

**Горник В.Г.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

**Сімак С.В.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

## ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ СТРАТЕГІЧНИХ ПРОГРАМНИХ ДОКУМЕНТІВ ЯК ОСНОВИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ

*У статті досліджено, що упродовж всіх років незалежності відбувалася трансформація процесів вироблення економічної політики і забезпечення її проведення необхідними державними фінансами. Одночасно тривав процес трансформації повноважень гілок державної влади та її реформування. Уже в перші роки була зруйнована система підготовки державного плану розвитку країни, до якого жорстко прив'язувався Державний бюджет. Формування складу Кабінету Міністрів на кон'юнктурних засадах, його часті зміни, відсутність чітких повноважень Президента щодо впливу на економічну політику не давали змоги зробити Програму діяльності Кабінету Міністрів головним економічним документом країни, відповідно до цілей і пріоритетів якого має формуватися Державний бюджет. Відповідно до Закону основним економічним документом у системі прогнозно-програмних документів є Державна програма економічного і соціального розвитку України на рік. Однак у законі певні терміни розробки документа (який подається одночасно з Державним бюджетом), статус документа (розроблявся як проект закону, але після розгляду народними депутатами майже не впливав на порядок розгляду бюджету) і практика прийняття у Верховній Раді (розглядався не менше чотирьох разів, але не ухвалено жодного разу) зводили його існування нанівець. Чинним законодавством не визначено статус документа, яким ухвалюється Державна програма у Верховній Раді (законом або постановою), на відміну від Державного бюджету. Відповідно, відсутні чіткі процедури і терміни проходження цього документа у Верховній Раді і відповідальність за його виконання. Отже, Державна програма втрачає свою сутність, перестає бути актуальною і для депутатів, і для органів виконавчої влади. Програму сприймають як додатковий аналітичний матеріал і використовують окремі незалежні експерти та засоби масової інформації. Ситуація потребує негайного вирішення також у зв'язку з відсутністю у формуванні Держбюджету щорічних цілей і пріоритетів розвитку країни, що ускладнює прозорий процес формування напрямів виконання бюджетних коштів і призводить до конфлікту інтересів.*

**Ключові слова:** бюджет, бюджетне планування, державна програма, соціальний розвиток, фінансові ресурси, перспектива.

**Постановка проблеми.** Досвід розробки державних програмних документів і проекту Державного бюджету свідчить про існування розриву між завданнями, які визначаються невідкладними і необхідними в рішеннях Президента та Кабінету Міністрів, і фінансовими ресурсами, які закладаються в проект бюджету. Інші документи економічної політики, що розроблялися і мали на меті впливати на формування бюджету, були нелегітимними. На нашу думку, відсутність документа, в якому було б чітко проголошено цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку на рік, призвела до ситуації, коли неможливо проводити єдину урядову політику, підкріплену відповідними фінансовими ресурсами. Відсутність такого документа призводить до непослідовності

уряду в своїх діях, позбавляє змоги якісно формувати бюджетну політику на середньострокову перспективу, не дає змоги інвесторам оцінювати ефективність урядової політики і формувати свої інвестиційні плани.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Темі вдосконалення системи стратегічних програмних документів як основи бюджетного планування значну увагу приділяють представники української та зарубіжної наукових шкіл. Дослідження в цій сфері розкриваються в наукових працях багатьох вітчизняних та зарубіжних вчених, серед яких Д. Грімсі, А. Зельднер, В. Клепиков, І. Козюра, В. Кузьмін, Т. Новаченко, В. Павлов, Є. Сава, О. Харт, В. Якімець. Однак мало дослідженими залишаються питання, пов'язані

з теоретико-методологічними засадами особливостей формування сприятливого інституційного середовища для реалізації системи стратегічних програмних документів як основи бюджетного планування в Україні.

