

Універсальний підхід до тлумачення принципу верховенства права запропонував професор Колумбійського університету Дж. Раз, який, виходячи із загальних прав людини у світовому порядку, зосередив увагу на чотирьох основних тезах: 1) об'єктом прав є цінність (цінне для володаря прав); 2) володіння правом є цінністю для володаря прав (тобто право є цінністю); 3) право одного обмежує свободу інших, тобто обумовлює певні обов'язки: створювати можливості або не заважати володарю прав володіти правом і об'єктом права (обов'язки поважати право); 4) володар прав безпосередньо реагує на дотримання або порушення своїх прав, проте встановлення і захист прав не належить виключно володарю прав: це також здійснюється суспільною культурою і правовими інститутами. Володар прав може відмовитися від своїх прав, проте існують права, від яких неможливо відмовитися – це певні основні свободи або права людини [14, с. 290].

Масштабність й особливості застосування принципу верховенства права залежать від предметної сфери конкретного державноуправлінського дослідження. Природно, що верховенство права як цінність і водночас як засіб регулювання складає методологічну основу досліджень у царині забезпечення прав і свобод людини. Цей принцип також має якнайповніше застосовуватись у тих дослідженнях, в яких розкривається сутність та особливості реалізації організаційно-правового механізму у будь-яких сферах публічних відносин. Важливо також зосередити увагу і на особливостях розвиненості правосвідомості та правових інститутів на кожному з етапів розвитку української державності. Водночас не викликає сумнівів і те, що будь-які аспекти досліджень в окресленій сфері суспільних відносин у кінцевому рахунку мають ув'язуватися з повноцінним розвитком особистості як основної суспільної цінності.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Принцип верховенства права є визначальною ознакою сучасної соціальної і правової держави, в якій не лише проголошуються, але і реально забезпечуються права і свободи людини як найвищої соціальної цінності. Дієвість такого принципу вимагає не лише належного правозастосування, але і всього комплексу державно-владних та управлінських заходів. Найперше йдеться про досягнення такого стану суспільних відносин, в якому існує повага до прав і свобод людини, а також нетерпимість до будь-яких проявів ксенофобії та ущемлення людської гідності. За таких умов видається можливим формування такого рівня загальної і правової культури, який дозволить громадянам стати дієвими учасниками державно-владних та правових відносин. При цьому особлива увага має відводитися активній участі громадян у суспільних справах, а також громадському контролю за діями влади. Відтак і мають сформуватися належні умови для того, щоб в країні запанували законність та верховенство права.

Реалізація принципу верховенства права також пов'язана із забезпеченням панування закону, єдиного для влад усіх рівнів, політичних і громадських організацій, посадових осіб й окремих громадян. Співіснування громадян у такій країні ґрунтується не на простій опіці з боку держави, а на захищеності законом, коли не держава нав'язує громадянину права та обов'язки, а громадянин дотримується встановлених державою правил через те, що вони відповідають його особистим інтересам.

Особливості ж застосування принципу верховенства права у науці державного управління мають першочергово залежати від предметної сфери конкретного наукового дослідження. Природно, що цей принцип має якнайповніше застосовуватися у тих дослідженнях, які спрямовуються на розкриття

організаційно-правового механізму та на стан правосвідомості на всіх етапах розвитку української державності.

#### **Список використаних джерел**

1. Філософія політики : підручник / авт.-упоряд. : В. П. Андрущенко (кер.) та ін. Київ : Знання України, 2003. 400 с.
2. Кант И. Трактаты и письма. Сочинения в 6-ти т. Москва : Наука, 1965. Т. 4, ч. 2. 709 с.
3. Нерсисянц В. С., Мальцев Г. В., Лукашева Е. А. и др. Правовое государство, личность, законность. Москва : Мысль, 1997. 138 с.
4. Себайн Джордж Г., Торсон Томас Л. Історія політичної думки / пер. з англ. Київ : Основи, 1997. 838 с.
5. Енциклопедія політичної думки / за ред. Девіда Міллера ; пер. з англ. за ред. Наталії Лисюк. Київ : Дух і літера, 2000. 472 с.
6. Дайси А. В. Основы государственного права Англии: введение в изучение английской конституции / пер., доп. по 6-му англ. изд. О. В. Полторацкой ; под ред. П. Г. Виноградова. Москва : Типография т-ва И. Д. Сытина, 1907. 707 с.
7. Чиркин В. Е. Правовое государство и верховенство права: варианты терминологии. *Правова держава*. 2016. Вип. 27. С. 469–476.
8. Соловійов В. М. Поняття і сутність правового регулювання державного управління України. *Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького університету управління та права*. 2007. № 3 (23). С. 27–33.
9. Гурне Б. Державне управління / пер. з фр. В. Шовкуна. Київ : Основи, 1993. 165 с.
10. Гаек Ф. А. Конституція свободи / пер. з англ. Мирослави Олійник та Андрія Королиши-на. Львів : Літопис, 2002. 556 с.
11. Подорожна Т. С. Верховенство Конституції України та конституціоналізація правової системи: діалектика співвідношення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія "Юриспруденція". 2013. № 6/1. Т. 1. С. 115–118.
12. Пушкіна О. Невід'ємні права людини у контексті розвитку доктрини природного права. *Юридична Україна*. 2005. № 6. С. 12–18.
13. Верховенство права (доповідь схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні 25-26 березня 2011 р.). *Право України*. 2011. № 10. С. 168–184.
14. XXIV Конгрес із філософії права і соціальної філософії "Глобальна гармонія та верховенство права". *Вісник Академії правових наук України*. 2010. № 1. С. 289–302.

