

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

©2019 КАНЄВА Т. В., ШАПОВАЛ М. С.

УДК 336.02:330.3
JEL: H11; H20; H50

Канєва Т. В., Шаповал М. С. Методологічні засади бюджетної політики

Розкрито методологічні засади формування та реалізації бюджетної політики в країнах з розвиненими і трансформаційними економіками, враховуючи рівень їх розвитку, особливості композиції інституційного середовища та циклічність. Визначено, що загальний стимулюючий вплив бюджетної політики на процеси соціального та економічного розвитку у формі акселерованого приросту інтелектуального та фізичного капіталу виявляється виключно в разі раціонального наукового обґрунтування процедур і способів її здійснення. Систематизовано й узагальнено теоретико-прикладні положення щодо фіскального регулювання. Основними принципами формування бюджетної політики визначено наукову обґрунтованість, системність та послідовність провадження, інституційну визначеність, адаптивність, прозорість. Обґрунтовано необхідність удосконалення інституційного забезпечення системи управління публічними фінансами. Окреслено роль середньострокового та перспективного бюджетного планування і прогнозування в забезпеченні сталого економічного зростання. Визначено інституційні обмеження щодо імплементації відповідних практик. Детерміновано концептуальні засади вдосконалення бюджетної політики в контексті підвищення рівня суспільного добробуту. Наголошено на необхідності інституційної трансформації бюджетної доктрини держави.

Ключові слова: бюджетна політика, бюджетна система, економічне зростання, економічні цикли, перспективне бюджетне планування.

DOI:

Рис.: 1. **Бібл.:** 31.

Канєва Тетяна Володимирівна – кандидат економічних наук, доцент, декан факультету фінансів і банківської справи, Київський національний торговельно-економічний університет (вул. Кіото, 19, Київ, 02156, Україна)

E-mail: kaneva_tatjana@ukr.net

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3302-9593>

Шаповал Марина Сергіївна – аспірантка кафедри фінансів, Київський національний торговельно-економічний університет (вул. Кіото, 19, Київ, 02156, Україна)

E-mail: rina.shapoval@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9886-0153>

УДК 336.02:330.3
JEL: H11; H20; H50

UDC 336.02:330.3
JEL: H11; H20; H50

Канєва Т. В., Шаповал М. С. Методологические основы бюджетной политики

Раскрыты методологические основы формирования и реализации бюджетной политики в странах с развитыми и трансформационными экономиками, учитывая уровень их развития, особенности композиции институциональной среды и цикличность. Определено, что стимулирующее влияние бюджетной политики на процессы социального и экономического развития в форме акселерованного прироста интеллектуального и физического капитала обнаруживается исключительно в случае рационального научного обоснования процедур и способов её осуществления. Систематизированы и обобщены теоретико-прикладные положения по фискальному регулированию. К основным принципам формирования бюджетной политики отнесены следующие: научная обоснованность, системность и последовательность, институциональная определенность, адаптивность, прозрачность. Обоснована необходимость совершенствования институционального обеспечения системы управления публичными финансами. Определена роль среднесрочного и перспективного бюджетного планирования и прогнозирования в обеспечении устойчивого экономического роста. Обоснованы институциональные ограничения к имплементации соответствующих практик. Детерминированы концептуальные основы совершенствования бюджетной политики в контексте повышения уровня общественного благосостояния. Отмечена необходимость институциональной трансформации бюджетной доктрины государства.

Ключевые слова: бюджетная политика, бюджетная система, экономический рост, экономические циклы, перспективное бюджетное планирование.

Рис.: 1. **Библ.:** 31.

Канєва Тетяна Владимировна – кандидат экономических наук, доцент, декан факультета финансов и банковского дела, Киевский национальный торговельно-экономический университет (ул. Кіото, 19, Киев, 02156, Украина)

E-mail: kaneva_tatjana@ukr.net

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3302-9593>

Kaneva T. V., Shapoval M. S. The Methodological Bases of Budget Policy

The methodological bases of formation and implementation of budget policy in the countries with developed and transformational economies are disclosed, taking into account their level of development, peculiarities of institutional composition, and cyclicity. It is defined that the stimulating effect of budget policy on the processes of socio-economic development in the form of accelerated growth of intellectual and physical capital can be found only in the case of a rational scientific substantiation of procedures and ways of implementation of budget policy. The theoretic-applied provisions on the budget regulation are systematized and generalized. The basic principles of formation of budget policy include: scientific validity, systematicity and consistency, institutional certainty, adaptability, transparency. The need to improve institutional provision for the system of public finance management is substantiated. The role of both the medium- and the forward-looking budget planning and forecasting in the sustainable economic growth is defined. The institutional limitations to the implementation of the relevant practices are substantiated. The conceptual bases of improving the budget policy in the context of improving the level of public well-being are determined. The need for institutional transformation of the budget doctrine of the State is specified.

Keywords: budget policy, budget system, economic growth, economic cycles, forward-looking budget planning.

Fig.: 1. **Bibl.:** 31.

Kaneva Tetiana V. – PhD (Economics), Associate Professor, Dean of the Faculty of Finance and Banking, Kyiv National University of Trade and Economy (19 Kioto Str., Kyiv, 02156, Ukraine)

E-mail: kaneva_tatjana@ukr.net

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3302-9593>

Забезпечення сталого економічного зростання є пріоритетним завданням публічного управління, що знаходить відображення у використанні органами центральної влади та місцевого самоврядування спеціальних механізмів, інструментів і важелів прямої й опосередкованої дії. Послідовна та логічна бюджетна політика, реалізована через відповідний механізм, створює сприятливі умови для акселерованого виробництва інтелектуального й фізичного капіталу, активації чинників зростання та підвищення рівня громадського добробуту. Недостатня обґрунтованість заходів бюджетного регулювання призводить до діаметрально протилежних наслідків і розбалансування пропорцій відтворення. Проблема поглиблення та систематизації теоретико-методологічних засад формування та реалізації бюджетної політики особливо актуальна для трансформаційних економічних систем у зв'язку з перманентним пошуком ендогенних чинників їх зростання.

