

**ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ
В СИСТЕМІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ КРАЇНИ***Анотація*

У статті розкрито сутність та особливості бюджетного планування як складової соціально-економічного розвитку країни. Визначено теоретичні засади бюджетного планування. Проаналізовано програмно-цільовий метод планування бюджету, узагальнено підходи до бюджетного планування у розвинених країнах світу. Доведено актуальність застосування програмно-цільового методу планування, його дієвий вплив на сфери соціально-економічного зростання країни. Актуалізовано процес бюджетного планування на прикладах країн з розвинутою економікою та підвищення його ефективності за різних соціально-економічних ситуацій всередині країни. Зазначається, що застосування програмно-цільового методу сприятиме переходу від практики використання бюджетних коштів до планування та оцінки кінцевих результатів, підвищенню відповідальності виконання бюджетних програм. Ефективне використання бюджетних коштів є основним аспектом обґрунтованої фінансової політики підприємства.

Ключові слова: бюджет, бюджетна система, бюджетне регулювання, бюджетне планування, державний бюджет, програмно-цільовий метод.

С. Л. Шаповал,

Київський національний торгово-економічний університет, г. Київ

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
В СИСТЕМЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ СТРАНЫ***Аннотация*

В статье раскрыта сущность и особенности бюджетного планирования как составляющей социально-экономического развития страны. Определены теоретические основы бюджетного планирования. Проанализирован программно-целевой метод планирования бюджета, обобщены подходы к бюджетному планированию в развитых странах мира. Доказана актуальность применения программно-целевого метода планирования, его действенное влияние на сферы социально-экономического роста страны. Актуализирован процесс бюджетного планирования на примерах стран с развитой экономикой и повышения его эффективности при различных социально-экономических ситуациях внутри страны. Отмечается, что применений программно-целевого метода будет способствовать переходу от практики использования бюджетных средств в планирование и оценку конечных результатов, повышению ответственности выполнения бюджетных программ. Эффективное использование бюджетных средств является основным аспектом обоснованной финансовой политики страны.

Ключевые слова: бюджет, бюджетная система, бюджетное регулирование, бюджетное планирование, государственный бюджет, программно-целевой метод.

Постановка проблеми. Державне регулювання у країнах з ринковою економікою відбувається на всіх ланках соціально-економічних процесів, невід'ємною складовою яких є бюджетне планування. Процес бюджетного

планування має на меті забезпечити необхідні фінансові пропорції згідно із стратегією соціально-економічного розвитку країни. Державний бюджет – це основна складова фінансової системи держави, що охоплює понад сімдесят відсотків усіх фінансових відносин, процес його планування має вагомe значення. Ефективне використання бюджетних коштів є основним аспектом обґрунтованої фінансової політики країни. Особливе місце зазначена проблема займає в умовах обмеженості ресурсів, актуальним є застосування програмно-цільового методу планування бюджету, що дозволяє оптимізувати джерела фінансування витрат, забезпечити контроль за цільовим та ефективним використанням коштів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вагомих наукових досліджень у сфері бюджетного планування в системі соціально-економічного розвитку країни слід виокремити праці І. Запатріної, О. Кириленко, Л. Лисяк, Н. Корнієнко, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія [1 – 8].

На сьогодні важливим є переусвідомлення теоретичних засад бюджетного планування, ретельний аналіз його методів та внесення дієвих пропозицій щодо їхнього ефективного застосування на короткострокову та довгострокову перспективу.

Метою статті є розкриття основних засад щодо визначення бюджетного планування в системі соціально-економічного розвитку країни, застосування програмно-цільового методу та узагальнення досвіду розвинених країн.

Результати дослідження. Державний бюджет як одна із ланок фінансової системи країни є основним інструментом реалізації політики держави. Бюджетний механізм забезпечує державу низкою важелів, за допомогою яких державні органи можуть реалізовувати розподільчу та перерозподільчу функції.

Фінансово-економічні відносини, які нині склалися, зміни векторів розвитку економік окремих країн, їх інтеграція у різні світові фінансові устрої, конкурентна боротьба за природні ресурси та сфери впливу у світовій економіці актуалізують питання виваженості будь-якого прийнятого економічного рішення, його обґрунтованості та ефективної реалізації. Саме на цьому етапі необхідно зазначити важливість бюджетного планування, адже від обґрунтованості визначення планових показників залежить ефективність виконання бюджету та досягнення поставлених цілей. В управлінні фінансовою системою країни бюджетне планування займає центральне місце і тісно пов'язане із соціальним та економічним плануванням.

За допомогою бюджетного планування досягаються обґрунтовані пропорції в розподілі валового внутрішнього продукту між галузями економіки і територіями країни, забезпечуються фінансовими ресурсами пріоритетні

сфери економічної діяльності, проводиться єдина фінансова політика у державі. Бюджетне планування відіграє важливу роль у розподілі валового внутрішнього продукту на фонди споживання і нагромадження та у забезпеченні збалансованого розвитку економіки країни.

Бюджетне планування є процесом визначення джерел створення і напрямів використання бюджетних ресурсів в економіці держави з метою забезпечення її стабільного соціально-економічного розвитку. Цей процес передбачає застосування певних методів планування, які найбільш вдало можуть задовольнити умови та цілі цього процесу у певній країні. Серед таких методів виділяють наступні: коефіцієнтів, нормативний, балансовий, прямого розрахунку, екстраполяції, економічного аналізу та програмно-цільовий метод планування бюджету.