#### **References**

1. Andrushchenko, V.P. et al. (2003.). *Filosofiiia polityky*. Kyiv: Znannia Ukrainy [in Ukrainian].
2. Kant, I. (1965). *Traktaty i pis'ma. Sochinenija*. (Vols. 1–6); Vol. 4, part 2. Moscow: Nauka [in Russian].
3. Nersesjanc, V.S., Malcev, G.V., Lukasheva, E.A. et al. (1997). *Pravovoe gosudarstvo, lichnost, zakonnost*. Moscow: Mysl [in Russian].
4. Sebain, Dzhordzh H., Torson, Tomas L. (1997). *Istoriia politychnoi dumky*. Kyiv: Osnovy [in Ukrainian].
5. *Entsyklopediia politychnoi dumky*. (2000). Devid Miller (Ed.). Kyiv: Dukh i litera [in Ukrainian].
6. Dajsi, A.V. (1907). *Osnovy gosudarstvennogo prava Anglii. Vvedenie v izuchenie anglijskoj konstitucii*. P.G. Vinogradov (Ed.). Moscow [in Russian].
7. Chirkin, V.E. (2016). *Pravovoe gosudarstvo i verhovenstvo prava: varianty terminologii*. *Pravova derzhava, issue 27, 469–476* [in Russian].
8. Soloviov, V.M. (2007). *Poniattia i sutnist pravovoho rehuliuвання derzhavnoho upravlinnia Ukrainy*. *Universytetski naukovi zapysky. Chasopys Khmelnytskoho universytetu upravlinnia ta prava*, 3 (23), 27–33 [in Ukrainian].
9. Hurne, B. (1993). *Derzhavne upravlinnia*. Kyiv: Osnovy [in Ukrainian].
10. Haiek, F.A. (2002). *Konstytutsiia svobody*. Lviv : Litopys [in Ukrainian].
11. Podorozhna, T.S. (2013). *Verkhovenstvo Konstytutsii Ukrainy ta konstytutsionalizatsiia pravovoi systemy: dialektyka spivvidnoshennia*. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. Seriia "Iurytsprudentsiia"*, 6/1, vol. 1, 115–118 [in Ukrainian].
12. Pushkina, O. (2005). *Nevidiemni prava liudyny u konteksti rozvytku doktryny pryrodnoho prava*. *Yurydychna Ukraina*, 6, 12–18 [in Ukrainian].

13. Verkhovenstvo prava (dopovid skhvalena Venetsiiskoju Komisiieju na 86-mu plenarnomu zasidanni 25-26 bereznia 2011 r.). (2011). *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine, 10, 168–184* [in Ukrainian].

14. XXIV Konhres iz filosofii prava i sotsialnoi filosofii “Hlobalna harmoniia ta verkhovenstvo prava”. (2010). *Visnyk Akademii pravovykh nauk Ukrainy, 289–302* [in Ukrainian].

**Dreval Yu. D.**, *Doctor of Public Administration, Professor, Professor of the Department of Labor Protection and Technogenic and Ecological Safety of the National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

ORCID 0000-0002-7347-9433;

**Kuznetsov A. O.**, *PhD in Public Administration, Associate Professor, Head of the Coordination Department of Scientific Work and Doctoral Studies of the KRI NAPA, Kharkiv*

ORCID 0000-0002-2951-4473

## **THE RIGHT OF THE RIGHT AS THE FUNDAMENTAL PRINCIPLE OF PUBLIC ADMINISTRATION**

The article analyzes the question of the importance of the rule of law principle in state power relations. In addition, the provision that the rule of law is a decisive feature of the modern social and legal state is justified. It has been found out that this principle is of fundamental importance both for the activities of public authorities and the relevant field of scientific research. Moreover, the magnitude and peculiarities of the application of the rule of law principle must depend on the scope of the particular study. This principle should be applied as fully as possible in those studies aimed at revealing the applied aspects of the organizational and legal mechanism and the peculiarities of justice at all stages of the development of public relations.

