому постійно вносяться зміни до законодавчих актів, які регламентують відповідну діяльність. У цьому контексті визначення функцій інституційного забезпечення стратегічного бюджетного планування набуває дедалі більшої актуальності. Розглянута інституційно-організаційна структура стосується тих органів законодавчої та виконавчої влади, які прямо чи опосередковано беруть участь у забезпеченні запровадження та результативності середньострокового бюджетного планування.

Отже, **мета статті** – проаналізувати чинну систему інституційно-організаційного забезпечення однорічного бюджетного планування в Україні та розробити рекомендації щодо її вдосконалення у напрямі розширення повноважень для запровадження середньострокового бюджетного планування.

Предметом дослідження є запровадження середньострокового бюджетного планування в Україні, задеклароване у Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки та у Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року.

У ході дослідження використано системний і структурний методи при розробці інституційної моделі системи середньострокового бюджетного планування в Україні та визначенні основних шляхів її реалізації. За допомогою порівняльного та факторного методів, а також наукового абстрагування й синтезу здійснено оцінку дієвості та ефективності наявної системи інституційно-організаційного забезпечення однорічного бюджетного планування в Україні з метою його адаптації до запровадження середньострокового бюджетного планування.

Розгляд стратегічного бюджетного планування у вертикальному розрізі (тобто за рівнями органів державної влади та органів місцевого самоврядування) має важливе практичне значення. Адже розширення горизонту бюджетного планування до середньо- та довгострокового періодів спричиняє зміни не тільки у бюджетному законодавстві, але й в організаційній структурі відповідальних органів державної влади та в їх функціональних зобов'язаннях.

Організаційні засади складання проекту державного бюджету визначено у ст. 32 Бюджетного кодексу України, яка визначає функціональні зобов'язання учасників процесу бюджетного планування в однорічній перспективі. Проте, оскільки в Україні перспективне бюджетне планування здійснюється одночасно з однорічним, то застосуємо конкретні положення цієї статті і для середньострокового бюджетного планування. З огляду на те, що Україна є парламентсько-прези-

дентською республікою, весь бюджетний процес підконтрольний Верховній Раді України, яка має конституційно уповноважений контрольний орган (Рахункову палату України) і законодавчий орган (Комітет з питань бюджету). Тим часом усю роботу з бюджетного планування, з реалізації та контролю здійснює Кабінет Міністрів України через Міністерство фінансів України та Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Інституційно-організаційну структуру бюджетного планування наведено на рисунку 1.

