

DOI: [10.32702/2307-2105-2019.7.37](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2019.7.37)

УДК 336.143

*А. О. Пелехатий,  
к. е. н., докторант,  
Львівський національний університет імені Івана Франка  
ORCID: 0000-0002-3022-852X*

## **ОБҐРУНТУВАННЯ НОВОЇ ПАРАДИГМИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ**

*A. Pelekhatyy  
Candidate of Sciences (Economics), Candidate on Doctor Degree,  
Ivan Franko National University of Lviv*

### **BACKGROUND OF A NEW PARADIGM OF BUDGETARY POLICY OF DEVELOPMENT OF TERRITORIES IN CONDITIONS OF PUBLIC FINANCING REFORM IN UKRAINE**

*У статті визначено основну проблему формування ефективної бюджетної політики розвитку територій та визначено основні правила, якими необхідно керуватися при формуванні даної політики. Зазначено основні виклики, якими необхідно керуватися при визначення концептуальних засад формування бюджетної політики розвитку територій. Досліджено поняття бюджетної стратегії та бюджетної тактики. Виокремлено стратегічні домінанти, які доцільно враховувати при формуванні бюджетної політики розвитку територій. Проаналізовано наукові підходи до визначення принципів формування бюджетної політики розвитку територій. Зазначено основні переваги та недоліки формування бюджетної політики розвитку територій на засадах середньострокового планування. Запропоновано концептуальну модель бюджетної політики розвитку територій, яка дозволяє розкрити дуальність її характеру та багатоаспектність, а також акцентувати увагу на основних аспектах та напрямках реалізації в умовах адміністративної децентралізації та реформування публічних фінансів.*

*The article defines the main problem of formation of an effective budget policy for development of territories and determines basic rules that should guide formation of this policy. The main challenges that can be faced while defining conceptual foundations for formation of the fiscal policy for development of territories are identified, namely: restoration of economic growth; support of innovative direction of economic development and increase of competitiveness of territories; realizing the potential of human capital and achieving a new quality of social policy; intensification of internal potential of territories on the basis of administrative and financial decentralization; formation of economic and budgetary policies in the context of the military conflict in the East of Ukraine and revision of the Military Doctrine of Ukraine; formation of fiscal policy in the context of achieving the UN Millennium Development Goals and Ukraine's*

*integration into the global development system. The concept of budget strategy and budget tactics is explored. Strategic dominants that should be taken into account when forming the budget policy of development of territories are identified, namely: formation of an efficient administrative and financially capable management system; ensuring stable rates of economic growth; provision of high-quality social services to the population; achievement of efficient allocation of budgetary powers, resources and responsibility for acceptance and fulfillment of obligations between different levels of management; support of development of all sectors of the economy, stimulation of innovation development and scientific and technological progress; ensuring the balance of budgets of all levels. Scientific approaches to the definition of principles of fiscal policy development of territories are analyzed. The main advantages and disadvantages of formation of budget policy of development of territories on the basis of the medium-term planning are noted. Conceptual model of the fiscal policy development of territories, which allows revealing the dual nature of its character and multidimensionality and focuses on the main aspects and directions of implementation of the policy in conditions of administrative decentralization and reform of public finances, is proposed.*

**Ключові слова:** бюджетна політика; розвиток; території; публічні фінанси; децентралізація.

**Key words:** fiscal policy; development; territory; public finances; decentralization.

**Постановка проблеми.** Бюджетна політика як економічне поняття має дуже різнобічну змістовну основу, що результатиться можливістю її характеристики на засадах будь-якого з аспектів, які цю основу визначають. Попри це, в останні десятиліття пануючою є думка щодо розуміння бюджетної політики як економічної категорії, що відображає систему економічних відносин щодо розподілу та перерозподілу ВВП в напрямі досягнення конкретних цілей. Це вимагає визначення бюджетної політики на базисі наукової концепції розвитку фінансово-бюджетних відносин в рамках формування та ведення фінансової політики, яка спрямовується на фінансове забезпечення виконання функцій держави та здійснення фінансового регулювання соціально-економічного розвитку на різних рівнях управління.

Підхід до обґрунтування одночасного ведення ефективної збалансованої системної стабільної бюджетної політики на усіх рівнях управління в державі є особливо затребуваним в умовах децентралізаційних процесів в розвинених країнах і адміністративної децентралізації в нашій державі, а також реформи публічних фінансів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням основних питань бюджетної політики займалися багато українських вчених, а саме: Г. В. Возняк, В. М. Геєць, В. Г. Дем'янишин, І. О. Луніна, Л. В. Лисяк, Ц. Г. Огонь та інші. Проте малодосліджуваними залишаються питання бюджетної політики розвитку територій, які і покладені в основу даного дослідження.