Методологічним засадам бюджетної політики в країнах з розвинутою і трансформаційною економікою в контексті забезпечення сталого розвитку присвячено праці багатьох зарубіжних науковців, зокрема Ф. Арестіса [1], А. Дж. Ауербаха [2], Р. Дж. Барро [3], Ю. Городніченка [2], У. Істерлі [4], Е. Маунтфорда [5], С. Ребело [4], Х. Сала-і-Мартіна [3], Л. Г. Саммерса [6], М. Сойера [1], А. Фатаса [6], Г. Юліга [5] тощо. Специфіку реалізації заходів бюджетного регулювання в українських реаліях ґрунтовно досліджували В. Г. Дем'янишин [7], Т. В. Канева [8], А. І. Крисоватий [9], Л. В. Лисяк [10], І. О. Лютий [11], А. А. Мазараки [8], І. Я. Чугунов [8; 12; 13] та інші. Попри наявність значних результатів у вказаній сфері, чимало методологічних аспектів реалізації бюджетної політики потребують поглиблення, що об'єктивно зумовлено неперервністю розвитку фінансових відносин, з одного боку, та посиленням екзогенних викликів сталому розвитку, з іншого.

Метою даної статті є систематизація та поглиблення методологічних засад розробки та реалізації бюджетної політики як інструменту забезпечення ендогенного економічного зростання.

Релевантність бюджетної політики суспільним потребам визначається зіставленням фактично досягнутих індикаторів економічного розвитку їх цільовим значенням, детермінованим стратегією розвитку. Загалом бюджетне регулювання може включати набір диферентних заходів як стимулюючого, так і обмежувального характеру, спрямованих на раціональну корекцію звичайної поведінки економічних

агентів. З одного боку, швидкість реакції останніх на зміни параметрів фіскальної системи, зокрема в частині форм і способів акумулювання бюджетних доходів, а також щодо конфігурації й композиційної структури публічних видатків, є високою, про що свідчать емпіричні дослідження [14]. З іншого – фіскальний простір характеризується відчутними лаговими ефектами та певною інерційністю, що має враховуватися при прогнозуванні та плануванні [13]. Практика міжбюджетних відносин, управління дефіцитом і публічним боргом також потребують суттєвого вдосконалення. З огляду на сказане постає необхідність уточнення методологічних засад і базових принципів реалізації бюджетної політики.

Проблематика організації та провадження бюджетної політики актуальна протягом тривалого часу, про що свідчать численні практичні рекомендації стосовно організації публічних фінансів, відображені у працях політичних діячів Нового часу, зокрема Нікколо Макіавеллі та кардинала Рішельє. Деякі з них досі зберігають практичне значення, однак основна увага вказаних авторів приділялася переважно питанням збалансування воєнного бюджету та зміцнення абсолютної монархії в мирний час. На сучасному етапі спектр завдань бюджетної політики змінився й розширився, що пов'язано з необхідністю активізації та підтримки розвитку та соціальної орієнтації державної економічної політики. Останнім часом первинним завданням бюджетної політики визнається саме підвищення рівня суспільного добробуту, що, своєю чергою, індукує стійке економічне зростання та виступає передумовою макроекономічної стабільності.

У зарубіжному науковому дискурсі бюджетні та податкові детермінанти суспільного розвитку здебільшого розглядаються комплексно як складові фіскальної політики. Так, Філіп Арестіс та Малкольм Сойер визначальною характеристикою бюджетно-податкового механізму називають його потенційну спроможність діяти на рівень сукупного попиту, з огляду на що має проектуватися доктрина регуляторних заходів [1]. Маріанна Бакстер і Роберт Дж. Кінг, обґрунтовуючи пріоритетні напрями бюджетної політики, відзначили її дуальний стимулюючий вплив на сукупний випуск і динаміку приватних інвестицій, що слід враховувати при розробці стратегічних фіскальних програм [15]. Уільям Істерлі та Серджіо Ребело зафіксували статистично значущий позитивний мультиплікативний ефект бюджетного регулювання,

що проявляється як у публічному, так і в приватному секторі, оскільки визначає інвестиційні та споживчі рішення економічних агентів [4]. Подекуди реалізація бюджетної політики призводить до порушення бюджетної архітектури та небажаних соціально-економічних наслідків, що відображено у працях багатьох дослідників [5; 16–18].

І. Я. Чугунов і Т. В. Канева висвітлили методологічні засади розробки та реалізації бюджетної складової фінансової політики держави за умов неперервних економічних трансформацій. При цьому бюджет трактується авторами як один із дієвих універсальних інструментів державного регулювання соціо-економічних процесів [8]. А. В. Лисяк і Т. В. Сальникова слушно наголошують на необхідності розгляду методики бюджетного регулювання розвитку одночасно як системи практичних рекомендацій фіскального управління та предмета фінансової науки [10]. У циклі досліджень І. Я. Чугунов і М. Д. Пасічний визначили методологічні засади бюджетної політики економічного розвитку, а також окреслили інституційні умови реалізації заходів фіскальної консолідації та стимулювання в специфічних умовах емерджентних економік [12; 13]. І. О. Лютий пропонує розрізняти соціально-політичний і макроекономічний ефекти провадження бюджетної політики, одержання яких потребує відповідного інституційного забезпечення та злагодженого функціонування фіскального механізму [11]. Детермінуючи методологічні основи бюджетної політики, В. Г. Дем'янишин і Т. О. Кізима вказують, що від раціональності визначення курсу, завдань і спрямування діяльності центральних органів влади й місцевого самоврядування у сфері формування та використання публічних фінансових ресурсів залежать економічний розвиток країни та добробут населення [7]. Феномен бюджетної доктрини, на думку В. Г. Дем'янишина, розкриває основні методичні принципи та ідеї, які дозволяють оптимізувати первинний розподіл і подальшу редистрибуцію ВВП у контексті максимізації рівня суспільного добробуту [19].