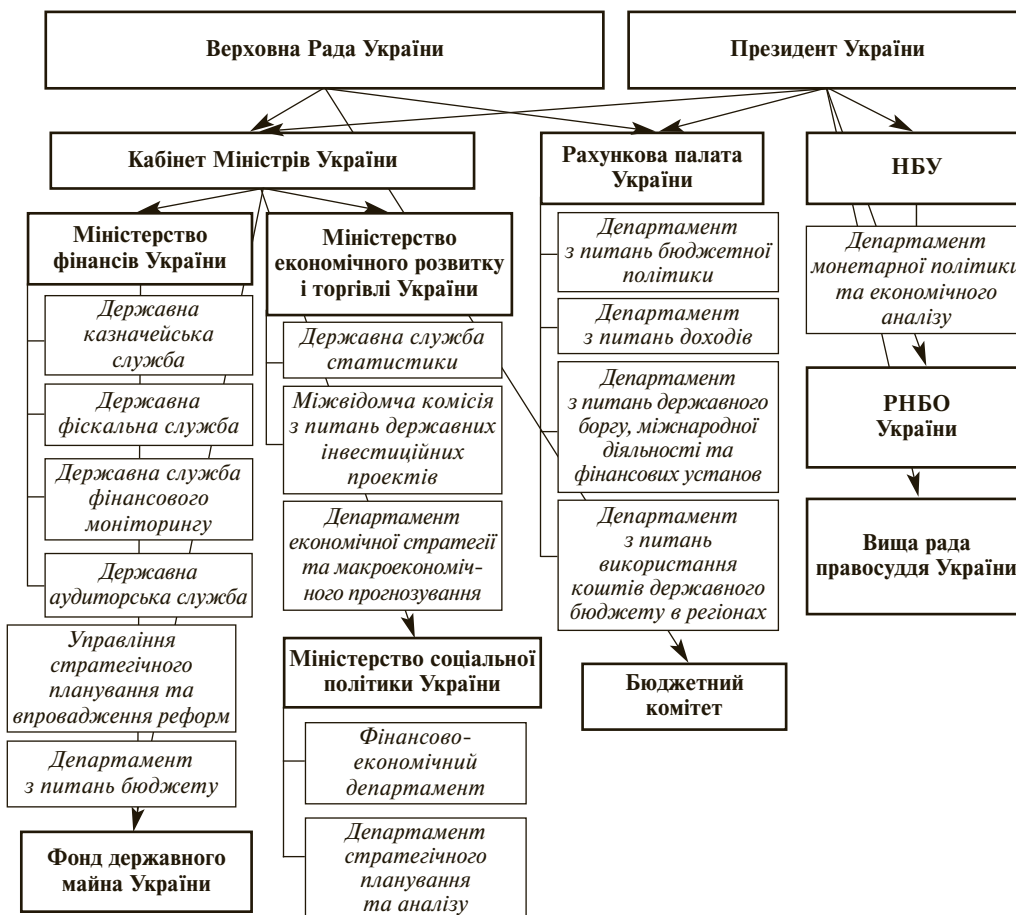


Рис. 1. Інституційно-організаційна структура бюджетного планування в Україні

Побудовано авторами.

У контексті проведення в Україні реформи децентралізації дедалі більшого значення набуває діяльність головних розпорядників бюджетних коштів (ГРБК) із стратегічного бюджетного планування. ГРБК на місцях є, насамперед, місцеві державні адміністрації та їх структурні підрозділи. Поряд з бюджетними запитами, ГРБК на місцях розробляють прогнози податкових надходжень і прогнози розвитку територій на середньострокову перспективу. Це пов'язано з делегуванням багатьох функцій органам місцевої влади, а також переданням частини загальнодержавних податків до місцевих бюджетів (зокрема, екологічного податку, податку на прибуток підприємств тощо). Також для процесу забезпечення державного бюджету необхідно подавати прогнозовану потребу в міжбюджетних трансфертах (таких, зокрема, як освітня та медична субвенції).

Роль зазначених органів виконавчої влади важлива для забезпечення дієвості бюджетного процесу в цілому і стратегічного планування зокрема, адже відхилення при порівнянні планових і фактичних показників є істотним, що свідчить про декларативне планування. У контексті запровадження стратегічного бюджетного планування в Україні функції та обов'язки цих служб доцільно розширити. Так, Державна казначейська служба України повинна звітувати про виконання не тільки однорічного бюджету, але й проекту бюджету на середньострокову перспективу, Державна фіскальна служба України – відповідно, спрямувати податкову політику на досягнення середньо- і довгострокових цілей, Державна служба фінансового моніторингу України та Державна аудиторська служба України – звертати увагу на недотримання порядку та обсягів фінансування й виконання державних цільових програм, на їх низьку результативність, на недосягнення країною середньострокових бюджетних цілей і виявлення причин цих недоліків.

Запровадження середньострокового бюджетного планування в Україні має передбачати перегляд зобов'язання НБУ щодо стратегічного прогнозування монетарних показників. При цьому однорічне прогнозування ним не здійснюється. Поряд з удосконаленням однорічного прогнозування, для НБУ також необхідно розширити горизонт до середньострокових прогнозів.

Один із ключових етапів запровадження стратегічного бюджетного планування в Україні полягає в його інституційно-організаційному забезпеченні на кожній стадії бюджетного процесу. Відповідно до ст. 19 Бюджетного кодексу України, бюджетний процес поділяється на 4 стадії: складання бюджету; його розгляд; виконання та підготовка; розгляд звіту про його виконання. У таблиці 1 наведено стадії бюджетного процесу в інституційно-організаційному аспекті. З огляду на поглиблене вивчення саме стратегічного бюджетного планування, основну увагу зосереджено на деталізації першої стадії бюджетного процесу – складання бюджету.

У таблиці 1 названо функції органів державної влади, задіяних у стратегічному бюджетному плануванні. Поки що в Україні побудова перспективного бюджетного планування відбувається на принципах однорічного бюджетного планування, тобто створення нових самостійних інституційних одиниць не передбачається. Тим часом розширюватиметься функція уже існуючих органів влади щодо спрямування їх діяльності також на стратегічний вимір. Зрозуміло, що процес середньо- та довгострокового бюджетного планування вимагатиме детальнішого вивчення, і в ході його запровадження виникатимуть нові завдання і проблеми. Але принципово важливим є те, що прогнозування, моніторинг і звітування повинні здійснюватися теж у середньостроковій перспективі.