**Мета та завдання статті.** Основою дослідження статті є обґрунтування нової парадигми бюджетної політики розвитку територій в умовах реформування публічних фінансів в Україні.

**Результати дослідження.** Економічна категорія «бюджетна політика розвитку територій» в рамках проведення цього наукового дослідження представляє суттєвий науковий інтерес, проте говорити про її визначеність та сталість розуміння у науковому середовищі не видається. Тому особливо важливим є обґрунтування концептуальних засад бюджетної політики розвитку територій, формування конкретної позиції щодо розуміння цього поняття, визначення структури, основних функцій, принципів та механізмів реалізації.

Суперечності розвитку бюджетної системи та ведення бюджетної політики в Україні впродовж років незалежності були наслідком однобічності та несистемності дій і векторів розвитку в цьому напрямі. Процес фіскалізації бюджетної політики цього періоду призвів до втрати стратегічного орієнтування бюджетної системи та руйнування потенціалу економічного зростання на довгострокову перспективу. Таким чином, серед основних чинників фіскалізації бюджетної політики – часткова відсутність, невизначеність та суперечливий характер формування пріоритетних напрямів розвитку країни та однобічність її проведення.

Проблема формування ефективної бюджетної політики пов'язана з обмеженістю бюджетних ресурсів, що вимагає їх концентрації на визначених критично важливих напрямках, а відтак і визначення сфер відповідальності різних рівнів державного та місцевого управління та держави як такої загалом на основі відкритого суспільного діалогу. Тому в процесі формування бюджетної політики розвитку територій слід керуватися певними правилами, визнаними дієвими фахівцями Азіатського банку розвитку, тобто сформованими в умовах практичної діяльності, а саме:

- розуміння перспективи застосування бюджетної політики розвитку;
- обґрунтування та аналіз умов та вихідного становища формування і реалізації бюджетної політики;
- досягнення відповідності принципам інноваційності, креативності та гнучкості;
- інформаційне забезпечення;
- комплексний підхід.

*Основною метою проведення бюджетної політики розвитку територій є забезпечення економічного зростання на основі ефективного використання природно-ресурсного, людського та фінансово-економічного потенціалів території, інституційного розвитку та системних структурних перетворень для:*

- 1) формування сприятливого життєвого середовища для населення;
- 2) економічного розвитку території, зокрема в контексті активізації інвестиційно-інноваційного середовища;
- 3) зміцнення фінансової основи держави та місцевого самоврядування.

Досягнення мети бюджетної політики розвитку територій відбувається через формування ефективних «правил» перерозподілу валового внутрішнього продукту між галузями економіки та соціальними групами окремих територій. Формування ефективних «правил» такого перерозподілу здійснюється на основі та з урахуванням сукупності чинників, які дослідники поділяють на внутрішні та зовнішні. Такі чинники впливу вони поділяють з позиції аналізу формування бюджетної політики на рівні держави, а відтак до зовнішніх чинників відносять взаємовідносини різного характеру з міжнародними фінансовими інститутами, іншими державами, вплив ринкових коливань на міжнародному рівні, експортно-імпорتنі операції тощо; до чинників внутрішнього характеру – економічну та соціальну політику держави, стан економічного розвитку держави та галузеву структуру економіки, особливості формування системи забезпечення соціальних потреб, політичну ситуацію в країні тощо.

Визначення концептуальних засад формування бюджетної політики розвитку територій має ґрунтуватися на основі викликів, сформованих в результаті зміни стану національної економіки та в умовах глобальних і міжрегіональних ризиків та таких, що відповідають трендам економічного розвитку. Серед таких викликів:

1. *Відновлення економічного зростання.*
2. *Підтримка інноваційного напрямку розвитку економіки та збільшення конкурентоспроможності територій.*
3. *Реалізація потенціалу людського капіталу та досягнення нової якості соціальної політики.*
4. *Активізація внутрішнього потенціалу території на засадах адміністративно-фінансової децентралізації.*
5. *Формування економічної та бюджетної політики в контексті воєнного конфлікту на Сході України та перегляду Воєнної доктрини України.*
6. *Формування бюджетної політики в контексті досягнення Цілей розвитку тисячоліття, визначених ООН, та інтеграції України до глобальної системи розвитку.*

В процесі дослідження бюджетної політики важливо зауважити доцільність обґрунтування її поділу залежно від строковості та характеру завдань, що підлягають вирішенню, на бюджетну стратегію та бюджетну тактику.