**Постановка завдання.** Дослідження механізмів формування стратегічного бачення напрямів економічної і соціальної політики залежить від вироблення на цій основі відповідних заходів, реалізація яких дасть змогу, зрештою, отримати макроекономічну стабільність і стійке економічне зростання на базі зважених, системних і послідовних кроків та ефективного використання бюджетних коштів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На сучасному етапі відповідно до чинного порядку уряд щорічно розробляє проєкт Державної програми економічного і соціального розвитку України на короткостроковий період (далі – Державна програма), який має подаватися на розгляд Верховної Ради одночасно з проєктом Державного бюджету на відповідний рік. Саме цей документ і є основним програмним правовим актом, де визначені основні пріоритети і завдання в діяльності органів центральної виконавчої влади на наступний рік.

Однак практика одночасного подання до Верховної Ради Державної програми та бюджету не забезпечує розкриття Державною програмою інструментів реалізації урядової політики, які підкріплюються фінансовими ресурсами Державного бюджету. Практично показники державної програми уточнюються з урахуванням показників проєкту бюджету. Крім того, під час обговорення у Верховній Раді проєкт Державного бюджету суттєво змінюється, що викликає поглиблення розриву між показниками Державної програми та Державного бюджету.

На нашу думку, потрібно мати програмний документ (пропонується затверджувати постановою Кабінету Міністрів) – основні напрями урядової політики в економічній та соціальної сфері на наступний рік. Постанова має бути ухвалена не просто до прийняття Бюджетної резолюції, а й обов'язково стати її основою. Таким чином буде введений особливий порядок розробки програмних документів, згідно з яким Основними напрямами урядової політики в економічній та соціальній сфері на наступний рік будуть визначені чіткі пріоритети по запропонованих напрямках. Це дасть змогу підвищити якість підготовки основних прогнозних документів річного циклу, спростити процедуру їх узгодження і проходження у Верхо-

вній Раді. Окрім того, буде подолано неузгодженість у суто програмному і бюджетному процесі щодо вирішення актуальних державних проблем.

Бюджетне планування відіграє найважливішу роль у бюджетному процесі, тому що від правильності визначення планових показників залежить якість виконання бюджету. Загалом бюджетне планування можна визначити як комплекс заходів щодо централізованого розподілу та перерозподілу ВВП і національного доходу між ланками бюджетної системи та видами фінансових планів на підставі Державної програми економічного і соціального розвитку держави [1].

Запровадження стратегічного бюджетного планування дасть змогу повною мірою забезпечити виконання рекомендацій Міжнародного валютного фонду та Світового банку щодо ефективності управління державними видатками [4; 5], яке ґрунтується на принципах прозорості бюджетного процесу, ефективності та справедливості міжбюджетних відносин, консолідації бюджетного процесу, застосуванні програмно-цільового методу бюджетного планування.

Які недоліки існують у зв'язку з відсутністю певної економічної і соціальної політики? У державному управлінні сформувалася ситуація, коли проголошена економічна політика (Президентом, Кабінетом Міністрів) не відповідає напрямам (та обсягам) використання державних фінансів. Вважаємо, нині настав час переглянути підходи до формування економічної політики, беручи до уваги зміни, що відбулися в розподілі повноважень гілок влади. Прийняті зміни дають Кабінету Міністрів змогу сконцентрувати економічну політику на вирішенні зобов'язань, які взяли на себе партії, що сформували більшість у Верховній Раді.

Ситуація потребує негайного вирішення також через відсутність у формуванні Держбюджету щорічних цілей і пріоритетів розвитку країни, що ускладнює прозорий процес формування напрямів використання бюджетних коштів і призводить до конфлікту інтересів. У суспільстві, на наше переконання, є розуміння цієї проблеми. Водночас Мінфін, починаючи роботу над Бюджетною резолюцією, зацікавлений у розробці економічного документа, який би передбачав визначення цілей і пріоритетів розвитку країни.

З метою побудови сучасної та ефективної системи управління державними фінансами, яка здатна надавати якісні державні послуги, ефективно акумулюючи ресурси та розподіляючи їх відповідно до пріоритетів розвитку держави у середньо-

та довгострокових перспективах у 2017 р. Кабінетом Міністрів України схвалено Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рр. [3]. Одним з основних завдань цієї Стратегії є повноцінне впровадження стратегічного та середньострокового бюджетного планування, що забезпечить розподіл ресурсів відповідно до визначених пріоритетів держави та посилення загальної бюджетно-податкової дисципліни.