It is argued that the Principle of Rule of Law is a defining feature of the modern social and legal state, in which not only proclaimed, but also the rights and freedoms of the person are guaranteed as the highest social value. The effectiveness of such a principle requires not only proper enforcement, but also the entire complex of state power and management measures. The first is the achievement of such a state of social relations, in which there is respect for human rights and freedoms, as well as intolerance to any manifestations of xenophobia and human dignity. Under such conditions, it is possible to form a level of general and legal culture that will enable citizens to become effective actors in state power and legal relations. Special attention should be paid to active participation of citizens in public affairs, as well as public control over the actions of the authorities. Therefore, proper conditions must be formed in order for the legitimacy and the rule of law to prevail in the country.

The implementation of the rule of law principle is connected with ensuring the rule of law, unified for the authorities of all levels, political and public organizations, officials and individual citizens. The existence of citizens in such a country is based not on the simple guardianship of the state, but on the protection of the law, when the state does not impose the rights and obligations of a citizen, and the citizen adheres to the rules established by the state because they correspond to his personal interests.

The peculiarities of applying the principle of the rule of law in the science of state administration should, as a matter of priority, depend on the scope of the particular scientific research. Naturally, this principle should be used as fully as possible in those studies aimed at disclosing the organizational and legal mechanism and the state of legal consciousness at all stages of the development of Ukrainian statehood.

**Key words:** law, rule of law, principle, rule of law, rule of law.

*Надійшла до редколегії 02.04.2019 р.*

**Жадан Олександр Васильович,**

д. держ. упр., проф., професор кафедри управління персоналом та економіки праці,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків  
ORCID 0000-0001-8088-355X;

**Ушакова Марія Володимирівна,**

аспірант кафедри управління персоналом та економіки праці,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків  
ORCID 0000-0001-8063-2945

УДК 351.72

doi: 10.34213/ap.19.01.17

## РОЛЬ БЮДЖЕТНОЇ ДЕКЛАРАЦІЇ В РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

Розглянуто питання впровадження Бюджетної декларації, що є головною інновацією в рамках впровадження середньострокового бюджетного планування та стратегічно важливим документом для бюджетного процесу. Здійснено огляд обов'язкових структурних елементів Бюджетної декларації та особливостей формування цього документу. Проаналізовано нововведення в процедурних аспектах бюджетування державної політики. Висвітлено взаємодію Верховної Ради, Кабінету міністрів України, Мінфіну, Національного банку України, Головних розпорядників бюджетних коштів в сфері нормативно-правового регулювання Державного бюджету.

**Ключові слова:** державний бюджет, середньострокове бюджетне планування, Бюджетна декларація, державна політика, реформи.

**Постановка проблеми.** Проблема вимірювання результативності державної політики пов'язана з її бюджетуванням. Теоретична база науки публічного управління в сфері вимірювання результативності потребує більшого аналізу особливостей бюджетування та особливостей нормативно-правового регулювання в цій царині з урахуванням оновленого законодавства з бюджетного процесу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Міжбюджетні відносини в державному регулюванні аналізували В. Бодров, В. Вакуленко, А. Ткачук, Н. Гринчук, Н. Гальчинський, Н. Наталенко та ін. Бюджетний менеджмент у контексті державного управління досліджували Ю. Глущенко, О. Голинська, В. Загорський та В. Мамонова. Необхідність процесу реформування бюджетної системи висвітлили К. Білшук, Н. Гвазава, Є. Матвійшин, В. Корженко, В. Дзюндзюк, О. Крайник, Є. Фетіщенко. Особливості бюджетної політики і бюджетного планування докладно розкрили у своїх роботах А. Ахламов, П. Боровик, С. Каусик, І. Мусаєва, Н. Нижник, С. Попов, В. Тертичка, М. Тимошенко, В. Трюхан. Але праці вітчизняних учених з публічного управління та адміністрування ще не достатньо повно охоплюють механізм реалізації впровадженого середньострокового бюджетного планування, зокрема, формування Бюджетної декларації в контексті формування політики, тому ці питання сфера є перспективними та потребують актуалізації в наукових працях, що зачіпають реформування сфери регулювання Державного бюджету.