Узагальнюючи наведене, варто констатувати, що проблематика методологічних засад бюджетної політики охоплює спектр питань стосовно принципів та інституційних умов її побудови й реалізації з урахуванням стратегічного пріоритету стійкого економічного зростання.

Слід погодитися з концептуальним поділом принципів бюджетної політики на універсальні та специфічні. При цьому під універсальними доцільно розуміти принципи організації публічних фінансів, що дотримуються урядами багатьох країн перманентно та безвідносно рівня економічного розвитку останніх. Специфічні ж використовуються лімітовано, зважаючи на особливості національної економіки, або лише на певних фазах фінансових циклів [20]. У даному дослідженні до числа універсальних прин-

ципів включено наукову обґрунтованість, системність та послідовність провадження, інституційну визначеність, адаптивність, прозорість.

Принцип наукової обґрунтованості бюджетної політики полягає в неупередженому й об'єктивному розгляді теоретико-методологічних основ функціонування державних фінансів і врахуванні макроекономічної циклічності вже на етапі планування заходів фіскального регулювання. При цьому сутнісну основу наукової діяльності становить інформація, що одночасно є й продуктом сфери нематеріального виробництва. Інформаційний супровід бюджетної політики забезпечується завдяки прискореному розвитку відповідної інфраструктури. Доцільним видається пряме, зокрема грантове, фінансування коштом бюджету фундаментальних і прикладних досліджень, виконуваних провідними науковими осередками, що мають спрямовуватися на інституційне вдосконалення, посилення координації складових елементів і функціональної ефективності бюджетного механізму. Щільний зв'язок між наукою і практикою може досягатися шляхом залучення вчених-фінансистів як незалежних експертів до планування та проектування бюджетів усіх рівнів, організації тематичних конференцій, круглих столів, громадських слухань з проблематики бюджетної політики тощо.

Дієвість фіскального регулювання залежить від імплементації принципу системності та послідовності провадження. Будь-які рішення щодо акумулювання й редистрибуції публічних фінансових ресурсів слід приймати, враховуючи критерії раціональності, інклюзивності й дієвості, інтегруючи їх до перспективних планів суспільного розвитку. Цільові орієнтири бюджетних програм мають бути наділені властивостями адаптивності й керованості, проте їх не слід розглядати як догми. Ймовірність різкого необґрунтованого переорієнтування доктрини публічних фінансів, особливо внаслідок конфлікту економічного й політичного циклів із порушенням умов системності та послідовності, елімінується шляхом тотального впровадження інструментарію перспективного бюджетного планування і прогнозування [21; 22]. Послідовність політики досягається завдяки поліпшенню якості управлінських комунікацій і ущільненню координації застосовуваних фіскальних інструментів та важелів, внаслідок чого ліквідується потенційний конфлікт між цілями економічного зростання, підвищення громадського добробуту та фінансової стабільності.

В основу бюджетної політики має закладатися принцип інституційної визначеності. Відповідно до ст. 95 Конституції України бюджетна система заснована на засадах неупередженого та справедливого розподілу сукупності багатств суспільства між громадянами і територіальними громадами [23]. Повторювані стійкі соціо-економічні відносини, що наділяють своїх суб'єктів стратифікованим статусом і дають

підстави для одержання останніми матеріальних і/або духовних вигод, інституціоналізуються. Значна частина цих відносин опосередковується в рамках нормативно-правового поля мережею установ публічного адміністрування. Інституційна визначеність передбачає однозначне та несуперечливе закріплення функцій фіскального регулювання за відповідними органами виконавчої влади.

Оскільки вітчизняне фінансове законодавство пройшло достатньо тривалий еволюційний шлях і є динамічним апіорі, воно спирається не лише на Конституцію, Бюджетний та Податковий кодекси України, а й на низку законів, постанов, розпоряджень та інструкцій. Імовірність неоднозначного трактування їх окремих статей і положень має бути виключена з метою максимального сприяння реалізації первинних інтересів економічних агентів. У міжнародній практиці в основу виконання публічними адміністративними установами множини їх статутних функцій покладаються простота й раціональність, що, на думку Юргена фон Хагена, суттєво посилює довіру громадськості до фіскальної політики, проваджуваної країною, а також свідчить про її консенсусний характер [24].

Принцип адаптивності бюджетної політики означає, що її цілі та завдання мають систематично переглядатися й актуалізуватися, залежно від динаміки ендо- та екзогенного середовища, фаз економічного циклу, структурних зрушень у сфері фінансів, еволюції відповідного інституційного середовища. Надмірна волатильність заходів фіскального регулювання помітно скорочує темпи економічного зростання в середньо- та довгостроковій перспективі, що, зокрема, відображено у фундаментальному дослідженні Антоніо Фатаса та Іліана Міхова [25]. Чітка бюджетна стратегія із ранжируемими цілями й передбачуваними відхиленнями фіскальних індикаторів виступає передумовою функціональної адаптивності державної фінансової політики. Досягнення орієнтирів соціально-економічного розвитку можливе виключно на основі комбінаційного варіювання режимів, методів, інструментів і важелів останньої.