Сьогодні в Україні подають прогноз макропоказників на плановий та наступні за плановим 2 бюджетних періоди, а також прогноз державного бюджету на наступні за плановим 2 бюджетних періоди, проте аналіз виконання положень цих документів не проводиться. Хоча система середньострокового бюджетного планування ще не діє в Україні в повному обсягу, все ж публічний аналіз у вигляді звіту про відхилення “прогноз/факт” із встановленням їх причин є вагомим кроком на шляху запровадження стратегічного бюджетного планування.

Важливим фактором успішного бюджетного планування є вдала комунікація різних органів влади між собою у процесі прогнозування та планування на основі відповідних програмних документів. Саме своєчасність та якість інформації, поданої всіма компетентними органами, дозволяють бюджетному процесу проходити з найвищою результативністю.

Таблиця 1

## Стадії бюджетного процесу в інституційно-організаційному вимірі \*

Стадії бюджетного процесу	Органи
<b>I. Складання бюджету</b>	
Звіти про касове виконання бюджету за минулі бюджетні періоди	Державна казначейська служба
Прогнозування державних капітальних вкладень для реалізації інвестиційних і державних цільових програм (діючих і нововведених)	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, міжвідомча комісія з питань державних інвестиційних проектів
Макроекономічне прогнозування на середньострокову перспективу (Основні макроекономічні показники на середньострокову перспективу)	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
Прогноз грошово-кредитної політики на середньострокову перспективу	НБУ
Прогнозування прибутку до розподілу, що підлягає перерахуванню до державного бюджету	НБУ
Прогнозування фінансування судової діяльності у країні на середньострокову перспективу	Вища рада правосуддя України
Прогнозування видатків на національну безпеку та оборону	РНБО України
Середньострокове прогнозування боргової політики, прогноз повернення державних позик і рефінансування державного боргу, прогноз отримання кредитів і фінансової допомоги на середньострокову перспективу	Міністерство фінансів України
Середньострокове прогнозування податкової діяльності, прогноз доходів державного бюджету на середньострокову перспективу	Державна фіскальна служба, Міністерство фінансів України
Прогноз надходжень від приватизації майна	Фонд державного майна України
Прогноз міжбюджетних трансфертів	Міністерство фінансів України, ГРБК
<b>II. Розгляд бюджету</b>	
Розгляд на засіданні Кабінету Міністрів України	Кабінет Міністрів України
Схвалення статей, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки та оборони	РНБО України
Схвалення статей, пов'язаних із забезпеченням діяльності судової системи	Вища рада правосуддя України
Розгляд і затвердження проекту закону про державний бюджет України, з усіма матеріалами, що додаються (в тому числі прогноз державного бюджету на наступні за плановим 2 бюджетних періоди), на засіданнях Верховної Ради України (у I, II або III читаннях)	Верховна Рада України
Уточнення прогнозу бюджету на наступні за плановим 2 бюджетних періоди на підставі прийнятого закону про державний бюджет України	Кабінет Міністрів України
Схвалення на засіданні Кабінету Міністрів України	Кабінет Міністрів України

Закінчення таблиці

III. Виконання і підготовка бюджету	
Складання розпису державного бюджету України	Міністерство фінансів України
Казначейське обслуговування бюджетних коштів	Державна казначейська служба
Забезпечення своєчасного (і в повному обсягу) наповнення бюджету	Державна фіскальна служба
Моніторинг порушень бюджетного законодавства	Державна аудиторська служба
IV. Звітність про виконання бюджету	
Звіт казначейства про касове виконання бюджету	Державна казначейська служба
Звіт про досягнення середньострокових бюджетних показників	Кабінет Міністрів України
Розслідування порушень бюджетного законодавства	Рахункова палата України Державна аудиторська служба