Бюджетна стратегія – це визначений курс бюджетної політики, розрахований на довгостроковий період, який передбачає вирішення глобальних завдань з урахуванням світових та тенденцій економічного розвитку держави та її регіонів загалом. Формування такого курсу має включати прогнозування тенденційності поступу та змін основ формування та функціонування бюджетного механізму, концепцію використання бюджетних ресурсів та механізми організації міжбюджетних відносин.

Виділяючи в складі бюджетної політики бюджетну стратегію та тактику, можна зауважити: якщо стратегія пов'язана з вирішенням завдань на перспективу, то бюджетна тактика передбачає вирішення поточних завдань.

Під бюджетною тактикою розуміємо форму реалізації завдань бюджетної стратегії на певному етапі, яка полягає у формуванні комплексу заходів щодо адаптації бюджетних взаємовідносин в напрямку досягнення конкретних результатів. Тактичні дії різних рівнів управління відображаються у законодавчих та нормативно-правових актах, щорічних бюджетах і бюджетних програмах, характеризуються гнучкістю, що є особливо актуально в умовах змінності поточних соціально-економічних умов розвитку територій і, відповідно, змінності завдань, поставлених до досягнення.

Сьгодні бюджетна політика на рівні держави використовується як важіль впливу на макроекономічні процеси для забезпечення довгострокового соціально-економічного розвитку. Визначення та чітке обґрунтування викликів, які на даний час стоять перед нашою державою, дозволяє виокремити *стратегічні домінанти, які доцільно ставити при формуванні бюджетної політики розвитку територій.* Серед них:

- 1) формування ефективної адміністративно та фінансово спроможної системи управління територіями;
- 2) забезпечення стійких темпів економічного зростання;

- 3) надання якісних соціальних послуг населенню;
- 4) досягнення ефективного розподілу бюджетних повноважень, ресурсів та відповідальності за прийняття та виконання зобов'язань між різними рівнями управління;
- 5) підтримка розвитку усіх секторів економіки, стимулювання інноваційного розвитку та науково-технічного прогресу;
- 6) забезпечення збалансованості бюджетів усіх рівнів.

Оскільки формування бюджетної політики розвитку територій слід розглядати з позиції визначення основних пріоритетів, обґрунтування наявних проблем і обмежень, розробки економічної перспективи та дотримання в процесі її реалізації системних принципів [1], варто акцентувати на необхідності систематизації принципів формування бюджетної політики розвитку територій. Аналіз наукових підходів до цієї проблеми дозволяє зауважити відсутність єдності серед економістів щодо системи принципів, на основі яких доцільно формувати бюджетну політику розвитку територій (табл. 1).

**Таблиця 1.**

**Наукові підходи до визначення принципів формування бюджетної політики розвитку територій**

	Возняк Г.	Дем'янишин В.	Лисяк Л.	Огонь Ц.	Ярошенко О.	Булгакова С.
Гласності та прозорості	+	+	+	+		
Стимулювання					+	
Об'єктивності		+	+			
Відповідальності						+
Гнучкості		+				
Систематичного удосконалення					+	
Єдності теорії та практики		+				+
Збалансованості				+		+
Раціональності			+			
Композиції		+	+			
Наступництва				+		
Обов'язковості		+	+			
Державно-приватного партнерства	+					
Балансу інтересів	+					+
Узгодження тактики та стратегії	+					
Реалістичності		+				+
Ефективності		+		+		

*Джерело: складено на основі [1, 2, 3, 4, 5]*

На основі аналізу підходів визначено такі основні принципи формування бюджетної політики розвитку територій: єдності, збалансованості, обґрунтованості, раціоналізму, специфікації або цільового використання бюджетних коштів, субсидіарності, справедливості та неупередженості, прозорості і публічності, наступництва.

Оскільки в роботі розглядається бюджетна політика розвитку територій, які визначено на основі територіально-управлінського підходу та відповідно до їх включення у адміністративно-територіальний поділ держави, доцільно виділити державну бюджетну політику розвитку, бюджетну політику розвитку регіону та бюджетну політику розвитку територіальної громади (міст обласного значення, міст районного значення, селищ, сіл та об'єднаних територіальних громад). Загалом цілі бюджетної політики розвитку громади зрозуміло формуються на основі цілей регіональної та, послідовно, - державної бюджетної політики розвитку, що обумовлює їх конкретизацію з урахуванням особливостей розвитку громади в контексті бюджетної політики на вищому рівні управління з відсутністю суперечностей цим цілям.