Принцип прозорості передбачає гласність і транспарентність заходів бюджетного регулювання розвитку. Якісне планування економічними агентами індивідуальної діяльності можливе виключно за умов їх обізнаності щодо очікуваних змін у фіскальному просторі. З метою досягнення компромісних значень основні бюджетні ініціативи мають оприлюднюватися заздалегідь, а за можливістю й виноситися на громадське обговорення, що свідчитиме про розвиток інститутів громадянського суспільства та верховенство права.

Своєрідним індикатором прозорості публічних фінансів у контексті фіскальної децентралізації є розробка бюджетів участі, коли мешканці територіальних

громад одержують право безпосередньої детермінації пріоритетів використання коштів місцевих бюджетів. Подібна практика є поширеною у країнах з розвиненими й емерджентними економіками і трактується окремими дослідниками одночасно як передумова та наслідок глобалізації [26; 27]. Визначення способу алокації бюджетних ресурсів у поєднанні з дієвим громадським контролем ефективності посилює довіру платників податків до проваджуваної фіскальної політики, спонукає податкову конкуренцію між різними юрисдикціями та раціоналізує рух ресурсів.

Циклічність розвитку економіки накладає відчутний відбиток на фіскальну політику, зокрема короткострокові цикли Кітчина збігаються з горизонтом середньострокового бюджетного планування. Однак для якісного і реалістичного прогнозування інвестиційного попиту та динаміки капіталовкладень, зокрема приватних, тривалість періоду передбачення має становити щонайменше 5–7 років, оскільки це дозволить розмежувати випадкові флуктуації індикаторів і стійкі тренди. Тому, поряд із короткостроковими, пріоритетного значення набувають цикли Жугляра тривалістю близько 7–11 років.

Закономірно, що заходи бюджетного регулювання на фазах економічного піднесення та депресії різняться діаметрально. Так, стійка спадна динаміка основних індикаторів актуалізує необхідність ухвалення та виконання збалансованого бюджету, оскільки в протилежному випадку посилюються ризики втрати контролю за дефіцитом і хронічного накопичення публічного боргу. Типовими заходами в цьому разі є компенсаторна фіскальна політика (у т. ч. розширення баз і зростання ставок споживчого оподаткування) та раціональне обмеження видатків сектора публічного адміністрування (зокрема в частині регулювання та контролю виплат додаткової заробітної плати державним службовцям). Безпосередньо в момент впровадження вказані рестрикції відчутно знижують загальний рівень суспільного добробуту, однак у перспективі мають санаційний характер. Попри непопулярність такі заходи дозволяють градуально відновлювати позитивну макроекономічну динаміку. За принципом функціональної адаптивності рестрикційна бюджетна політика замінюється стимулюючою при відновленні економічного зростання, що, зокрема, передбачає збільшення обсягів капітальних видатків на модернізацію інфраструктури та підвищення рівня життя населення.

З метою посилення дієвості бюджетної політики важливо своєчасно діагностувати причини поточної фінансової ситуації, адже зміна темпів зростання може бути задана як екзогенно, наприклад макроекономічною циклічністю, так і ендогенно, через особливості структури економіки. Остання закладається історично, а процеси її трансформації характеризуються значною інерційністю та суперечливістю.

Нейтралізація більшості несприятливих екстерналій можлива шляхом комплексного бюджетного стимулювання розвитку, структурна ж неефективність економіки долається завдяки оптимізації видатків та здійсненню відповідних інституційних змін.

Історичний досвід бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку дозволяє виділити певні специфічні принципи. Слід погодитися з теоретичною позицією, що специфічним у реалізації бюджетної політики в країнах з трансформаційною економікою є принцип нейтральності [20]. За умов інституційної слабкості фінансової системи країни заходи бюджетного регулювання, навіть при достатній обґрунтованості та логічності, можуть не приносити відчутних і соціально значущих результатів, що зафіксовано в численних дослідженнях [3; 4; 15; 18]. Наприклад, соціальні видатки бюджету на освіту, охорону здоров'я, розвиток фізичної та духовної культури тощо в загальному випадку вважаються «дружніми для економічного зростання» (*growth-friendly productive public expenditures*) [28]. Однак для емерджентних економік першочерговим завданням виступає не стільки забезпечення позитивної динаміки вказаних видатків, скільки їх структурна оптимізація, конструктивні зміни в мережі бюджетних установ. Лише в тому разі, коли якість надаваних останніми послуг експоненційно зростатиме при збільшенні відповідних видатків, можна говорити про успішне бюджетне стимулювання суспільного розвитку, зокрема відчутне зростання інтелектуального капіталу. Отже, поряд із раціональністю та дієвістю бюджетна політика має характеризуватися одночасно й деякою нейтральністю заходів.

Для якісного регулювання економіки слід посилити адресність заходів фіскального впливу, що передбачає неупереджену оцінку і стратифікацію суспільства з позицій реальних і потенційних потреб у бюджетних послугах. Пол Самуельсон ще в середині ХХ сторіччя слушно зауважував, що за деперсоніфікованого та гранично дерегульованого з боку держави підходу до надання громадських послуг ефективний розподіл останніх і реальне зростання добробуту є нереалістичними [29]. На думку економіста та його послідовників, оптимальні пропорції продукування суспільних благ – базисне завдання бюджетної політики – забезпечуються в розвинених економіках податковим компонентом фіскального регулювання, що створює умови для автоматичної оплати суспільством їх вартості та імпліцитної раціоналізації структури виробництва. З позицій трансформаційної економіки доцільною видається стандартизація процедур надання згаданих послуг і уніфікація підходів щодо визначення їх вартості виходячи з реальної чисельності одержувачів. Паралельно необхідно здійснювати систематичний моніторинг потреб громадськості щодо основних параметрів соціальних гарантій. Останні,

враховуючи економічну циклічність розвитку, повинні виконувати захисну роль, усуваючи суспільне напруження і надмірне майнове розшарування, не пригнічуючи при цьому ініціатив економічних агентів щодо здійснення господарської діяльності.