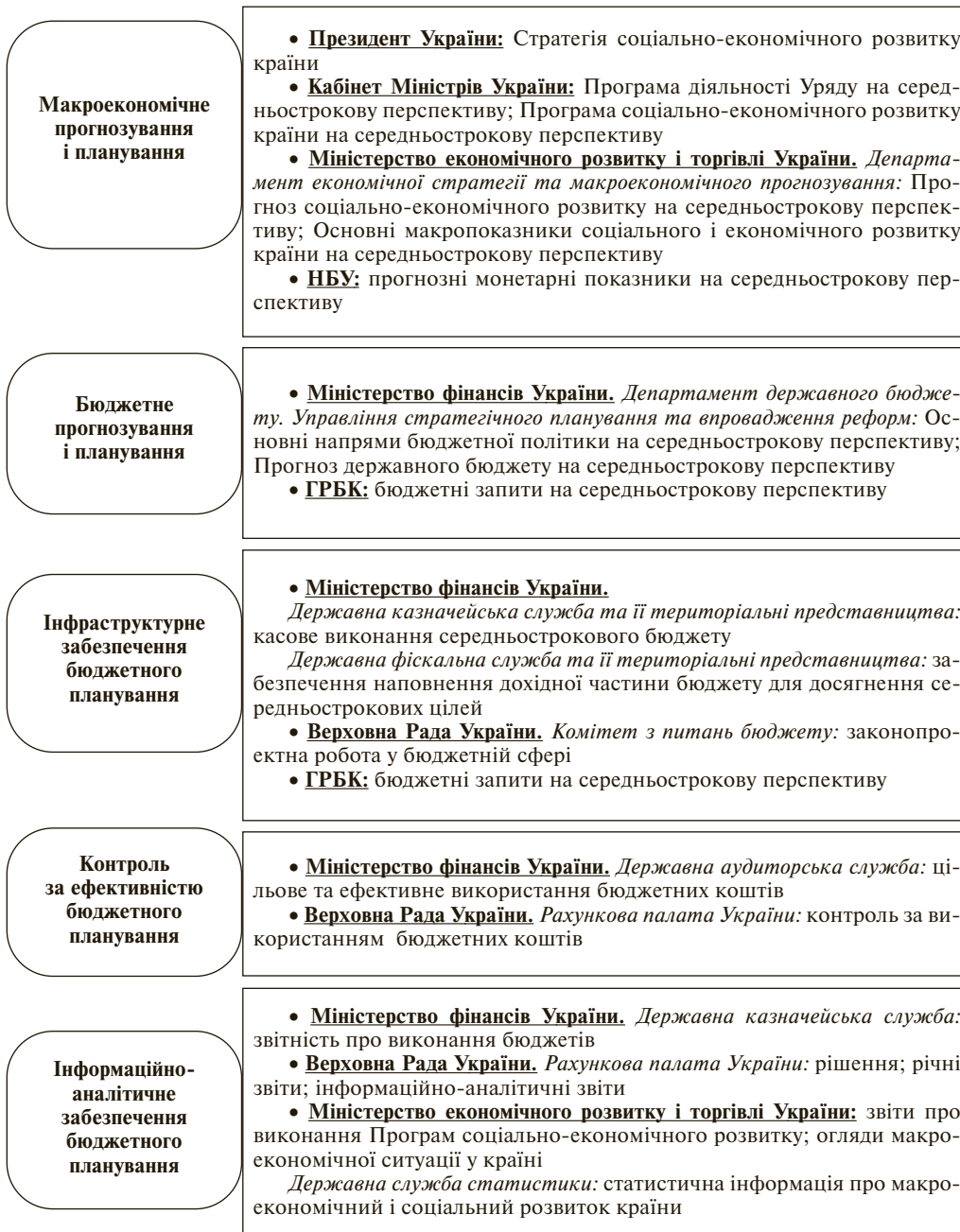
\* Складено авторами.

Для забезпечення ефективності середньострокового бюджетного планування необхідно досягти консенсусу та співпраці всіх пов'язаних із бюджетним плануванням ділянок державної влади (включаючи макроекономічне прогнозування і планування, інформаційно-аналітичне та інфраструктурне забезпечення середньострокового бюджетного планування (рис. 2).

Розглядаючи інституційно-організаційне забезпечення бюджетного планування, необхідно також відзначити роль неурядових організацій, які займаються фінансовим і макроекономічним прогнозуванням і плануванням, а також незалежних фірм, які б могли проводити експертизу виконання державного бюджету України. Розвиток цих інституцій є вкрай важливим для України, оскільки розробка альтернативних прогнозів дає можливість здійснювати громадський контроль за реалістичністю та якістю фінансово-економічного прогнозування. Крім того, доцільно налагодити співпрацю та комунікацію таких громадських організацій з органами державної влади через публічні обговорення на електронних майданчиках, а також порівняння макроекономічних і фінансових прогнозів. Неурядові організації повинні проводити огляд макроекономічної ситуації у країні, аналіз фіскальної та монетарної політики. У свою чергу, незалежні фірми покликані контролювати цільове використання бюджетних коштів, відповідність державних видатків бюджету програмі соціально-економічного розвитку України та іншим стратегічним документам щодо нього. Такий громадський контроль за дотриманням бюджетного законодавства має всіляко підтримуватися владою, а висновки неурядових фінансових організацій – розглядатися на засіданнях уряду при обговоренні будь-яких законодавчих ініціатив.