В контексті зазначеного стратегічною ціллю бюджетної політики розвитку визначено забезпечення стійкого соціально-економічного розвитку територій. Досягнення цієї цілі вимагає активізації екзо- та ендogenous потенціалу територій. При цьому, в умовах реформи місцевого самоврядування та процесів децентралізації акцент робиться на інклюзивних чинниках економічного зростання території та стимулюванні внутрішнього потенціалу. А у зв'язку з дослідженням розвитку територій та їх взаємозалежностей увагу слід зосередити і на особливостях розмежування повноважень та ресурсів між різними рівнями управління, що вимагає аналізу і зовнішніх факторів впливу на розвиток території.

Реалізація бюджетної політики розвитку території здійснюється через відповідні механізми, тобто сукупність форм, методів, важелів, інструментів, стимулів та санкцій, які застосовуються в процесі

формування та використання бюджетних ресурсів для досягнення цілей бюджетної політики розвитку територій. В залежності від економічного змісту міжбюджетних відносин в складі бюджетного механізму можна виділити такі складові:

- механізм формування доходів бюджетів;
- механізм витрачання бюджетних ресурсів;
- механізм регулювання міжбюджетних відносин;
- механізм управління запозиченнями.

Так, до елементів формування доходів бюджетів віднесено податкові і неподаткові надходження, до елементів механізму витрачання бюджетних ресурсів – бюджетні витрати; до складових механізму регулювання міжбюджетних відносин – міжбюджетні трансферти, форми реалізації функцій органів управління різних рівнів. Таким чином, рівень ефективності взаємодії цих складових і визначає ефективність бюджетної політики розвитку, що дозволяє аргументувати: бюджетні механізми визначають спрямування бюджетної політики розвитку територій. Формування таких механізмів спрямовується на виконання функцій бюджетної політики. Серед функцій, які має виконувати бюджетна політика розвитку територій слід виділити основні: перерозподільчу, контрольню-регулюючу, соціальну, стимулюючу та стабілізаційну.

Вагомим аспектом формування бюджетної політики розвитку територій є її послідовність. В умовах потреби підвищення рівня інвестиційної активності суб'єктів економіки та стимулювання підприємницького середовища необхідність розуміння перспектив бюджетної політики та розвитку міжбюджетних відносин постає особливо гостро. Зважаючи на виділення стабілізаційної функції бюджетної політики як однієї з ключових слід акцентувати на необхідності її формування в контексті середньострокового бюджетного планування.

Середньострокове бюджетне планування передбачає, по-перше, обґрунтування головними розпорядниками бюджетних коштів плану діяльності на період 3-5 років, по-друге, визначення обсягів коштів, які необхідні для досягнення поставлених цілей у середньостроковій перспективі. Перевагою бюджетного планування на середньострокову перспективу передовсім є досягнення порівняно вищого рівня економічної стабільності та передбачуваності економічного стану на відповідній території, а також усунення ризику невідповідності бюджетної стратегії та тактики. Разом з тим, в умовах застосування цього економічного інструменту стає можливим вирішення таких завдань:

- забезпечення зростання ефективності бюджетного процесу та підвищення рівня фінансової дисципліни;
- посилення прозорості витрачання бюджетних коштів;
- досягнення більш ефективного витрачання бюджетних коштів за рахунок якісного визначення завдань до реалізації;
- сприяння розвитку інноваційно-інвестиційного потенціалу території.

Формування бюджетної політики розвитку території на засадах середньострокового бюджетного планування характеризується певними перевагами і можливими недоліками, які слід враховувати (табл. 2).