В основу моделі формування бюджетної політики доцільно закладати перспективну стратегію соціально-економічного розвитку (рис. 1). Для посилення результативності заходів фіскального регулювання інформаційне та інституційне забезпечення згаданої стратегії слід розглядати з позицій діалектичної єдності.

Вхідна інформація має оцінюватися за критеріями повноти, своєчасності, достовірності та реалістичності. З цією метою доцільно враховувати не лише дані офіційної державної статистики, а й результати спеціальних досліджень незалежних експертів і міжнародних організацій. Ланцюжок процедур збору, зберігання, обробки, інтерпретації та оприлюднення соціально-економічної інформації слід переглянути та модернізувати відповідно до сучасних стандартів якості. Свідченням конвергенції науки та бюджетної політики є використання результатів наукових розробок, зокрема з ІТ-сфери, у планово-прогностичній діяльності, що значно прискорює роботу з інформацією, знижує ризик механічних помилок, дозволяє здійснювати багатокритеріальну верифікацію одержаних результатів. Іншим аспектом інформатизації фіскального простору є оприлюднення статистичної інформації та забезпечення онлайн-доступу до неї, що посилює якість громадського контролю та моніторингу виконання бюджету.

Важливим елементом інституційного забезпечення бюджетної політики виступають специфічні критерії та рекомендації міжнародних інституцій щодо регулювання її параметрів. Мова йде перш за все про фінансово-економічний блок Маастрихтського договору (Maastricht Treaty, 1992) та Копенгагенських критеріїв (Copenhagen criteria, 1993), що встановлюють рекомендовані значення індексу споживчих цін, дефіциту державного бюджету та публічного боргу. Попри те, що положення цих документів не є імперативними для України, вони можуть розглядатися як стратегічні маркери й агрегований емпіричний досвід розвинених та емерджентних економік у царині бюджетної політики. Важливу інформаційну базу становлять й інші напрацювання зарубіжної науки і практики, наприклад систематизовані Джоном Ульямсоном пропозиції МВФ, Державного казначейства США та Світового банку, що склали так званий Вашингтонський консенсус (The Washington Consensus, 1989), який включає 10 фундаментальних позицій, зокрема щодо дотримання фіскальної дисципліни (бюджетний дефіцит не перевищує 2% ВВП); пріоритетизації видатків із фокусуванням на сферах, що традиційно асоціюються зі зростанням потенціалу економіки (освіта, наука, охорона громадського



Рис. 1. Модель формування бюджетної політики

здоров'я); впорядкування баз оподаткування й удосконалення процедур адміністрування [30]. Використання вказаних положень як стратегічних орієнтирів очікувано посилює ефективність провадження в державі бюджетної політики.

Науково-практична проблематика із удосконалення інституційного забезпечення бюджетної політики надзвичайно широка – в результаті тривалої еволюції кожний елемент системи публічного фінансового адміністрування характеризується відносною автономністю, водночас як лише злагоджена та скоординована діяльність вказаних структурних компонентів дозволяє реалізувати стратегічну задачу щодо підвищення рівня громадського добробуту, гарантування стійкості зростання і макроекономічної стабільності. Вдосконалення нормативно-правової бази, зокрема в частині ймовірного усунення дублювання функцій різними публічними фінансовими установами, є об'єктивною передумовою інституційної визначеності бюджетної політики. Крім того, саме легальне поле однозначно детермінує методика контролю, аудиту й моніторингу заходів бюджетного регулювання, що сприяє посиленню результативності й координації фінансової політики.

Принциповим компонентом інституційного середовища бюджетного регулювання є обмеження, або рестрикції. Вони можуть мати різне походження,

наприклад встановлюватися законодавством або виникати самостійно. У першому випадку мова йде про раціоналізацію фінансових практик, наприклад установлення превентивних обмежень щодо основних фінансових індикаторів, напрямів цільового використання бюджетних коштів або критеріїв, яким мають відповідати одержувачі певних суспільних благ і послуг. Якщо ж обмеження не є наслідком свідомої нормотворчої діяльності, то в більшості випадків їх виникнення асоціюється із нерозв'язаним конфліктом старих і нових, формальних і неформальних інституційних практик і традицій, а також невідповідністю наявного інфраструктурного забезпечення моделям і формам поведінки економічних агентів.

Бюджетна політика має стратегічний характер і реалізується через систему взаємоузгоджених середньо- і короткострокових планів, а також оперативних програм фіскального регулювання соціально-економічного розвитку. Історично склалися декілька альтернативних підходів щодо забезпечення функціональної єдності вказаних регуляторних інструментів. Вважаємо найперспективнішим із них закріплення спектра функцій наукового передбачення та нормування за відповідними публічними інституціями із метою паралельної розробки середньо- і короткострокових бюджетних планів. На думку зарубіжних і вітчизняних дослідників, це автоматично посилює їх координацію, дозволяє інтегрувати до загальної

фінансової стратегії держави з урахуванням інших її структурних компонентів, зокрема монетарного та інноваційно-інвестиційного [14; 20; 31].