Реформування системи органів виконавчої влади є однією з передумов для успішного реформування системи державних фінансів. 27 грудня 2017 р. Урядом України було схвалено Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади. Відповідно до положень Концепції, їх основними завданнями є вдосконалення нормативно-правової бази організації системи центральних органів виконавчої влади, оновлення організаційної структури апарату міністерств та їх кадрового складу, оптимізація його чисельності та реформа оплати праці в цій системі. Урядом вказано, зокрема, на проблему неузгодженості документів державної політики і

стратегічного планування з процедурою бюджетного планування в державі, а також на відсутність якісної системи моніторингу та аналізу у міністерствах і, як наслідок, на нездатність державних виконавців активно реагувати на результати проведення державної політики.



**Рис. 2. Функціональний розподіл органів державної влади у процесі бюджетного планування**

Побудовано авторами.

Така ситуація робить наявні документи державної політики та стратегічного планування декларативними, що, у свою чергу, зумовлює їх сприйняття як не обов'язкових для виконання. Згідно з Концепцією, передбачаються зміна організа-



ційної структури міністерств і зміна функціонального навантаження органів виконавчої влади. Головним продуктом діяльності міністерства повинні стати документи державної політики та проекти нормативно-правових актів, а цільова структура його апарату складатиметься з директоратів, відповідальних за формування державної політики; директорату стратегічного планування та європейської інтеграції; секретаріату, який виконує функції із забезпечення діяльності міністерства.

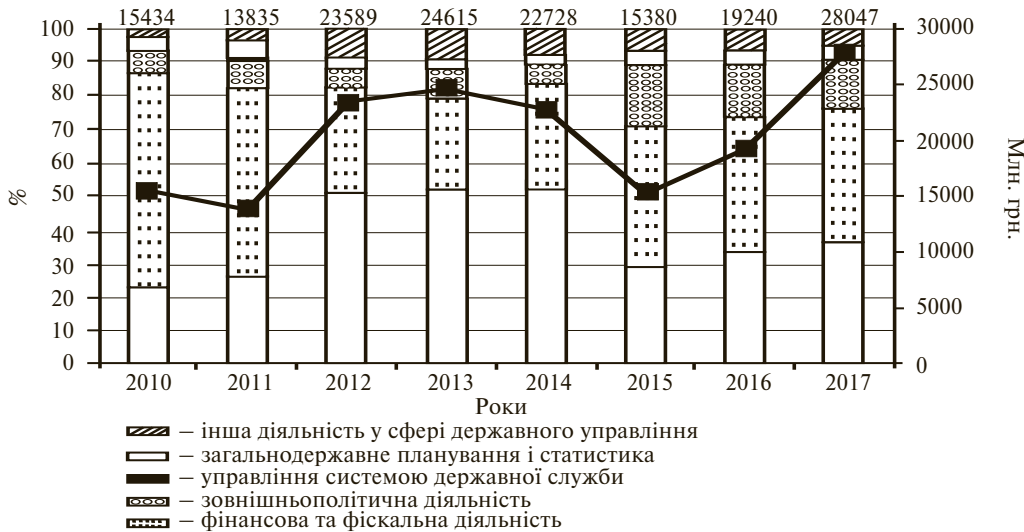
Реформування системи органів державного управління, теж визначене у Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, є важливим кроком, який сприятиме якісному реформуванню системи державних фінансів, визначеному у Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки. Це взаємозумовлені та взаємозв'язані процеси, які неможливо проводити окремо один від одного. Звичайно, реформування системи органів виконавчої влади охоплює значно більше аспектів, крім стратегічного бюджетного планування. У свою чергу, реформування системи державних фінансів включає ще багато кроків, крім зміни інституційно-організаційного забезпечення. Проте в контексті нашого дослідження між нормативними документами досягнуто консенсусу.

Пріоритетними завданнями уряду є оптимізація органів державного управління, недопущення дублювання функцій між державними органами, а також підвищення професійності персоналу та оптимізація його чисельності. Тим часом ці завдання не передбачають скорочення фінансування на утримання та реформування органів державного управління. Навпаки, організація ефективної діяльності органів державного управління, і в тому числі органів, залучених до процесу бюджетного планування, може на перших етапах вимагати збільшення державного фінансування.

