DOI: [10.32702/2307-2105-2021.2.107](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2021.2.107)

УДК 330.534.4

П. О. Фененко,
к. е. н., доцент, доцент кафедри фінансів, обліку та оподаткування,
ПВНЗ «Європейський університет», м. Київ
ORCID ID: 0000-0001-5436-6487
А. М. Кучерявий,
начальник управління будівництва, архітектури та землекористування,
Святошинська районна у місті Києві державна адміністрація, м. Київ, Україна
ORCID ID: 0000-0001-5344-3911

МОДЕЛЮВАННЯ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

P. Fenenko
PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Finance,
Accounting and Taxation, European University, Kyiv, Ukraine
A. Kucheriavyi
Head of the Department of Construction, Architecture and Land Use,
Svyatoshinskaya district in the city of Kiev public administration, Kyiv, Ukraine

MODELING OF THE BUDGET SYSTEM OF UKRAINE

Доведено, що удосконалення бюджетної системи неможливе без удосконалення податкової системи. В даній сфері державою здійснюються постійні зміни, що не завжди позитивно впливає як на діяльність окремих підприємницьких структур, так і економіки в цілому. Була значно скорочена кількість податків та зборів, що безумовно є позитивним, але адміністрування окремих податків залишається недостатньо прозорим, що дає можливість бізнесу приховувати свої доходи. Мова йде, в першу чергу, про податок на прибуток підприємств та ПДВ. Також залишаються питання щодо акцизного податку та його перерозподілу між бюджетами.

Аргументовано, що система контролю виконання бюджетів в Україні також досить специфічна, оскільки в ній задіяна велика кількість служб: Міністерство фінансів, Податкова служба, Рахункова Палата, Аудиторська палата та ін, що спричиняє неефективність цього процесу і велике навантаження на перелічені органи. Тому оптимізація системи контролю виконання бюджету через зосередження контролю в одному органі з більш широкими повноваженнями є ще одним напрямом удосконалення бюджетної системи України.

Удосконалено структурно-концептуальну модель аналітичного дослідження ефективності формування та реалізації (виконання) бюджетних програм, сутність якої полягає в тому, що процес розробки державних цільових програм повинен корелюватися зі стратегією соціально-економічного розвитку, яка, у свою чергу, враховує результати ранжування пріоритетів та бюджетні обмеження. При цьому, формування бюджетних програм включає: формування завдань і заходів за програмами, визначення результативних (планових) показників, етапи виконання бюджетних програм, контроль за їх виконанням, моніторинг реалізації за запланованими стадіями виконання, корегування показників і

пошук варіантів виконання програми у разі відхилення від намічених показників, діагностика виконання показників на завершальній стадії.

Запропоновано методичний підхід до моделювання сценаріїв застосування домінант бюджетного забезпечення потреб суспільства у соціальних послугах, що передбачає наступні фази: перша – когнітивне моделювання домінант бюджетного забезпечення (побудова когнітивної карти, матриці взаємозв'язків факторів впливу на даний процес, моделювання різних сценаріїв); наступна фаза – моделювання домінант бюджетного забезпечення за допомогою кореляційно-регресійного аналізу (діагностика взаємозв'язку чинників, побудова системи регресійних рівнянь) і остання фаза – компаративний аналіз результатів моделювання та визначення домінант бюджетного забезпечення. Це дасть можливість зацентрувати увагу на основних механізмах та інструментах регулювання та прогностичних значеннях домінант, і, на відміну від нині відомих, поєднує моделювання на основі когнітивної карти та компаративного аналізу, що створить можливості стосовно варіабельності (змінності) їх використання.

Систематизовано підходи до імплементації бюджетного планування в Україні, а саме: адаптація підходу до особливостей національного політичного контексту, оскільки не існує єдиної моделі бюджетування ефективності; формування чітких цілей реформ для всіх учасників бюджетного процесу; інтеграція бюджетного планування на основі показників ефективності в окремі сфери, з униканням загальнодержавних систем, які тісно пов'язують результати роботи з розподілом ресурсів; розробка реформ з урахуванням кінцевого споживача; залучення ключових зацікавлених сторін до розробки реформ; розробка та використання різних типів інформації про ефективність бюджетного процесу; формування системи оцінювання інформації про ефективність бюджетного процесу; існування механізмів стимулювання мотивації державних службовців та політиків.