Вимогою сьогодення до бюджетної системи України є імплементація середньострокового планування та прогнозування, яке базується на чіткому формулюванні цілей і пріоритетів фіскальної політики – за формулою «наступний за поточним + два подальші роки» – в контексті її інтеграції до державної фінансової стратегії. Тоді бюджетна політика автоматично набуває рис послідовності та логічності побудови, що дозволяє оптимізувати розподіл фінансових ресурсів, посилити транспарентність і підзвітність відповідного процесу, систематично переглядати і координувати зобов'язання та пріоритети використання коштів тощо. Планування бюджету з урахуванням трирічного горизонту є поширеною практикою для країн з розвинутою та емерджентною економікою, емпіричний досвід яких дозволяє виділити й певні інституційні обмеження такого підходу, зокрема: а) потенційну жорсткість та негнучкість фіскальної політики (порушення принципу адаптивності) через покладання на оптимістичні оцінки бюджетних індикаторів майбутніх періодів; б) імовірність проектування низькоєфективних бюджетних цільових програм на основі нереалістичних прогностичних показників; в) методологічна складність та висока затратність процесу, що може призвести до зниження загальної ефективності публічного адміністрування.

Елімінація зазначених рестрикцій можлива на основі поліпшення якості макроекономічних прогнозів. З цією метою деякі країни ОЕСР, зокрема Бельгія, Нідерланди, Австрія, делегують повноваження з розробки останніх неурядовим організаціям. На нашу думку, раціональним є досвід конвергенції науки та публічного адміністрування, коли уряд та органи місцевого самоврядування замовляють і повністю або частково, зокрема на засадах публічно-приватного партнерства, фінансують фундаментальні та прикладні роботи, виконувані провідними науковими осередками. На практиці це має суттєво підвищити реалістичність цілей і завдань бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку, забезпечити дотримання універсальних і специфічних принципів.

Методологічно доцільно запровадити систему бюджетних (у західному науковому дискурсі вони традиційно називаються фіскальними) правил, які мають бути наділені властивостями всезагальності й універсальності. При цьому враховуються інерційний характер і лагові ефекти бюджетно-податкового середовища, актуалізуються процедури обліку та моніторингу ефективності, інституціоналізуються захисні та санкційні механізми, що застосовуються за умов порушення вказаних правил. Серед пріоритетів модернізації планово-прогностичних практик

слід вказати поєднання оцінних процедур ex-ante та ex-post, аналіз відхилень фактичних індикаторів від планових/потенційних, сценарне багатомірне моделювання заходів бюджетної політики з можливістю умовного та безумовного коригування тощо.

Безпосередні заходи бюджетної політики щодо вдосконалення методик акумулювання фінансових ресурсів, обґрунтування пріоритетів здійснення видатків, збільшення масштабів і поліпшення структури виробництва суспільних благ, оптимізації міжбюджетних відносин, ціннісно-орієнтованого управління дефіцитом і публічним боргом становлять комплексну наукову проблематику, що потребує неперервного вдосконалення методологічних засад. Так, бюджетна політика у сфері доходів вимагає обґрунтування компромісних методів фіскального регулювання, що гарантували б максимальну реалізацію інтересів усіх економічних агентів. Бюджетне регулювання видатків має спрямовуватися на посилення їх продуктивності та соціально ефективності. Міжбюджетні відносини мають ґрунтуватися на базовому принципі фіскальної справедливості, що не допустив би деструктивних змін у структурі суспільного виробництва. Іншим важливим аспектом організації публічних фінансів є перманентне забезпечення їх стійкості та боргової безпеки.

ВИСНОВКИ

Таким чином, методологічні засади проектування та реалізації заходів бюджетної політики за умов економічних трансформацій розробляються для активізації процесів ендегенного зростання. Послідовність і логіка бюджетної політики є передумовою акселерованого виробництва інтелектуального й фізичного капіталу, розвитку інфраструктури та технологій, нагромадження суспільного багатства, оптимізації розподільних і редистрибутивних процесів. Вказана політика може включати диферентні заходи як обмежувального, так і стимулюючого характеру, застосування яких обумовлюється рівнем розвитку інститутів публічного фінансового управління, фазою макроекономічного циклу, основними параметрами державної стратегії розвитку, об'єктивним посиленням глобалізаційних тенденцій тощо.

З метою координації заходів бюджетної політики доцільним видається дотримання принципів її організації. Основними принципами виступають наукова обґрунтованість, системність та послідовність провадження, інституційна визначеність, адаптивність, а також прозорість. Емерджентні економіки характеризуються ситуативними конфліктами інституційної архітектури, що зокрема зумовлює необхідність дотримання специфічного принципу нейтральності. На основі цього оптимізується режим функціонування механізмів та інструментів бюджетної політики. Визначальною ознакою фіскального простору є інерційність процесів та наявність лагових ефектів,