Розглянемо обсяги фінансування органів державного управління в Україні за 2010–2017 рр., наведені у звітах про виконання державного бюджету. Згідно з рисунком 3, структура видатків значно змінилась у 2012–2014 рр. (це роки, пов'язані з напруженою соціально-політичною ситуацією в Україні, зміною влади, проведенням виборів), чим пояснюються зростання в цей період видатків на вищі органи державного управління та органи місцевого самоврядування. Поступове зростання даної статті витрат з 2015 по 2017 р. і досягнення нею у 2017 р. 38% у структурі видатків, ймовірно, пов'язані з проведенням в Україні реформи децентралізації. Частка видатків на загальнодержавне планування і статистику залишається у незмінних рамках – 3–4%. Лише у 2011 р. видатки по цій статті досягли 6% усіх видатків на державне управління. Таким чином, можна зробити висновок, що робота із впровадження дійової системи стратегічного планування та середньострокового бюджетного планування, зокрема, в Україні не фінансується, а отже – не проводиться. Зростання у 2011 р. видатків на загальнодержавне планування до 6% пояснюється заінтересованістю уряду на той період у стратегічному бюджетному плануванні, у розвитку теоретичних і практичних засад його запровадження державними науковими установами, але практичного результату проведені дослідження не дали.

Ефективність бюджетного планування прямо залежить від кваліфікації персоналу органів державної влади, законодавчо встановлених порядку та методології його здійснення, а також від обсягів бюджетного фінансування роботи учасників бюджетного процесу. У таблиці 2 наведено обсяги фінансування органів виконавчої влади, що відіграють ключову роль у здійсненні бюджетного планування в Україні. Хоча програмно-цільовий метод запроваджено у нас ще у 2002 р., все ж звітність про виконання державного бюджету за програмною класифікацією видатків уперше подано у 2011 р. Це свідчить про недосконалість і неповну дієвість програмно-цільового методу в Україні. Тільки з 2011 р. у нашій державі почала вдосконалюватися програмна

класифікація видатків державного бюджету, разом з якою вдосконалювалась і відомча класифікація видатків (в Україні таку класифікацію видатків поєднано з програмною) та оптимізовано структурну підпорядкованість органів виконавчої влади.



**Рис. 3. Розподіл видатків державного бюджету України на органи державного управління в розрізі функціональної класифікації видатків**

Побудовано авторами за даними Державної казначейської служби України.

Таблиця 2

**Видатки на керівництво та управління ключовими учасниками бюджетного планування\***  
(млн. грн.)

Коди програмної класифікації видатків	Центральні органи виконавчої влади	Роки					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
3501010	Міністерство фінансів України	572,4	534,3	554,9	120,0	129,7	153,6
3504010	Державна казначейська служба	719,9	790,3	776,3	708,9	727,3	931,4
3507000 (3301000)	Державна фіскальна служба (Міністерство доходів і зборів України у 2013–2014 рр., Державна митна служба + Державна податкова служба у 2011–2012 рр.)	5605,3	5511,5	5888,3	5467,7	4957,3	6185,6
3509000	Державна служба фінансового моніторингу	34,3	29,5	30,3	26,7	29,2	32,8
3505000	Державна аудиторська служба (державна фінансова інспекція до 2016 р.)	481,9	414,8	427,2	280,3	370,4	392,5
1207000	Державна служба статистики	497,13	526,6	544,9	497,3	490,7	537,9
6511010	Рахункова палата України	68,3	75,5	97,9	77,9	78,6	82,4

\* Складено авторами за даними Державної казначейської служби України, звітності про виконання державного бюджету України за програмною класифікацією видатків за 2011–2017 рр.

Як наслідок, звіти про виконання державного бюджету за програмною класифікацією видатків за 2014–2016 рр. значно легше аналізувати порівняно з 2011 р., коли видатки органів бюджетного планування розкидано по всій таблиці видатків. У 2014–2015 рр. в Україні спостерігається скорочення видатків на управління всіма органами бюджетного планування, що зумовлено сукупністю факторів, серед яких війна у Східному регіоні України, переорієнтація ринків вітчизняної продукції на Європейський регіон, політика оптимізації органів державного управління. Позитивна динаміка у збільшенні видатків на управління у 2016 р. свідчить

про налагодження фінансування органів, задіяних у бюджетному процесі, в результаті чого з'явилася можливість створення цими органами резервів для формування ефективної системи бюджетного планування.

Запровадження в Україні середньо- і довгострокового бюджетного планування вимагає нових етапів у бюджетному процесі, які стосуються аналітичної роботи та складання прогнозів державного бюджету на середньострокову перспективу. Це має бути процес, відокремлений від однорічного бюджетного планування, оскільки саме середньострокові бюджетні документи мають стати основою для щорічного бюджету країни. Крім того, важливо оцінювати відповідність однорічного бюджету затвердженим середньостроковим цілям.

Європейський вектор розвитку України теж зумовлює необхідність запровадження дійової системи середньострокового бюджетного планування. Згідно з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС [2], співробітництво у сфері управління державними фінансами спрямовується на забезпечення розвитку бюджетної політики і надійних систем внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту, що базуються на міжнародних стандартах, а також відповідають основоположним принципам підзвітності, прозорості, економності, ефективності та результативності.