It is proved that the improvement of the budget system is impossible without the improvement of the tax system. In this area, the state is undergoing constant changes, which does not always have a positive effect on the activities of individual business structures and the economy as a whole. The number of taxes and fees has been significantly reduced, which is certainly positive, but the administration of individual taxes remains insufficiently transparent, which allows businesses to hide their income. We are talking, first of all, about corporate income tax and VAT. There are also questions about the excise tax and its redistribution between budgets.

It is argued that the system of control over budget execution in Ukraine is also quite specific, as it involves a large number of services: the Ministry of Finance, Tax Service, Accounting Chamber, Audit Chamber, etc., which causes inefficiency of this process and a heavy burden on these bodies. Therefore, the optimization of the budget execution control system through the concentration of control in one body with broader powers is another area of improving the budget system of Ukraine.

Improved structural and conceptual model of analytical study of the effectiveness of formation and implementation (implementation) of budget programs, the essence of which is that the process of developing targeted programs should be correlated with the strategy of socio-economic development, which, in turn, takes into account ranking priorities and budget limitation. Thus, formation of budgetary programs includes: formation of tasks and actions on programs, definition of effective (planned) indicators, stages of execution of budgetary programs, control over their execution, monitoring of realization on the planned stages of execution, adjustment of indicators and search of variants of program execution in case of deviation from planned indicators, diagnostics of performance indicators at the final stage.

A methodical approach to modeling scenarios of application of dominants of budget support of society needs in social services is offered, which provides the following phases: the first - cognitive modeling of dominants of budget support (construction of cognitive map, matrix of interrelations of factors influencing this process, modeling of different scenarios); the next phase - modeling of the dominants of budget support using correlation-regression analysis (diagnosis of the relationship of factors, building a system of regression equations) and the last phase - a comparative analysis of

the results of modeling and determining the dominants of budget support. This will focus on the main mechanisms and tools of regulation and predictive values of dominants, and, unlike the currently known, combines modeling based on cognitive map and comparative analysis, which will create opportunities for variability (variability) of their use.

Approaches to the implementation of budget planning in Ukraine are systematized, namely: adaptation of the approach to the peculiarities of the national political context, as there is no single model of efficiency budgeting; formation of clear goals of reforms for all participants of the budget process; integration of budget planning on the basis of efficiency indicators in separate spheres, with avoidance of the national systems which closely connect results of work with distribution of resources; development of reforms taking into account the final consumer; involvement of key stakeholders in the development of reforms; development and use of different types of information on the effectiveness of the budget process; formation of a system for evaluating information on the effectiveness of the budget process; the existence of mechanisms to stimulate the motivation of civil servants and politicians.

Ключові слова: бюджет; бюджетна система; видатки бюджету; бюджетний процес; модель бюджетування.

Key words: budget; budget system; budget expenditures; budget process; budgeting model.

Постановка проблеми. Бюджет виконує важливу функцію у перерозподілі фінансових ресурсів. Основною метою діяльності бюджетної системи України є забезпечення максимальної ефективності цього процесу задля безперебійного функціонування та розвитку держави.

Удосконалення бюджетної системи залишається актуальним питанням і сьогодні, оскільки в Україні відбуваються постійні зміни в бюджетному та податковому законодавстві, здійснюється реформування бюджетної системи відповідно до міжнародних вимог. Внаслідок цього виникають певні проблеми, що призводить до зростання бюджетного дефіциту та уповільнення розвитку економіки країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання удосконалення та модернізації бюджетної системи України досліджувалися великою кількістю науковців, серед яких: Бугай Т., Варналій З., Возняк В., Зубенко В., Лободіна З., Лютий І, Мазярчук В., Онищенко С., Чекановський В. та інші. Вони проводили свої дослідження на різних етапах реформування бюджетної системи України, які мали свої переваги та недоліки. В умовах сьогодення питання удосконалення бюджетної системи України знову набуває актуальності.