**Мета статті** полягає у висвітленні особливостей формування Бюджетної декларації як стратегічного документу для реалізації державної політики реформ в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Законом України "Про внесення зміни до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньостроково-

© Жадан О. В., Ушакова М. В., 2019

го бюджетного планування” (законопроект № 8044), запроваджено трирічне бюджетне планування. Прийнятий закон також передбачає перехід до програмно-цільового методу, коли держава фінансує не просто сфери чи напрями, а досягнення конкретних результатів у кожній бюджетній програмі. З метою посилення підзвітності під час розгляду Бюджетної декларації у Верховній Раді міністри та керівники інших органів влади представлятимуть свої стратегічні цілі та звітуватимуть про їх досягнення. Основною категорією оцінки ефективності бюджетних програм та діяльності розпорядника бюджетних коштів будуть державні послуги. Відтепер замість однорічних Основних напрямів бюджетної політики запроваджується середньострокова Бюджетна декларація як документ стратегічного планування, який визначає бюджетну політику на наступні три роки [1; 3; 5].

Впровадження системи середньострокового бюджетного планування має на меті підвищити відповідальність суб’єктів бюджетного процесу, особливо Головних розпорядників бюджетних коштів завдяки встановленню фінансових меж. Пріоритизація реформаторських ініціатив та впровадження бюджетної декларації мають на меті мінімізувати політичний популізм, та підвищити якість державної політики [3]. Бюджетна декларація формується на середньостроковий період, її мета – забезпечити сталість впроваджуваних реформ, зробити розробку політику орієнтованою на результат.

Відтепер закладено як норму в Бюджетному Кодексі – прийняття Наказу про План заходів із забезпечення складання Бюджетної декларації та проекту Державного бюджету. Тепер всі цифри, що доходять до міністерств (ліміти, граничний обсяг видатків), і стосовно яких буде запитуватися інформація, міністерства будуть подавати – визначено на початку року [1; 2]. За рахунок цього міністерства можуть і мають право таким чином спланувати свою діяльність, щоб не робити стратегію поспіх. Наказ представлений у вигляді таблиці з графіком, в якому зазначені перелік та зміст заходів і терміни виконання для подальшої передачі цієї інформації від відповідних суб’єктів до Мінфіну. Згідно цього графіку інструктивний лист на ГРК щодо формування бюджетної декларації пішов на всіх Головних розпорядників бюджетних коштів (ГРК) до 22 січня (в БК не визначено цієї дати, це визначає Мінфін) [2]. Таким же чином мінфін встановлює дату для міністерств подачі інформації для формування Бюджетної декларації, що раніше називалася структурними змінами. Після цього Мінфін займається аналізом поданої інформації.

Наступним кроком є орієнтовні макропоказники, що подає Мінекономрозвитку до 1 березня. Єдина нова глобальна частина цього процесу – прогнозні монетарні показники, показники курсової політики, які НБУ подає до 15 березня. Раніше НБУ подавав показники валютного курсу виключно на один рік, адже раніше НБУ чинив опір щодо здійснення прогнозу на середньострокову перспективу. Але неможливо порахувати ресурс, не знаючи, які будуть зобов’язання, яким буде курс політики та іншу інформацію, що впливала би на дохідну частину бюджету. Коли Міністерство володіє всією цією інформацією відбувається перше голосування бюджету. Підготовка балансу зміни показників державного бюджету здійснюватиметься у другій половині березня (раніше це було в травні), тобто процес планування бюджету відбувається раніше. Орієнтовний граничний обсяг видатків та надання кредитів буде доводитися до 10 квітня, і 10 квітня міністерства мають розподілити свої ліміти відповідно до стратегій, їх вартості, очікуваних результатів від виконання цих стратегій [2; 3].

ГРК надають інформацію щодо формування Бюджетної декларації:

1. Перелік та обсяги додаткових витрат, пов'язаних з реалізацією реформ (нових заходів), та видатків, що підлягають скороченню, порівняно з попереднім роком (загальний фонд державного бюджету), що необхідно передбачити в бюджеті у відповідному році середньострокового періоду.

2. Необхідність передачі окремих бюджетних програм (напрямів використання бюджетних коштів) від одного головного розпорядника іншому.

3. Об'єднання, розчеплення та зміна назв бюджетних програм.

Пропозиції щодо видатків обов'язково мають включати:

1. Детальні розрахунки і обґрунтування – тобто все, що міністерства подали нове (збільшення) – всі програми вже мали містити до 11 лютого з обґрунтуванням навіщо це потрібно і якій від цього буде результат.

2. Інформацію щодо діючих реформ і заходів.

3. Належне обґрунтування стосовно їх відповідності пріоритетам держави, визначеним стратегічними і програмними документами держави.