**Таблиця 2**  
**Переваги та недоліки формування бюджетної політики розвитку територій на засадах середньострокового планування**

Переваги	Недоліки
Бюджетна політика є передбачуваною з чітко сформульованими цілями та пріоритетами, набуваючи рис безперервності та наступності	При формуванні бюджетної політики враховуються оцінки можливих майбутніх показників розвитку, що супроводжується ризиком (у випадку їх невідповідності реальним результатам) негнучкості фіскальної політики
Забезпечується покращення ефективності розподілу бюджетних ресурсів у зв'язку з переглядом пріоритетів витрачання бюджетних коштів	Формування бюджетної політики розвитку територій на багаторічній основі характеризується складністю та адміністративною затратністю
Підвищується прозорість і підзвітність у бюджетному процесі, формується механізм систематичного перегляду бюджетних зобов'язань	Підвищення ризику реалізації необґрунтованих програм витрачання бюджетних коштів
Зростає рівень взаємодії між різними рівнями управління, забезпечується залучення галузевих міністерств у бюджетний процес	

*Джерело: складено автором*

Основними умовами ефективності формування бюджетної політики розвитку територій на засадах середньострокового планування є:

- по-перше, рівень якості макроекономічних показників та показників соціально-економічного розвитку території; так, переоцінка окремих показників може характеризуватися в результаті плануванням

завищених обсягів видатків. Вирішення цієї проблеми може лежати в площині формування основ політики на основі песимістичних економічних прогнозів, закладання додаткових резервів бюджетних коштів, або залучення до процесу складання прогнозів незалежних неурядових організацій;

- по-друге, реалістичний характер цілей бюджетної політики розвитку територій;
- по-третє, залучення у процес формування бюджетної політики розвитку територій усіх суб'єктів, які впливають на її реалізацію для координації дій органів та установ та цілісність бюджетної політики.

Запропонована концептуальна модель бюджетної політики розвитку територій (рис. 1) дозволяє розкрити дуальність її характеру та багатоаспектність, а також акцентувати на основних аспектах та напрямках реалізації в умовах адміністративної децентралізації та реформування публічних фінансів та характеризується такими особливостями:

- по-перше, бюджетна політика розвитку територій має ґрунтуватися на засадах діалектичної єдності бюджетної стратегії та бюджетної практики та дуальності напрямів її формування, які передбачають: 1) формування системної бюджетної політики; 2) формування бюджетної політики на різних рівнях управління територіями;

- по-друге, бюджетна політика розглядається нами як цілісна та послідовна система дій органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування у сфері бюджетних відносин, спрямована на вирішення