Формулювання цілей дослідження. Метою даної статті є визначення основних напрямів удосконалення бюджетної системи та їх адаптація до трансформацій в економічному середовищі.

Виклад основних результатів дослідження. Бюджетна система України (унітарної держави) складається з двох ланок – державного та місцевих бюджетів.

Загалом, у сучасному світі поширені дворівнева (унітарна) та трирівнева (федеральна) бюджетні системи. Завданням бюджетних систем є максимальне наближення джерела фінансування державних послуг до одержувачів цих послуг (у ЄС це положення імплементоване у ключовий принцип європейської демократії – принцип субсидиарності). У таких бюджетних моделях розрізняють централізовану та децентралізовану бюджетні системи.

Децентралізована бюджетна система, яку декларує сучасне бюджетне законодавство України, відрізняється тим, що держава забезпечує місцевим бюджетам достатню фінансову базу для виконання як делегованих нею, так і своїх власних повноважень. Тобто, доходи бюджету, які регулюються державою, використовуються місцевими бюджетами значно меншою мірою, ніж доходи, закріплені за такими бюджетами [1, с. 98].

Правильний підхід щодо забезпечення перерозподілу фінансових ресурсів та їх використання, у певній мірі, впливає на стабільність економічного розвитку країни. На сучасному етапі відбуваються реформи у сфері соціальної політики, освіти та охорони здоров'я. В останній час, уряд передав певні повноваження на місцевий рівень, та на превеликий жаль місцеві бюджети ще не готові ефективно виконувати ці додаткові повноваження, тому що місцева влада немає достатньо власних фінансових коштів на виконання усіх функцій в повному обсязі [9].

Одним з напрямів удосконалення бюджетної системи України є бюджетна децентралізація.

12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України прийняв 24 розпорядження щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій громад областей. В результаті в країні створено 1469 територіальних громад (в т.ч. 31 територія на непідконтрольній території в межах Донецької та Луганської областей) [2].

Європейський досвід показав, що місцеві бюджети є найефективнішим менеджментом перерозподілу фінансових ресурсів. Саме місцеві бюджети сприяють досягненню пропорційності у вирішенні щоденних питань економічного розвитку регіонів. Також потрібно вдосконалити процес перерозподілу фінансових ресурсів на місцевому рівні, що забезпечить стабільність економічного розвитку регіону і країни [3, с. 76].

Важливою складовою модернізації бюджетної системи є проведення державних заходів, щодо удосконалення взаємовідносин державного та місцевого бюджету, зокрема удосконалення обслуговування міжбюджетних трансфертів [4, с. 152].

Основними джерелами, що зміцнюють ресурсний потенціал бюджетів місцевих громад до нині виступають трансферти. Останнє свідчить, що без коштів державного бюджету не в змозі самостійно розвиватися сільські, селищні, районні, обласні адміністративні території. Звідси, і розвиток децентралізації під питанням.

Можна виділити наступні заходи удосконалення бюджетної системи у сфері міжбюджетних відносин [5]:

- оптимізація розподілу видаткових повноважень;
- підвищення ефективності форм міжбюджетних трансфертів;
- підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів і рівня фінансової забезпеченості делегованих повноважень;
- розширення обсягів фінансових ресурсів, впровадження нових інструментів наповнення бюджету;
- підвищення видаткової автономності місцевих бюджетів;
- ефективне використання бюджетних коштів;
- удосконалення контролю зі сторони громад.