Причому пропозиції щодо скорочення видатків мають враховувати:

1. Неefективні або непріоритетні витрати, а також ті, що не стосуються прямих функцій та завдань ГРК, з урахуванням результатів контрольних заходів, що здійснила рахункова палата, фінансова служба і т. ін.

2. Період дії програми, закінчення терміну дії програми чи напряму використання бюджетних коштів (через зміну законодавства чи періодичність дії програми).

При цьому існує правило, що після того, як міністерства подали структурні зміни, тобто всі нові програми, зміни до програм, збільшення обсягу програм – все, що впливає на бюджет, аналізується структурними підрозділами Мінфіну, які керують напрямками відповідних міністерств. Далі під це готується аналітика, що подається на розгляд Міністру фінансів. Згідно Бюджетного кодексу міністр фінансів одноосібно визначає, що попаде серед пріоритетів міністерств у наступний бюджет. При цьому ніколи не буде ситуації, що міністерства погоджуються з тим рішенням, що прийняв міністр фінансів, саме тому проводяться погоджувальні наради. У 2019 р. погоджувальні наради відбуватимуться в період 19 – 26 квітня [2]. Міністерство фінансів з цього року наголошує на обов'язковості того, щоб документи міністерств містили пріоритизацію за реформами та новими заходами.

Після погоджувальних нарад проводиться збалансування бюджету, готується Бюджетна декларація і подається на розгляд в КМУ. Цього року Міністр фінансів наполягатиме на прийнятті бюджетної декларації саме на рівні Верховної Ради. Раніше, коли була бюджетна резолюція, основні напрямки бюджетної політики чи бюджетної декларації були вкрай рідким явищем [3]. Але для того, щоб система діяла стабільно, оскільки в декларації буде 3 роки лімітів, для того, щоб міністерства могли планувати свої видатки на наступні роки, вона має бути схвалена, мінімум, Верховною Радою, щоб бути підставою для міністерств. Варто звернути увагу на те, що бюджетним кодексом обмежені питання, що впливатимуть на бюджетну декларацію. Для того, щоб цей документ (ліміт) був дійсно основою для міністерств бюджетна декларація може бути змінена лише в трьох випадках:

1. Змінюються макропоказники.

2. Приймаються нові нормативно-правові акти.

3. Було прийнято закон із змінами, який не буде відповідати бюджетній декларації.

Після того, як Верховна Рада схвалить Бюджетну декларацію, в ній можуть бути відмінності від того, що подавав КМУ, тому мають бути уточнені показники бюджету, після цього Мінфін буде доводити інструктивний лист щодо заповнення бюджетного запиту. Зазвичай, між отриманням і заповнення запита ставиться термін два тижні, так і буде у 2019 р. міністерства мають подати в мінфін заповнені бюджетні запити до 9 серпня, після цього мінфін здійснює аналіз отриманих бюджетних запитів, дискутує з міністерствами з приводу результативних показників, мети, завдання та всього, що є в наповненні цього документу.

Варто звернути увагу на те, що дуже змінилася ця частина бюджетного процесу в процесі складання показників видатків та надання кредитів. Тепер не потрібно чекати на інструктивний лист до міністерства, який необхідно розподілити по бюджетному запиту, адже ліміти в міністерствах буду вже визначені в квітні – міністерства мають разом з їх фінансовими департаментами в кінці березня-на початку квітня розпочати процес формування бюджетних запитів. Особливо це стосується міністерств, де є дуже велика вертикаль вниз (отримувачів, державних підприємств, установ), на кого це буде складатися для того, щоб цей документ підняти на якісно новий рівень, щоб він був складений і з усіма погоджений вчасно, а також був передбачуваний. Тобто на вищезазначений процес дається 2 тижні, щоб в міністерствах був час погодити неточності, що можуть виникнути після прийняття, наприклад, у ВР, адже там будуть внесені певні зміни [2]. Але основну масу показників, що будуть у бюджетному запиті міністерства вже можуть починати робити з квітня.

Будь який документ та інформація, що потрапляють в бюджет, і має підстави для розподілу державного ресурсу має спиратись тільки на чинне законодавство, все, що знаходиться в проектах, в бюджет не попадає. При цьому в наступні бюджетні періоди бюджетну декларацію можна змінити, тому що прийняття нових законодавчих нормативно-правових актів, якщо вони будуть бути підтверджені ресурсами, можуть стати підставами для внесення змін до бюджетної декларації. Або таким же чином вносяться зміни в закони про держбюджет, коли подаються нові законодавчі акти, і на це знаходяться кошти. Також, відповідно, вносяться зміни до паспорту і мають бути внесені зміни до декларації. Але жодні проекти не закладаються в бюджет на майбутнє [2; 3].