Які передумови розробки документа щодо основних напрямів економічної і соціальної політики на рік? На сучасному етапі основною умовою, яка буде впливати на вирішення цієї проблеми, є спроба визначитися щодо програмного документа уряду (а саме буде відбуватись обговорення, підсумки якого покладуть в основу документа: програмні документи Президента, передвиборні програми партій, які формують уряд, чи якась нова програма) і системи впровадження стратегічного планування. Крім того, має обговорюватися питання про обсяги обліку в основних напрямках економічної та соціальної політики політичних заяв і зобов'язань, наукових обґрунтувань і фінансових розрахунків.

Що має служити принципами основних напрямів економічного і соціального розвитку: програмні документи Президента, передвиборні програми партій, які формують уряд, чи якась нова програма? Від формування стратегічного бачення напрямів економічної і соціальної політики залежить вироблення на цій основі відповідних заходів, реалізація яких дасть змогу, зрештою, отримати макроекономічну стабільність і стійке економічне зростання на базі зважених, системних і послідовних кроків та ефективного використання бюджетних коштів [2]. Відсутність документа щодо основних напрямів економічного і соціального розвитку може привести до непотрібного витрачання і так обмежених бюджетних ресурсів і розбалансування економічної системи.

Своєю чергою, непослідовність окремих гілок влади в економічних питаннях (відволікання суспільства від вирішення нагальних завдань, здійснення галасу навколо незначних проблем і несвоєчасне вирішення суттєвих), хаотичне використання бюджетних коштів дасть привід завжди критикувати проведені дії. Як наслідок, виникне напруга в суспільстві. Невизначеність стане підґрунтям для думок і чуток про неспроможність уряду вирішувати ключові проблеми, що призведе до зменшення авторитету влади в очах населення (недовіри до неї). Таким чином,

відсутність далекоглядності під час проведення державних заходів дасть негативний ефект.

Яким чином можна гарантувати, що прийнятий документ щодо основних напрямів економічного і соціального розвитку буде застосовуватися ефективно і принесе бажаний результат? Вважаємо, що невирішеність проблеми може привести до істотних масштабних наслідків, які безпосередньо вплинуть на стан суспільного життя громадян. Так, з огляду на принципи обґрунтованості і збалансованості, на яких базується бюджетна система, відсутність цілісної системи стратегічного планування діяльності уряду у взаємозв'язку з поточними і середньостроковими ресурсними можливостями держави може викликати порушення макроекономічної та матиме неоднорідний вплив на різні сектори економіки, що створить дисбаланси в макроекономічній системі. Як наслідок, відбудеться зростання дефіциту бюджету в умовах непередбачуваної політики планування витрат бюджету, збільшення запозичень для виконання державних зобов'язань, відповідно, розміру державного боргу та боргового навантаження на бюджет у майбутньому, розгортання інфляційних процесів та знецінення реальних доходів населення (заробітної плати, пенсій, стипендій та інших соціальних виплат), виникне дефіцит гривневої маси на грошово-кредитному ринку та збільшення вартості кредитів для реального сектора, уповільнення зростання обсягів інвестицій і виробництва.

На цьому тлі виникне ймовірність зниження кредитного рейтингу країни, погіршення інвестиційного іміджу та конкурентоспроможності. Основна перешкода подолання цієї проблеми – законодавча невизначеність щодо необхідності та механізму розроблення й ухвалення Основних напрямів економічного і соціального розвитку на рік.

Наскільки важливою є проблема громадськості? Українське суспільство визначило подальший стратегічний шлях свого розвитку в процесі обрання європейського вектора. Підтримана громадськістю програма має визначати найважливіші пріоритети соціально-економічного розвитку України хоча б на п'ять років. Конкретизацію цих пріоритетів необхідно покласти в основу Цілей і пріоритетів економічної політики уряду. Саме цей документ повною мірою має забезпечувати щорічне втілення доленосних завдань у контексті вибраного курсу. Водночас реалізація таких завдань неможлива без належного їх фінансування. Тому суттєві проблеми,

які виникли останнім часом у реалізації обраних пріоритетів через невідповідність фінансового забезпечення, вимагають широкого обговорення.