що зумовляє необхідність стратегічного планування та прогнозування розвитку системи. Перехід до середньострокового бюджетного планування має відбуватися із якісним удосконаленням практик наукового передбачення, динамічного аналізу екзо- та ендогенного економічного середовища, запровадженням фіскальних правил, які, однак, не повинні розглядатися як догмати, а мають допускати умовну та безумовну корекцію з метою активації процесів розвитку. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Arestis P., Sawyer M. Reinventing Fiscal Policy. *Journal of Post Keynesian Economics*. 2003. Vol. 26. No. 1. P. 3–25.
2. Auerbach A. J., Gorodnichenko Yu. Measuring the Output Responses to Fiscal Policy. *American Economic Journal: Economic Policy*. 2012. Vol. 4. No. 2. P. 1–27.
3. Barro R. J., Sala-i-Martin X. Economic growth. 2nd ed. Massachusetts : MIT Press, 2003. 654 p.
4. Easterly W., Rebelo S. Fiscal Policy and Economic Growth. *Journal of Monetary Economics*. 1993. Vol. 32. No. 3. P. 417–458.
5. Mountford A., Uhlig H. What are the Effects of Fiscal Policy Shocks? *Journal of Applied Econometrics*. 2009. Vol. 24. No. 6. P. 960–992.
6. Fatás A., Summers L. H. Hysteresis and fiscal policy during the Global Crisis / VOX, CEPR's. Policy Portal, 12 October 2016. URL: <https://voxeu.org/article/hysteresis-and-fiscal-policy-during-global-crisis>
7. Дем'янишин В. Г., Кізима Т. О. Регіональна бюджетна політика: теоретична концептуалізація та перспективи розвитку. *Регіональна економіка*. 2016. № 4. С. 91–99.
8. Державне фінансове регулювання економічних перетворень : монографія / Чугунов І. Я., Павелко А. В., Канєва Т. В. та ін. ; за заг. ред. А. А. Мазараки. Київ : Київський національний торговельно-економічний університет, 2015. 376 с.
9. Krysovatyu A. I. The fiscal policy of the state in the financial provision of the formation of a society of sustainable development // Modern paradigm of fiscal policy of Ukraine in conditions of formation of a society of sustainable development. Ternopil, 2015.
10. Лисяк Л. В., Сальникова Т. В. Напрями вдосконалення бюджетної політики України в умовах децентралізації. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2017. № 2. С. 42–56.
11. Лютий І. О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави. *Фінанси України*. 2009. № 12. С. 13–19.
12. Chugunov I., Pasichnyi M. Fiscal Stimuli and Consolidation in Emerging Market Economies. *Investment Management and Financial Innovations*. 2018. Vol. 15. Issue 4. P. 113–122. URL: [http://dx.doi.org/10.21511/imfi.15\(4\).2018.09](http://dx.doi.org/10.21511/imfi.15(4).2018.09)
13. Chugunov I. Ya., Pasichnyi M. D. Fiscal policy for economic development. *Науковий вісник Полісся*. 2018. № 1. Ч. 1. С. 54–61. URL: [http://dx.doi.org/10.25140/2410-9576-2018-1-1\(13\)-54-61](http://dx.doi.org/10.25140/2410-9576-2018-1-1(13)-54-61)
14. Sims C. A. Active Fiscal, Passive Money Equilibrium in a Purely Backward Looking Model : Manuscript, Princeton University, 2016. URL: <http://sims.princeton.edu/yftp/OldKeynesianFTPL/BackwardAFPM.pdf>
15. Baxter M., King R. G. Fiscal Policy in General Equilibrium. *The American Economic Review. Working Paper*. 1993. No. 244. P. 315–334.
16. Burnside C., Eichenbaum M., & Fisher J. D. Fiscal Shocks and Their Consequences. *Journal of Economic Theory*. 2004. Vol. 115. Issue 1. P. 89–117.
17. Pappa E. The Effects of Fiscal Shocks on Employment and the Real Wage. *International Economic Review*. 2009. Vol. 50. Issue 1. P. 217–244.
18. Auerbach A. J., Gorodnichenko Yu. Effects of Fiscal Shocks in a Globalized World. *IMF Economic Review*. 2016. Vol. 64. Issue 1. P. 177–215.
19. Дем'янишин В. Г. Бюджетна доктрина держави: детермінізм фінансової науки та бюджетної політики. *Вісник економічної науки України*. 2008. № 1. С. 17–21.
20. Пасічний М. Д. Методологічні засади формування фінансової політики країни. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2018. № 3. С. 116–130.
21. Artis M. J., Buti M. Setting medium-term fiscal targets in EMU // In: *Stability and Growth Pact*. London : Palgrave Macmillan, 2001. P. 185–203.
22. Calvo G. A., Obstfeld M. Optimal time-consistent fiscal policy with finite lifetimes. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*. 1988. Vol. 56. No. 2. P. 411–432.
23. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР (зі змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>
24. Hagen J. von. Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance. *The Economic and Social Review*. 2002. Vol. 33. Issue 3. P. 263–284.
25. Fatás, A., Mihov I. Policy Volatility, Institutions, and Economic Growth. *Review of Economics and Statistics*. 2013. Vol. 95. Issue 2. P. 362–376.
26. Downes R., Moretti, D., & Nicol, S. Budgeting and Performance in the European Union. *OECD Journal on Budgeting*. 2017. Vol. 17. Issue 1. P. 1–60.
27. Džinić J., Svidroňová, M. M., & Markowska-Bzducha, E. Participatory Budgeting: A Comparative Study of Croatia, Poland and Slovakia. *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2016. Vol. 9. No. 1. P. 31–56.
28. Mura P. O. How growth-friendly are productive public expenditures? An empirical analysis for Eastern Europe. *Theoretical & Applied Economics*. 2014. Vol. 21. Issue 10. P. 7–20.
29. Samuelson P. A. The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*. 1954. Vol. 36. No. 4. P. 387–389.
30. Williamson J. Democracy and the “Washington consensus”. *World Development*. 1993. Vol. 21. No. 8. P. 1329–1336.
31. Лагунін В. Д. Пріоритети координації бюджетної та монетарної політики в Україні. *Фінанси України*. 2011. № 10. С. 3–14.

REFERENCES

- Arestis, P., and Sawyer, M. “Reinventing Fiscal Policy”. *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 26, no. 1 (2003): 3-25.
- Artis, M. J., and Buti, M. “Setting medium-term fiscal targets in EMU”. In *Stability and Growth Pact*, 185-203. London: Palgrave Macmillan, 2001.
- Auerbach, A. J., and Gorodnichenko, Yu. “Effects of Fiscal Shocks in a Globalized World”. *IMF Economic Review*, vol. 64, no. 1 (2016): 177-215.
- Auerbach, A. J., and Gorodnichenko, Yu. “Measuring the Output Responses to Fiscal Policy”. *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 4, no. 2 (2012): 1-27.