Бюджетна декларація, як визначено Бюджетним кодексом, обов'язково має містити [3–5]:

1. Основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку країни: ВВП (із зазначенням показників номінального і реального обсягу (інфляція, курс долара до гривні на середньострокову перспективу, індекси споживчих цін та цін виробників, рівня безробіття та ін.).

2. Загальні показники доходів і фінансування державного бюджету, повернення кредитів, загальні граничні показники видатків державного бюджету та надання кредитів з державного бюджету (з розподілом на загальний спеціальний фонд). Варто звернути увагу, що якість планування власних надходжень в міністерствах потребує підвищення. Раніше звертали увагу виключно на Дорожній фонд, на Міністерство внутрішніх справ і т. ін. – як на структури, що мали великі спеціальні фонди, і через це були проблеми з тим, що спецфонди були недофінансовані або перефінансовані. Важливо, що зараз це буде основою бюджетної декларації, відповідно, за це можуть підвищити відповідальність.

3. Частки прогнозного річного обсягу ВВП, що перерозподіляються через зведений бюджет, пріоритетні завдання податкової політики за основними видами доходів державного бюджету – звідси буде видно, яким чином в державі збільшуватимуться чи зменшуватимуться податки, і це призведе до певної стабільності в населенні, адже всі бачитимуть яка податкова політика здійснюється.

4. Дефіцит або профіцит державного бюджету, показники за основними джерелами фінансування державного бюджету (з розподілом на загальний і спеціальний фонд), а також показники державного боргу, гарантований державний борг та надання державних гарантій.

5. Розмір мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму та рівня його забезпечення – це можна виокремити як прагнення Міністерства фінансів України позбавити всіх непрогнозованого підвищення будь-яких показників такого характеру, з метою уникнення ситуацій витрати грошей, що можна було б накопити за для розвитку забезпечення соціальних виплат.

6. Пріоритетні завдання реалізації державної політики в різних сферах діяльності, що розробляються за інформацією міністерств, після її розподілення, куди вкладаються секторальні політики міністерств.

7. Обсяг державних капітальних вкладень на розроблення та реалізацію державних інвестиційних проектів із зазначенням пріоритетних напрямків таких капітальних вкладень і обсягу коштів державного фонду регіонального розвитку.

8. Граничний обсяг видатків державного бюджету та надання кредитів державного бюджету ГРК (з розподілом на загальні і спеціальні фонди), цілі державної політики у відповідній діяльності, формування або реалізація забезпечується ГРК, а також показники досягнення цих результатів – тобто міністерства мають розподілити відповідні ліміти не за програмами, а за стратегіями та очікуваними результатами, але з урахуванням загального та спеціального фонду. Це робиться для того, щоб сильно не обмежувати міністерства, якщо в майбутньому стоятиме на меті перерозподіл між бюджетними програмами, але при цьому було сформоване розуміння які стратегії і за які кошти це має бути досягнуто це нововведення і від того, як міністерства зараз визначають ці стратегії і попадуть в бюджетну декларацію, це може бути підставою для внесення до бюджету.

9. Взаємовідносини державних бюджетів і місцевих бюджетів (враховуючи положення та показники, необхідні для складання прогнозів місцевих бюджетів) – сюди відносяться всі субвенції і дотації, міністерства мають вирішувати, що виносити на державний рівень, а що потрібно передати місцевому рівню, сюди відноситься все, що стосується децентралізації.

10. Загальна оцінка фіскальних ризиків та їх вплив на показники державного бюджету – в Бюджетному кодексі з'явилася стаття, що стосується управління фіскальними ризиками, до яких відноситься категорія внесення змін до бюджетної декларації чи до Закону “Про державний бюджет України”, чи до паспортів бюджетних програм - тобто це все, що пливає, а також є обмеженнями в бюджеті і податковій сфері. Відтак, перше що з'являється в документах від міністерств – оцінка фіскальних ризиків. Важливо, що Міністерство фінансів буде планувати перерозподіл в міністерствах за пріоритетними напрямками.

11. Інші питання, необхідні для складання проекту закону про Державний бюджет України.

У Мінфіну також є мета створити умови для уникнення ситуації, коли кошти не забезпечені доходами в бюджеті. Тому міністерства мають скорочувати видатки. Зараз будуть виключатися найменш пріоритетні напрямки для того, щоб не страждали дорожні фонди, і був завершений капітальний ремонт. Для того, щоб домогтися більш ефективного підходу для галузі, є наміри скорочувати найнижчі пріоритети.