Вважаємо, що реалізації визначених пріоритетів соціально-економічного розвитку країни перешкоджають їхня недостатня формалізація, відсутність чіткого механізму забезпечення їх виконання, обмеженість і недостатня ефективність використання наявних фінансових ресурсів. Потребують перегляду розроблені заходи щодо досягнення обраних пріоритетів, їх уточнення та оптимізація з урахуванням логіки здійснюваних реформ. Тобто потрібна чітка формалізація цілей і завдань державної політики.

Для створення і впровадження дієвих механізмів забезпечення виконання визначених пріоритетів потрібна узгодженість дій урядових організацій, підтримка цих дій зацікавленими сторонами, іншими інститутами широкої громадськості, а також координація та контроль на різних рівнях виконавчої влади.

В умовах обмеженості фінансових ресурсів видається доцільним провести ревізію наявних бюджетних програм із точки зору їхньої ефективності і пріоритетності. Після цього варто забезпечити в повному обсязі фінансування тих програм, які спрямовані на реалізацію визначених загальнодержавних пріоритетів.

На нашу думку, основними критеріями варіантів політики і принципів пропозиції щодо подальших дій мають стати: врахування стратегічних (середньострокових) документів Президента, програмних заяв партій, які формують парламентську коаліцію; можливість врахування певних цілей і пріоритетів у підготовці проекту Державного бюджету; легітимність і формалізований стандарт структури і порядку розробки документа, в якому буде викладено економічну політику; часовий критерій, а саме потреба розробки, прийняття і реалізації документа протягом року.

Порушені питання, зрештою, безпосередньо зачіпають інтереси кожного громадянина, його майбутнього, а також мають неминуще значення для перспектив розвитку суспільства загалом.

З огляду на важливість цих проблем вбачається, що громадськість готова до діалогу з урядом з цієї проблематики, а також активної участі в процесі обговорення і формування взаємоприйнятних рішень.

Крім того, вкрай важливим для громадськості у процесі розробки проекту документа урядової політики є проведення громадських консультацій та надання відповідей на питання:

1. Які недоліки спричиняє відсутність певної економічної та соціальної політики на рік?

2. Що має служити принципами основних напрямів економічного і соціального розвитку: програмні документи Президента, передвиборні програми партій, які формують уряд, чи якась нова програма?

3. Яким чином можна гарантувати, що прийнятий документ за основними напрямами економічного і соціального розвитку може застосовуватися ефективно і дасть бажаний результат.

4. Наскільки важливою є проблема громадськості? Що важливо для громадськості під час розробки проекту документа урядової політики на рік?

Консультації дадуть змогу інформувати зацікавлені групи про результати роботи, варіанти рішень і рекомендації. Вони проводяться з метою досягти однієї чи кількох цілей: зібрати інформацію; оцінити підтримку, яку знайдуть різні варіанти рішень; вирішити конфлікти між групами, що мають різні інтереси; зміцнити довіру уряду та легітимність його дій; заручитися підтримкою груп, що беруть участь в ухваленні рішення; забезпечити співпрацю у виконанні рішення, коли воно буде прийняте.

**Висновки.** Відповідно до визначених критеріїв, базовим варіантом є розробка окремого документа – Основних напрямів урядової політики в економічній та соціальній сфері на наступний рік, який має прийматися рішенням уряду. Для підготовки такого документа (запровадження його в систему прогнозних і програмних документів) законодавче впровадження введення стратегічного планування в практику роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади, в якому, зокрема, передбачалося розробки документа. Альтернативою цьому є варіант, який передбачає посилення економічної частини Основних напрямів бюджетної політики на рік. Цей варіант протягом останніх років намагається проводити уряд, враховуючи, що розробити роздільними документами за напрямами урядової політики з різних причин не вдалося. Прогнозування має бути технічним неупередженим процесом, що забезпечуватиме реалістичні очікування щодо темпів розвитку економіки та впливу реформ як у суспільстві, так і для головних розпорядників бюджетних коштів під час планування їх діяльності.