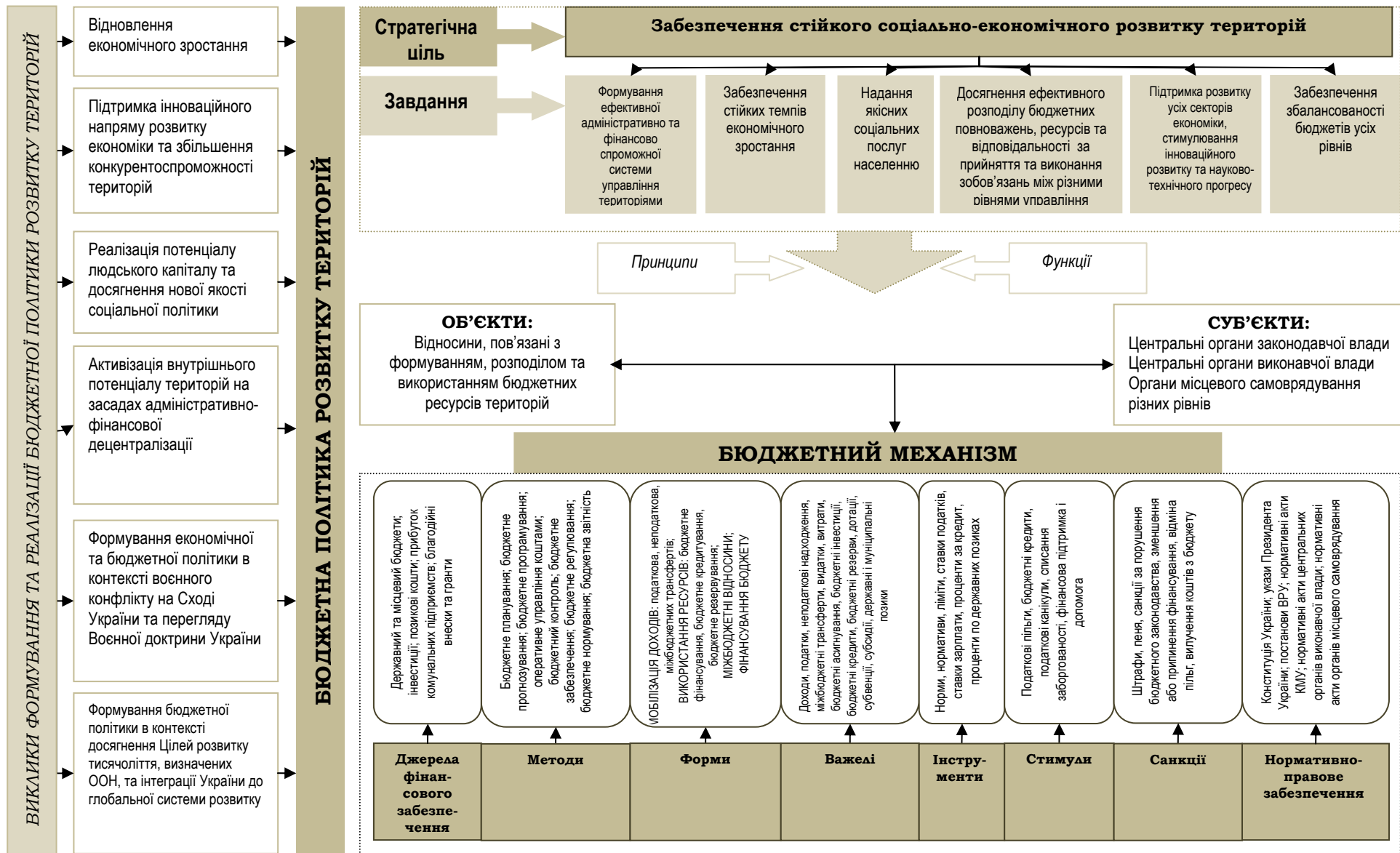


Рис. 1. Концептуальна модель бюджетної політики розвитку територій  
Джерело: розробка автора

тактичних та стратегічних завдань і забезпечення комплексного розвитку території відповідно до інтересів країни, а також досягнення ефективних системних взаємозв'язків між її територіями, що вимагає її формування на засадах середньострокового планування;

- по-третє, в контексті визначення економічних, соціальних та політичних викликів основною метою проведення бюджетної політики розвитку територій визначено забезпечення економічного зростання на основі ефективного використання природно-ресурсного, людського та фінансово-економічного потенціалів території, інституційного розвитку та системних структурних перетворень для: 1) формування сприятливого життєвого середовища для населення; 2) економічного розвитку території, зокрема в контексті активізації інвестиційно-інноваційного середовища; 3) зміцнення фінансової основи держави та місцевого самоврядування.

#### **Список літератури.**

1. Возняк Г.В. Бюджетна політика розвитку регіонів України: сучасна парадигма та орієнтири подальших реформ. НАН України. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України», 2016. 520 с.

2. Дем'янишин В. Теоретичні засади бюджетної політики. Світ фінансів, вип. 1 (10). 2007. С. 19-34.

3. Булгакова С. О. Казначейська система виконання бюджету / С. О. Булгакова, Н. В. Базанова, Л. В. Єрмошенко, Н. І. Сушко та ін.. К.: КДТЕУ, 2000. 249 с.

4. Огонь Ц. Г. Доходи бюджету України: теорія та практика: моногр. К.: КНТЕУ, 2003. 580 с.

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

#### **References.**

1. Voznyak, G. V. (2016), *Byudzhetna polityka rozvytku regioniv Ukrayiny: suchasna paradygma ta oriyentyry podalshyx reform* [Budget policy for the development of the regions of Ukraine: a modern paradigm and guidelines for further reforms], DU «Insty`tut regional`ny`x doslidzhen` imeni M.I. Dolishn`ogo NAN Ukrayiny», Lviv, Ukraine.

2. Dem'ianyshyn, V. (2007), "Theoretical Foundations of Budget Policy", *Svit finansiv*, vol. 1 (10), pp. 19-34.

3. Bulhakova, S. O. Bazanova, N. V. Yermoshenko, L. V. Sushko, N. I. and other (2000), *Kaznachejs'ka systema vykonannia biudzhetu* [Treasury system of budget execution], KDTEU, Kyiv, Ukraine.

4. Ohon', Ts. H. (2003), *Dokhody biudzhetu Ukrainy: teoriia ta praktyka* [Revenues of the Budget of Ukraine: Theory and Practice], KNTEU, Kyiv, Ukraine.

5. Lysiak, L. V. (2009), *Byudzhetna polityka u systemi derzhavnoho rehuliuвання sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku Ukrainy* [Budget policy in the system of state regulation of socio-economic development of Ukraine], DNNU AFU, Kyiv, Ukraine.

*Стаття надійшла до редакції 17.07.2019 р.*