Домінуючими перевагами бюджетної децентралізації є: підвищення ефективності функціонування бюджетної системи; забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в прийнятті рішень; широка бюджетна автономія та фінансова самостійність; розширення дохідної бази місцевих бюджетів, закріплення або збільшення відсотка стабільних податкових платежів та зборів за місцевими бюджетами; децентралізація видаткових повноважень; забезпечення територій компетентними кадрами, які здатні відповідально формувати та реалізовувати бюджетну політику на місцях; нові види міжбюджетних трансфертів; здатність стимулювати горизонтальну і вертикальну бюджетну конкуренцію; можливість забезпечення повного рівня інвестиційної активності; стимулювання органів місцевого самоврядування до нарощування власного бюджетного потенціалу; посилення відповідальності органів місцевого самоврядування перед суспільством; розширення можливостей місцевої влади в здійсненні зовнішніх запозичень тощо [6, с. 255].

Наступним напрямом удосконалення бюджетної системи України є удосконалення бюджетного процесу, зокрема, бюджетного планування, а саме, запровадження середньострокового бюджетного планування.

При цьому, до основних переваг використання середньострокового бюджетного планування можна віднести наступні [7, с. 152]:

- 1) підвищення прозорості середньострокових бюджетних цілей країни;
- 2) забезпечення економічних агентів інформацією про поточні тенденції у сфері державних фінансів;
- 3) забезпечення чіткості та послідовності дій у проведенні бюджетної політики;
- 4) допомога у вирішенні загальних проблем розподілу державних ресурсів, що виникають, коли бенефіціари отримують економічну вигоду у вигляді окремих преференцій у межах певного виду державних видатків, проте не несуть при цьому повних адміністративних витрат;
- 5) підвищення якості та стабільності процесу прийняття рішень;
- 6) сприяння здійсненню структурних реформ тощо.

До речі, середньострокове бюджетне планування має місце у багатьох країнах Європи, зокрема в Австрії, Естонії, Франції, Польщі та Словаччині.

Отже, основне завдання реалізації середньострокового бюджетного планування полягає у тому, щоб розробити процедури і механізми, що дозволять галузевим міністерствам та відомствам планувати видатки, виходячи з обґрунтованих припущень про наявні бюджетні ресурси, а державі - забезпечити прозорість, гнучкість та можливість оперативного коригування статей бюджету з урахуванням змін бюджетної політики країни [8, с. 56].

Удосконалення бюджетної системи неможливе без удосконалення податкової системи. В даній сфері державою здійснюються постійні зміни, що не завжди позитивно впливає як на діяльність окремих підприємницьких структур, так і економіки в цілому. Була значно скорочена кількість податків та зборів, що безумовно є позитивним, але адміністрування окремих податків залишається недостатньо прозорим, що дає можливість бізнесу приховувати свої доходи. Мова йде, в першу чергу, про податок на прибуток підприємств та ПДВ. Також залишаються питання щодо акцизного податку та його перерозподілу між бюджетами.

І, нарешті, система контролю виконання бюджетів в Україні також досить специфічна, оскільки в ній задіяна велика кількість служб: Міністерство фінансів, Податкова служба, Рахункова Палата, Аудиторська палата та ін, що спричиняє неефективність цього процесу і велике навантаження на перелічені органи. Тому оптимізація системи контролю виконання бюджету через зосередження контролю в одному органі з більш широкими повноваженнями є ще одним напрямом удосконалення бюджетної системи України.

В площині даного дослідження варто звернути увагу на бюджетні реформи у світлі світового досвіду, де у багатьох економічно розвинених країнах ядром цих реформ було застосування програмно-цільового методу. Вітчизняні науковці стверджують, що застосування даного методу підвищує «рівень науково-методологічного обґрунтування обсягів і напрямів бюджетних витрат у межах конкретних бюджетних періодів» [10, с.332]

Структурно-концептуальну модель аналітичного дослідження ефективності формування та реалізації (виконання) бюджетних програм представлено на рис. 1.