Перехід до середньострокового бюджетного планування в Україні є не технічною зміною у формуванні бюджету шляхом врахування ще двох бюджетних періодів у розрахунках, а сис-

темною зміною бюджетної політики, яка має забезпечити стратегічний підхід до визначення пріоритетних заходів та відповідний розподіл обмежених ресурсів; посилення бюджетної дисципліни здійснюватиметься шляхом визначення та відображення наслідків реалізації поточної державної політики протягом наступних років і забезпечення дотримання граничних обсягів видатків, а також підвищення рівня передбачува-

ності бюджетних ресурсів та відповідного планування заходів. Таким чином, впровадження середньострокового бюджетного планування, забезпечення його чітких зв'язків із галузевими планами та підвищення ефективності державних видатків сприяють стійкості та ефективності системи державних фінансів, що є основою для макроекономічної стабільності та стійкого економічного розвитку.

#### Список літератури:

1. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 19.03.2020).
2. Бюджетна політика в Україні в умовах ризиків сповільнення економічної динаміки : аналітична доповідь / О.О. Молдован [та ін.] ; ред. Я.А. Жаліло ; Національний інститут стратегічних досліджень. Київ : НІСД, 2012. 75 с.
3. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 р. № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-p?lang=uk> (дата звернення: 19.03.2020).
4. Program budgeting is on the reform Agenda across Europe and Central Asia. URL: <http://blog-pfm.imf.org> (дата звернення: 19.03.2020).
5. Program classification for performance-based budgeting: how to structure budgets to enable the use of evidence. URL: <https://ieg.worldbankgroup.org> (дата звернення: 19.03.2020).

#### **Hornyk V.G., Simak S.V. IMPROVEMENT OF STRATEGIC SOFTWARE DOCUMENTS AS A BASIS FOR BUDGETARY PLANNING**

*The article investigates that during all the years of independence, transformation of economic policy-making processes and ensuring its implementation by the necessary public finances has taken place. At the same time, the process of transformation of powers of the branches of state power and its reformation continued. In the first years, the system of preparation of the state development plan of the country, to which the State budget was rigidly tied, was destroyed. The formation of the Cabinet of Ministers on a conjuncture basis, its frequent changes, the lack of clear powers of the President to influence economic policy did not allow the Cabinet of Ministers of Ukraine to be the main economic document of the country, in accordance with the goals and priorities of which the State Budget should be formed. According to the Law, the main economic document in the system of forecast and program documents is the State Program of Economic and Social Development of Ukraine for a year. However, the deadlines for drafting the document (which is submitted simultaneously with the State Budget), the status of the document (drafted as a draft law, but after consideration by the MPs had almost no effect on the procedure for considering the budget), and the practice of adoption in the Verkhovna Rada (considered at least four times, but never approved) have nullified its existence. The current legislation does not specify the status of the document approved by the State Program in the Verkhovna Rada (by law or by decree) unlike the State Budget. Accordingly, there are no clear procedures and deadlines for passing this document in the Verkhovna Rada and responsibility for its implementation. Thus, the State Program loses its essence, ceases to be relevant for both deputies and executive bodies. The program is perceived as supplementary analytical material and is used by some independent experts and the media. The situation also needs to be addressed immediately due to the absence of annual goals and priorities for the country's development in the State Budget, which complicates the transparent process of forming budget spending directions and leads to a conflict of interests. The transition to medium-term budgetary planning in Ukraine is not a technical change in budgeting by taking into account two more budgetary periods in the calculations, but rather a systematic change in budgetary policy, which should provide a strategic approach to prioritization and appropriate allocation of scarce resources; fiscal discipline will be strengthened by identifying and reflecting the implications of current public policy over the coming years and ensuring that expenditure is maintained, as well as raising the level of predictability of budget resources and planning activities accordingly. In this way, the implementation of medium-term budgetary planning, its clear linking with sectoral plans, and the increase in the efficiency of public expenditure contribute to the sustainability and efficiency of the public finance system, which is the basis for macroeconomic stability and sustainable economic development.*

**Key words:** budget, budget planning, state program, social development, financial resources, perspective.