Після того, як були зроблені бюджетні запити, та був проведений їх аналіз з боку Міністерства фінансів, таких нарад, що були в 2018 р. більше не буде, тому відразу буде реєструватися Закон про державний бюджет. МФУ подає на розгляд КМУ проект бюджету. КМУ, зазвичай, на цей момент вже має володіти інформацією про всі погоджені рішення, що йшли до цього в проекті бюджету, з метою уникнення ситуації повернення проекту Закону на доопрацювання [5]. Цей метод може виявитися доцільним під час погодження порядків використання коштів.

КМУ розглядає проект бюджету, далі може здійснюватись доопрацювання проекту бюджету, який після схвалення подає ВР не пізніше 15 вересня кожного року. Ця схема залишається незмінною окрім форми затвердження і погодження паспортів бюджетних програм. Для того, щоб спростити цю процедуру з 2019 р. будуть змінені спільні накази МФУ і ГРК за кожним паспортом бюджетної програми – МФУ їх тільки погоджуватиме [4].

Бюджетна декларація зараз певним чином страхує від різкої зміни курсу КМУ, що є змістом цього документу, та покладено в основу середньострокового планування. Адже зазвичай, все що надходить до міністерств, все, що використано до 31 грудня – далі “обрізається”, а зараз міністерства зможуть планувати свою діяльність, адже зможуть знати, який у них обсяг коштів є на наступний рік. Раніше було орієнтиром те, що граничний обсяг, зазвичай, суттєво не відрізнявся від попереднього, але все одно розмір цієї різниці був невідомим. Сьогодні міністерства знатимуть це, що дозволить спланувати стратегії діяльності на три роки вперед, і якщо це буде затверджено – це буде обмежувати політиків на прийняття будь-яких популістських рішень, тому що процедура прийняття внесення змін до декларації, до Закону “Про державний бюджет” і до паспорту бюджетної програми – досить складний процес, і оскільки він ускладнюється цими всіма рішеннями, то набагато зменшиться рівень популізму. Навіть, якщо змінюється Кабінет міністрів, то декларації не можуть бути змінені – особливо, якщо досягнуть того, щоб вона буде схвалена Верховною Радою – це буде підставою для того, щоб залишати стабільність саме у фінансовій системі, і це оберігатиме міністерства від радикальної зміни політичного курсу, наприклад, через призначення нового міністра. Тобто для зміни курсу потрібно буде змінювати певну низку стратегій, впровадити і затвердити нові стратегії, потім після цього внести зміни до бюджетної декларації і до Закону “Про державний бюджет” [4; 5]. Тільки на підставі прийнятих актів відбуватиметься цей процес, що стане запобіжним заходом від гучних заяв і від гучних змін без підстав. Тобто головна ідея – дати більшу стабільність Головним розпорядникам бюджетних коштів. Але головне питання – наскільки наші керманічі зможуть втриматись від подання НПА, що не погоджені ані з Міністерством юстиції, ані з Мінфіном, за рахунок чого в Україні зростає перелік НПА, не забезпечених коштами, через що міністерства не можуть виконувати стратегії. Але тим не менш, згідно з Регламентом ВР і згідно з Постановою про Регламент Кабінету міністрів України всіх нормативно-правових і законодавчих актів мають містити фінансово – економічне обґрунтування.

Мінфін наразі розробляє зміни до методичних рекомендацій, де має бути вказана середньострокова перспектива з видатками та результативними показникам. Насправді, було б набагато простіше, якщо всі міністерства подаватимуть фінасово-економічне обґрунтування, тому що дуже часто в реформах і стратегіях ніхто не звертає увагу на отримувачів послуг, оцінку впливу на них, не робиться розбивка по категоріях населення, а якщо обрахувати їх, та скільки ці категорії коштуватимуть для бюджету – це якісно змінить самі розрахунки, але для цього потрібен збір такої статистики.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Середньострокове бюджетне планування є головною бюджетною реформою для України, що є загальноприйнятою практикою бюджетування в більшості країн світу. Формування та реалізація державної політики у вітчизняному просторі все більше орієнтується на інструментах політичного аналізу, а такий нововведений документ стратегічного значення як Бюджетна декларація – створює передумови для забезпечення сталості впроваджуваних бюджетних програм. Тому перспективою для подальшого дослідження є формування підходів до визначення результативності та оптимізації бюджетних програм.