Рис. 1. Структурно-концептуальна модель аналітичного дослідження ефективності формування та реалізації бюджетних програм
(складено та доповнено автором з урахуванням [9, с. 175-189; 10, с.3332-333; 11, с. 135; 12, с.708])

Сутність даної моделі полягає в тому, що процес розробки державних цільових програм повинен корелюватися зі стратегією соціально-економічного розвитку, яка, у свою чергу, враховує результати ранжування пріоритетів та бюджетні обмеження. При цьому, формування бюджетних програм включає: формування завдань і заходів за програмами, визначення результативних (планових) показників, етап виконання бюджетних програм, контроль за їх виконанням, моніторинг реалізації за запланованими стадіями виконання, корегування показників і пошук варіантів виконання програми у разі відхилення від намічених показників, діагностика виконання показників на завершальній стадії.

Рис. 2. Моделювання сценаріїв застосування доміант бюджетного забезпечення потреб суспільства у соціальних послугах

Джерело: представлено автором на основі результатів дослідження

Варто вказати, що при формуванні завдань і заходів за програмами здійснюється моделювання сценаріїв застосування доміант бюджетного забезпечення потреб суспільства у соціальних послугах (рис. 2.), що передбачає наступні фази: перша – когнітивне моделювання доміант бюджетного забезпечення (побудова когнітивної карти, матриці взаємозв'язків факторів впливу на даний процес, моделювання різних сценаріїв); наступна фаза – моделювання доміант бюджетного забезпечення за допомогою кореляційно-регресійного аналізу (діагностика взаємозв'язку чинників, побудова системи регресійних рівнянь) і остання фаза – компаративний аналіз результатів моделювання та визначення доміант бюджетного забезпечення. Як вже зазначалося, ефективна бюджетна система – це система, яка забезпечує максимальну віддачу (фінансовий або соціальний ефект) на вкладені ресурси. Ракурс висвітлення проблематики виміру ефективності бюджетної системи в теорії державних фінансів залежить від поставлених завдань. Ефективність бюджетної системи пов'язана, перш за все, з оптимізацією використання ресурсів, зокрема - ефективним перерозподілом доходів на основі компромісу між отриманням найвищих результатів і прийнятними показниками витрат наявних ресурсів.

Висновки. Здійснено удосконалення структурно-концептуальної моделі аналітичного дослідження ефективності формування та реалізації (виконання) бюджетних програм, сутність якої полягає в тому, що процес розробки державних цільових програм повинен корелюватися зі стратегією соціально-економічного розвитку, яка, у свою чергу, враховує результати ранжування пріоритетів та бюджетні обмеження. При цьому, формування бюджетних програм включає: формування завдань і заходів за програмами, визначення результативних (планових) показників, етап виконання бюджетних програм, контроль за їх виконанням, моніторинг реалізації за запланованими стадіями виконання, корегування показників і пошук варіантів виконання програми у разі відхилення від намічених показників, діагностика виконання показників на завершальній стадії.

Висвітлено підхід до моделювання сценаріїв застосування доміант бюджетного забезпечення потреб суспільства у соціальних послугах, що передбачає наступні фази: перша – когнітивне моделювання доміант бюджетного забезпечення (побудова когнітивної карти, матриці взаємозв'язків факторів впливу на даний процес, моделювання різних сценаріїв); наступна фаза – моделювання доміант бюджетного забезпечення за допомогою кореляційно-регресійного аналізу (діагностика взаємозв'язку чинників, побудова системи регресійних рівнянь) і остання фаза – компаративний аналіз результатів моделювання та визначення доміант бюджетного забезпечення. Це дасть можливість зацентрувати увагу на основних механізмах та інструментах регулювання та прогностичних значеннях доміант, і, на відміну від нині відомих, поєднує моделювання на основі когнітивної карти та компаративного аналізу, що створить можливості стосовно варіабельності (змінності) їх використання.

Список використаних джерел.

1. Сучасна бюджетна система: правила та процедури: Навчальний посібник / [За заг. ред. В. В. Зубенка]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П) впровадження». К., 2017. 184 с.