В Угоді про асоціацію між Україною та ЄС визначено, що повинен здійснюватись обмін інформацією у сфері бюджетної політики – зокрема, щодо:

- розвитку системи середньострокового бюджетного прогнозування/планування;
- вдосконалення програмно-цільових підходів до бюджетного процесу та до аналізу ефективності та результативності виконання бюджетних програм;
- покращення обміну досвідом та інформацією з питань планування й виконання бюджету, а також стану державного боргу.

У країнах ЄС однорічне та середньострокове бюджетне планування здійснюється окремо та за різними процедурами. Середньорічне бюджетне планування проводиться у рамках європейського семестру. Цикл європейського семестру [1] розпочинається в листопаді з подання Європейською комісією Щорічного огляду зростання (Annual Growth Survey) та Звіту про механізм оповіщення (Alert Mechanism Report). Перший з цих документів встановлює загальні економічні та соціальні пріоритети, а другий є відправною точкою в щорічній Procedurі макро-економічних дисбалансів (Macroeconomic Imbalance Procedure). Крім того, Єврокомісією подається Звіт про зайнятість (Joint Employment Report), де розглянуто тенденції на ринку праці та соціальні показники країн ЄС.

Єврокомісія у лютому по кожній державі ЄС подає звіт, де проаналізовано економічну ситуацію у країні та результативність запроваджених реформ. Для країн, вказаних у Звіті про сигнал тривоги, проводиться також аналіз їх боргової політики.

Після цього у березні лідери ЄС обговорюють основні напрями розвитку Євросоюзу та Єврозони на базі прийнятих Щорічного огляду зростання, Звіту про сигнал тривоги, Звіту про зайнятість.

У квітні країни – члени ЄС подають стабілізаційні (для країн Єврозони) або конвергентні програми – середньострокові бюджети держави. Єврокомісія оцінює подані стабілізаційні (конвергентні) програми та у травні подає спеціальні рекомендації для кожної країни (Country-Specific Recommendations). У червні ці рекомендації обговорюються між країнами-членами у Раді Європи, схвалюються кожною з них на національному рівні та у липні затверджуються Радою Європи.

Бюджетний моніторинг посилюється восени для країн – членів Єврозони: вони повинні подавати проекти однорічного бюджету на розгляд Єврокомісії, яка дає свою оцінку відповідності проектів державних бюджетів вимогам Пакту ста-

більності та зростання, стабілізаційних програм і спеціальних рекомендацій Єврокомісії. Після цього відбуваються обговорення проектів державних бюджетів у Раді Європи та їх затвердження.

Отже, у країнах ЄС однорічне планування здійснюється в рамках середньорічного, адже основна мета однорічного бюджету полягає в досягненні середньо- і довгострокових цілей, а це означає, що такі цілі мають бути встановлені вже на момент складання бюджету. В Україні спостерігається протилежна ситуація: середньострокові прогнози бюджету уточнюються на підставі прийнятого однорічного бюджету (відповідно до ст. 21 Бюджетного кодексу України). Реформування процесу середньострокового бюджетного планування в Україні повинне забезпечити підпорядкованість однорічного бюджетного планування середньостроковому.

### Висновки

Бюджетне планування на середньострокову перспективу вимагає великого обсягу аналітичної інформації про соціально-економічний розвиток країни та його ресурсне забезпечення, а також аналізу передового досвіду в цій сфері для імплементації тощо. Проведений аналіз інституційно-організаційного забезпечення бюджетного планування в Україні свідчить про необхідність удосконалення функціональних зобов'язань органів державної влади, задіяних до середньострокового бюджетного планування – зокрема:

- для вдосконалення макроекономічного прогнозування Міністерство економічного розвитку і торгівлі України подає прогноз макропоказників на плановий та наступні за плановим два бюджетних періоди; проте жодного аналізу виконання цих прогнозів не проводиться, з огляду на що доцільною є звітність про відхилення “прогноз/факт”, яка б вказувала на якість середньострокового прогнозування;

- запровадження середньострокового прогнозування монетарних показників для НБУ, потрібне для середньострокового бюджетного планування, нині на жаль, не передбачено;

- запровадження середньострокового бюджетного планування з відповідним прогнозуванням міжбюджетних трансфертів (таких, зокрема, як освітня та медична субвенції) є обов'язковим;

- запровадження середньострокового бюджетного планування для органів місцевої влади пов'язане з реформою децентралізації та переданням відповідних повноважень на органи місцевого самоврядування; пропонується подавати середньострокові прогнози податкових надходжень, які перейшли до сфери розпоряджень органів місцевої влади, а також середньострокові прогнози розвитку територій.