- Barro, R. J., and Sala-i-Martin, X. *Economic growth*. Massachusetts: MIT Press, 2003.
- Baxter, M., and King, R. G. "Fiscal Policy in General Equilibrium". *The American Economic Review. Working Paper*, no. 244 (1993): 315-334.
- Burnside, C., Eichenbaum, M., and Fisher, J. D. "Fiscal Shocks and Their Consequences". *Journal of Economic Theory*, vol. 115, no. 1 (2004): 89-117.
- Calvo, G. A., and Obstfeld, M. "Optimal time-consistent fiscal policy with finite lifetimes". *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, vol. 56, no. 2 (1988): 411-432.
- Chugunov, I. Ya., and Pasichnyi, M. D. "Fiscal policy for economic development". *Naukovyi visnyk Polissia*. 2018. [http://dx.doi.org/10.25140/2410-9576-2018-1-1\(13\)-54-61](http://dx.doi.org/10.25140/2410-9576-2018-1-1(13)-54-61)
- Chugunov, I., and Pasichnyi, M. "Fiscal Stimuli and Consolidation in Emerging Market Economies". *Investment Management and Financial Innovations*. 2018. [http://dx.doi.org/10.21511/imfi.15\(4\).2018.09](http://dx.doi.org/10.21511/imfi.15(4).2018.09)
- Chuhunov, I. Ya. et al. *Derzhavne finansove rehulivannia ekonomichnykh peretvoren* [State financial regulation of economic transformations]. Kyiv: KNTEU, 2015.
- Demianyshyn, V. H. "Biudzhethna doktryna derzhavy: determinizm finansovoi nauky ta biudzhethnoi polityky" [State Budget Doctrine: Determinism of Financial Science and Budget Policy]. *Visnyk ekonomichnoi nauky Ukrainy*, no. 1 (2008): 17-21.
- Demianyshyn, V. H., and Kizyma, T. O. "Rehionalna biudzhethna polityka: teoretychna kontseptualizatsiia ta perspektyvy rozvytku" [Regional budget policy: theoretical conceptualization and prospects of development]. *Rehionalna ekonomika*, no. 4 (2016): 91-99.
- Downes, R., Moretti, D., and Nicol, S. "Budgeting and Performance in the European Union". *OECD Journal on Budgeting*, vol. 17, no. 1 (2017): 1-60.
- Dzinic, J., Svidronova, M. M., and Markowska-Bzducha, E. "Participatory Budgeting: A Comparative Study of Croatia, Poland and Slovakia". *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, vol. 9, no. 1 (2016): 31-56.
- Easterly, W., and Rebelo, S. "Fiscal Policy and Economic Growth". *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, no. 3 (1993): 417-458.
- Fatas, A., and Mihov, I. "Policy Volatility, Institutions, and Economic Growth". *Review of Economics and Statistics*, vol. 95, no. 2 (2013): 362-376.
- Fatas, A., and Summers, L. H. "Hysteresis and fiscal policy during the Global Crisis". VOX, CEPR's Policy Portal, 12 October 2016. <https://voxeu.org/article/hysteresis-and-fiscal-policy-during-global-crisis>
- Hagen, J. von. "Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance". *The Economic and Social Review*, vol. 33, no. 3 (2002): 263-284.
- Krysovaty, A. I. "The fiscal policy of the state in the financial provision of the formation of a society of sustainable development". In *Modern paradigm of fiscal policy of Ukraine in conditions of formation of a society of sustainable development*. Ternopil, 2015.
- [Legal Act of Ukraine] (1996). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вп>
- Lahutin, V. D. "Priorytety koordynatsii biudzhethnoi ta monetarnoi polityky v Ukraini" [Priorities for Coordination of Budget and Monetary Policy in Ukraine]. *Finansy Ukrainy*, no. 10 (2011): 3-14.
- Liutyi, I. O. "Teoretyko-metodolohichni zasady biudzhethnoi polityky derzhavy" [Theoretical and methodological principles of the state budget policy]. *Finansy Ukrainy*, no. 12 (2009): 13-19.
- Lysiak, L. V., and Salnykova, T. V. "Napriamy vdoskonalennia biudzhethnoi polityky Ukrainy v umovakh detsentralizatsii" [Directions of improvement of fiscal policy of Ukraine in conditions of decentralization]. *Naukovyi pohliad: ekonomika ta upravlinnia*, no. 2 (2017): 42-56.
- Mountford, A., and Uhlig, H. "What are the Effects of Fiscal Policy Shocks?" *Journal of Applied Econometrics*, vol. 24, no. 6 (2009): 960-992.
- Mura, P. O. "How growth-friendly are productive public expenditures? An empirical analysis for Eastern Europe". *Theoretical & Applied Economics*, vol. 21, no. 10 (2014): 7-20.
- Pappa, E. "The Effects of Fiscal Shocks on Employment and the Real Wage". *International Economic Review*, vol. 50, no. 1 (2009): 217-244.
- Pasichnyi, M. D. "Metodolohichni zasady formuvannia finansovoi polityky krainy" [Methodological principles of formation of financial policy of the country]. *Zovnishnia torhivlia: ekonomika, finansy, pravo*, no. 3 (2018): 116-130.
- Samuelson, P. A. "The Pure Theory of Public Expenditure". *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, no. 4 (1954): 387-389.
- Sims, C. A. "Active Fiscal, Passive Money Equilibrium in a Purely Backward Looking Model : Manuscript". Princeton University, 2016. <http://sims.princeton.edu/yftp/OldKeynesianFT-PL/BackwardAFPM.pdf>
- Williamson, J. "Democracy and the "Washington consensus". *World Development*, vol. 21, no. 8 (1993): 1329-1336.