#### Список використаних джерел

1. Верховна Рада підтримала середньострокове бюджетне планування / Міністерство фінансів України. 2018. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/verkhovna-rada-pidtrymala-serednostrokove-biudzhethne-planuvannia?category=bjudzhet> (дата звернення: 20.03.2019).
2. Мінфін затвердив орієнтовний план заходів з розробки Бюджетної декларації на 2020–2022 рр. та проекту Держбюджету на 2020 рік / Міністерство фінансів України. 2019. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/minfin-zatverdyyv-oriientovanyi-plan-zakhodiv-z-rozrobky-biudzhethnoi-deklaratsii-na--rr-ta-proektu-derzhbiudzhetu-na--rik?category=bjudzhet> (дата звернення: 20.03.2019).
3. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування : Закон України від 06.12.2018 р. № 2646-VIII. Дата оновлення: 11.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-VIII> (дата звернення: 20.03.2019).
4. Про паспорти бюджетних програм : наказ Міністерства фінансів України від 29.12.2002 р. № 1098. Дата оновлення: 18.01.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0047-03> (дата звернення: 20.03.2019).
5. Проект Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо правового підґрунтя для запровадження середньострокового бюджетного планування) / Верховна Рада України. 2018. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=8044&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=8044&skl=9) (дата звернення: 20.03.2019).

#### References

1. Verkhovna Rada pidtrymala serednostrokove biudzhethne planuvannia / Ministerstvo finansiv Ukrainy. 2018. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/verkhovna-rada-pidtrymala-serednostrokove-biudzhethne-planuvannia?category=bjudzhet> [in Ukrainian].
2. Minfin zatverdyyv oriientovnyi plan zakhodiv z rozrobky Biudzhethnoi deklaratsii na 2020–2022 rr. ta proektu Derzhbiudzhetu na 2020 rik / Ministerstvo finansiv Ukrainy. 2019. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/minfin-zatverdyyv-oriientovanyi-plan-zakhodiv-z-rozrobky-biudzhethnoi-deklaratsii-na--rr-ta-proektu-derzhbiudzhetu-na--rik?category=bjudzhet> [in Ukrainian].
3. Pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy shchodo zaprovadzhennia serednostrokovoho biudzhethnoho planuvannia: Zakon Ukrainy vid 06.12.2018 r. No. 2646-VIII. (2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-VIII>.
4. Pro pasporty biudzhethnykh programm: nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy vid 29.12.2002 r. No. 1098. (2002). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/z0047-03>.
5. Proekt Zakonu pro vnesennia zmin do Biudzhethnoho kodeksu Ukrainy (shchodo pravovoho pidgruntia dlia zaprovadzhennia serednostrokovoho biudzhethnoho planuvannia) / Verkhovna Rada Ukrainy. 2018. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=8044&skl=9](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=8044&skl=9).

**Zhadan O. V.**, Doctor of Public Administration, Professor, Professor of Personnel Management and Labour Economic Department, KRI NAPA, Kharkiv  
ORCID 0000-0001-8088-355X;

**Ushakova M. V.**, Postgraduate Student in Public Administration of Personnel Management and Labour Economic Department, KRI NAPA, Kharkiv  
ORCID 0000-0001-8063-2945

## **THE ROLE OF THE BUDGET DECLARATION IN IMPLEMENTING THE STATE REFORM POLICY IN UKRAINE**

The problem of measuring the effectiveness of public policies in Ukraine depends on the budgeting. The theoretical basis of the science of public administration in the field of measuring performance will require a greater analysis of the features of budgeting and the regulatory aspects in this area. The article is deal with peculiarities of the implementation of the Budget Declaration, the Budget Declaration was approved by the Ministry of Finance of Ukraine. Therefore, the purpose of the article was to highlight this main innovation of Mid-Term Budget Planning. The review of the mandatory structural elements of the Budget Declaration and the process of the preparation of this document has been reviewed. Procedural aspects of policy budgeting Have been analyzed. The interaction between the Verkhovna Rada, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Finance, the National Bank of Ukraine, and entities managing the state budget in the field of legal regulation of the State Budget has been highlighted. Mid-Term Budget Planning is the main budgetary reform in Ukraine, which is a common practice of budgeting in many countries of the world. The implementation of Mid-Term Budget Planning system aims to increase the responsibility and accountability of all subjects of the budget process for achievement performance indicators in their work, especially the entities managing the state budget, due to the establishment of financial limits. The development of policies in the domestic space is increasingly oriented to the tools of political analysis and such a new document of strategic importance as the Budget Declaration creates the prerequisites for ensuring the sustainability of implemented budget programs. Therefore, the prospect for further research is the effectiveness and optimization of budget programs.

**Key words:** state budget, mid-term budget planning, budget declaration, public policy, reforms.

*Надійшла до редакції 02.04.2019 р.*