У статті визначено етапи середньострокового бюджетного планування (макроекономічне прогнозування та планування; бюджетне прогнозування та планування; реалізація середньострокових бюджетів; контроль за дотриманням середньострокових бюджетних індикаторів), а також основні функції, документи та виконавців, якими є центральні органи виконавчої влади, що забезпечують дієвість кожного з цих етапів. Підкреслено важливу роль неурядових організацій і незалежних фірм, які повинні здійснювати незалежне макроекономічне прогнозування та експертизу виконання державного бюджету України.

Авторами розглянуто обсяги бюджетного фінансування загальнодержавного планування протягом 2010–2017 рр., яке залишалось у незмінному обсягу (3–4%) у структурі видатків на фінансування органів державного управління за їх функціональною класифікацією. Це свідчить, що робота із запровадження середньострокового бюджетного планування та стратегічного планування потребує вдосконалення.

Середньострокове бюджетне планування вже запроваджено в усіх розвинутих країнах світу, а його дієвість є предметом дослідження європейської комісії в усіх державах – членах ЄС. З цією метою в ЄС запроваджено європейський семестр, який розмежовує однорічне та середньострокове бюджетне планування. Середньострокові бюджетні документи – стабілізаційні (конвергентні) програми затверджуються країнами у липні, а восени, коли подаються проекти однорічних бюджетів, Єврокомісія аналізує відповідність однорічного бюджету стабілізаційній (конвергентній) програмі. Узгодження однорічного та середньострокового бюджетного планування у бюджетному процесі України потребує вдосконалення і подальших розвідок з урахуванням особливостей побудови бюджетного процесу в Україні та практики ЄС як стратегічного партнера України.

#### Список використаної літератури

1. Чугунов І.Я., Лисяк Л.В. Бюджетна система в інституційному середовищі суспільства // Фінанси України. – 2009. – № 11. – С. 3–11.
2. Чугунов І.Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку : моногр. – К. : НІОС, 2003. – 487 с.
3. Лисяк Л.В. Бюджетна політика у системі державного регулювання соціально-економічного розвитку України : моногр. – К. : ДННУ АФУ, 2009. – 600 с.
4. Молдован О.О. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ : моногр. – К. : НІСД, 2011. – 380 с.
5. Розвиток державних фінансів України в умовах глобалізації : моногр. ; [за ред. І.О. Луніної]. – К. : Ін-т екон. та прогнозув. НАН України, 2014. – 295 с.
6. Інституційні трансформації соціально-економічної системи України : моногр. ; [за ред. А.А. Гриценка]. – К. : Ін-т екон. та прогнозув. НАН України, 2015. – 344 с.

#### References

1. Chugunov I.Ya., Lysyak L.V. *Byudzhetna systema v instytutsiinomu seredovyshchi suspil'stva* [Budget system in the institutional environment of society]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 2009, No. 11, pp. 3–11 [in Ukrainian].
2. Chugunov I.Ya. *Byudzhetni Mekhanizm Rehulyuvannya Ekonomichnoho Rozvytku* [Budgetary Mechanism for Regulating Economic Development]. Kyiv, NIOS, 2003 [in Ukrainian].
3. Lysyak L.V. *Byudzhetna Polityka u Systemi Derzhavnogo Rehulyuvannya Sotsial'no-Ekonomichnoho Rozvytku Ukrainy* [Budgetary Policy in the System of the State Regulation of the Socio-Economic Development of Ukraine]. Kyiv, SESI AFM, 2009 [in Ukrainian].
4. Moldovan O.O. *Derzhavni Finansy Ukrainy: Dosvid ta Perspektyvy Reform* [Public Finances in Ukraine: Experience and Perspectives of Reforms]. Kyiv, NISS, 2011 [in Ukrainian].
5. *Rozvytok Derzhavnykh Finansiv Ukrainy v Umovakh Globalizatsii* [Development of Public Finances of Ukraine Under Conditions of Globalization]. I.O. Lunina (Ed.). Kyiv, Institute for Economy and Forecasting of the NAS of Ukraine, 2014 [in Ukrainian].
6. *Instytutsiini Transformatsii Sotsial'no-Ekonomichnoi Systemy Ukrainy* [Institutional Transformations of the Socio-Economic System of Ukraine]. A.A. Grytsenko (Ed.). Kyiv, Institute for Economy and Forecasting of the NAS of Ukraine, 2015 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 25 липня 2017 р.  
і була оновлена 16 жовтня 2018 р.

The article was received by the Editorial staff on July 25, 2017  
and was renewed on October 16, 2018.