2. Децентралізація. URL: <https://decentralization.gov.ua/newgromada> Дата доступу: 07.03.2019.
3. Варналій З.С., Бугай Т.В., Онищенко С.В. Бюджетний процес в Україні: стан та проблеми інституційного забезпечення: [монографія]. Полтава: ПолтНТУ, 2014. 271с
4. Лютий І.О. Національні фінансові системи в умовах глобалізації: [монографія] Івано-Франківськ: Галицька Академія, 2008. 306 с.
5. Чекановський В.П. Стратегічні пріоритети реформування бюджетної системи України. *Ефективна економіка*. 2018. № 3. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/3_2018/158.pdf Дата доступу: 07.03.2019.
6. Возняк В. Преимущества и риски бюджетной децентрализации: теоретико-методологические аспекты. *Проблемы экономики*. 2015. №2. С. 253–257.
7. Based on European Commission, Directorate – General for Economic and Financial Affairs (2007), Public Finances in EMU. 449 p.
8. Михайленко С. Бюджетний менеджмент: стан та оцінка ефективності: монографія. Одеса : ВМВ, Друк Південь, 2010. 400 с.
9. Клец Л.Є. Бюджетний менеджмент : навчальний посібник. К.: Центр учбової літератури, 2007. 640 с.
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 1088 «Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами».
11. Запатріна І. В. Бюджетний механізм економічного зростання. Київ. : Інститут соціально-економічних стратегій, 2007. 528 с.
12. Бюджетний менеджмент [підручник]/ В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.; за ред. В. Федосова. Київ. : КНЕУ, 2004. 864 с.

References.

1. Zubenko, V. V. And others (2017), *Suchasna biudzhetna systema: pravyla ta protsedury: Navchalnyi posibnyk* [Modern budget system: rules and procedures: Textbook], Proekt «Zmitsnennia mistsevoi finansovoi initsiatyvy (ZMFI-II) vprovadzhennia», Kyiv, Ukraine, P. 184.
2. Decentralization, available at: <https://decentralization.gov.ua/newgromada> (Accessed 07 March 2019).
3. Varnalii, Z.S. Buhai, T.V. and Onyshchenko, S.V. (2014), *Biudzhetni protses v Ukraini: stan ta problemy instytutsiinoho zabezpechennia* [Budget process in Ukraine: state and problems of institutional support], PoltNTU, Poltava, P. 271.
4. Liutyi, I.O. (2008), *Natsionalni finansovi systemy v umovakh hlobalizatsii* [National financial systems in the context of globalization], Halytska Akademiia, Ivano-Frankivsk, Ukraine, P. 306.
5. Chekanovskii, V. P. (2018), “Strategic priorities for the reform of the budget system of Ukraine”, *Efektivna ekonomika*, [Online], vol. 3, available at: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=6200> (Accessed 07 March 2019).
6. Voznjak, V. (2015), “Advantages and risks of budget decentralization: theoretical and methodological aspects”, *Problemy jekonomiki*, vol. 2, pp. 253–257.
7. Based on European Commission, Directorate – General for Economic and Financial Affairs (2007), Public Finances in EMU. 449 p.
8. Mykhailenko, S. (2010), *Biudzhetni menedzhment: stan ta otsinka efektyvnosti: monohrafiia* [Budget management: status and evaluation of efficiency: monograph], VMV, Druk Pivden, Odessa, P. 400.
9. Klets, L.Ye. (2007), *Biudzhetni menedzhment: navchalnyi posibnyk* [Budget management: a textbook], Tsentr uchbovoi literatury, Kyiv, Ukraine, P. 640.
10. Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 27.12.2017 № 1088 "On approval of the formula for the distribution of the educational subvention between local budgets"
11. Zapatrina, I. V. (2007), *Biudzhetni mekhanizm ekonomichnoho zrostannia* [Budgetary mechanism of economic growth], Instytutso tsialno-ekonomichnykh stratehii, Kyiv, Ukraine, P. 528.
12. Fedosov, V. Oparin, V. Safonova, L. and others (2004), *Biudzhetni menedzhment* [Budget management], KNEU, Kyiv, Ukraine, P. 864.

Стаття надійшла до редакції 20.02.2021 р.