Розробка і реалізація бюджетного планування мають спиратися на науково обґрунтовані положення та результати проведених досліджень з питань бюджетних відносин, що безперечно посилять збалансованість державних фінансів та створить необхідні умови для підвищення рівня керованості економічних процесів у країні. Інституційна модель бюджетного планування має поєднати, виходячи з положень економічної архітекtonіки, соціальні та інноваційні бюджетні складові, що забезпечить якісний рівень функціонування фінансово-економічної системи держави.

Підвищення ефективності державного управління в сучасних фінансово-економічних умовах набуває особливої значущості. З метою реалізації соціально-економічних пріоритетів розвитку країни необхідним є підвищення якісного рівня функціонування бюджетної системи, а саме: запровадження середньострокового бюджетного планування у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів, бюджетних програм; удосконалення методологічних засад програмно-цільового методу планування бюджету; застосування дієвих підходів управління державними фінансами.

Основною метою системи бюджетного регулювання є розробка і проведення збалансованої фінансово-бюджетної політики, зокрема у сфері доходів, видатків бюджету, міжбюджетних відносин, дефіциту бюджету, державного боргу, спрямованої на підвищення соціально-економічного розвитку країни. Бюджетне планування як інструмент державного регулювання суспільного розвитку є сукупністю фінансових відносин, інституційного забезпечення щодо формування та використання бюджетних коштів, спрямованих на досягнення фінансово-економічної збалансованості, результативності економічних перетворень та є адаптивним механізмом у системі регулювання економіки, спрямованим на забезпечення адекватності регулятивних заходів внутрішнім і зовнішнім змінам економічного середовища з метою економічного розвитку держави та адміністративно-територіальних одиниць [1].

Бюджетне планування суттєво впливає на створення відповідних умов для дієвої структурної перебудови економіки з врахуванням ендогенних чинників економічного зростання, розвитку людського капіталу, розробки та впровадження наукоємних, конкурентоспроможних технологій. Вагомим механізмом реалізації пріоритетних напрямів бюджетної політики інноваційного характеру мають стати видатки розвитку державного та місцевих бюджетів, ступінь ефективності використання яких суттєво впливатиме на дієвість довгострокової стратегії економічного розвитку. Доцільним є планування найбільш ефективних та дієвих бюджетних програм та суспільних послуг, що спроможні забезпечувати економічний розвиток у перспективі, використання системи відповідних показників оцінки бюджетної результативності, дотримання принципу прозорості та підзвітності органів державного управління громадськості.

У багатьох країнах з розвинутою економікою застосовуються вищенаведені методи, однак програмно-цільовий метод є одним із дієвих у світовій практиці.

Програмно-цільовий метод формування бюджету на рівні держави вперше застосовано у Сполучених Штатах Америки з метою розробки кошторису міністерства оборони. Практика застосування цього методу свідчить про його переваги, порівняно з іншими методами, що застосовувалися у процесі розробки проектів бюджетів. Саме це сприяло застосуванню програмно-цільового методу бюджетного планування у світовій практиці [1; 2].

Крім того, типовим для більшості зарубіжних країн є поділ місцевих бюджетів на функціональні види: місцеві поточні бюджети та бюджети розвитку – інвестиційні бюджети, кожен з яких має власні джерела доходів. У Сполучених Штатах Америки програмно-цільовий метод бюджетного планування застосовується як на рівні державного бюджету, так і на рівні бюджетів штатів і територій. Бюджетне планування із застосуванням програмно-цільового методу у цій країні є більш тривалою, ніж в інших країнах світу [10].

З другої половини ХХ ст. країни Європейського Союзу перейшли до розробки щорічного бюджетного процесу з урахуванням стратегічного багаторічного підходу. Спільним у всіх підходах до довгострокового бюджетування є включення прогнозних оцінок прибутків і витрат на кілька років вперед після поточного року. Такі країни, як Франція та Німеччина мають різні фінансові ситуації, але використані ними підходи до довгострокового бюджетного планування виявилися успішними.

У бюджетному процесі Німеччини беруть участь такі органи влади та їхні структурні підрозділи, як Міністерство фінансів; бюджетний комітет, комітет з перевірки звітності, Федеральна рахункова палата; Федеральне

казначейство, крім цього, забезпечується широка участь науковців і громадськості у вигляді експертних організацій.

У Франції бюджетним процесом, зокрема і завданням прогнозування, займається Міністерство фінансів, до того ж, за угодою з ЄС – Маастрихтським договором і пов'язаним з ним «Пактом стабільності та розвитку», обидві країни-учасниці Єврозони повинні дотримуватися закладених фіскальних параметрів для сектора загального управління. Встановлено верхні обмеження щорічного дефіциту в 3 відсотка валового внутрішнього продукту і загального державного боргу до 60 відсотків внутрішнього валового продукту. Згідно з «Пактом стабільності та розвитку», державам слід прагнути до збалансованого бюджету і розробляти щорічні програми забезпечення стабільності і зростання, що відображають виконання цих цільових показників.

Програмно-цільове бюджетування має різні моделі, оскільки форми його реалізації зумовлено історично сформованими соціально-економічними особливостями розвитку кожної держави. Крім цього, підходи до застосування програмно-цільового методу знаходяться у процесі постійних змін та вдосконалення, до того ж більшість країн почали впроваджувати нові підходи лише протягом останніх десяти років. Першими країнами, які почали застосовувати програмо-цільовий метод, є Сполучені Штати Америки, Нова Зеландія, Австралія, Нідерланди, Великобританія і Швеція.

У Канаді з 1995 р. всі федеральні міністерства і відомства в обов'язковому порядку повинні визначати основні суспільно значущі результати своєї діяльності та чітко формулювати, чого вони прагнуть досягти в інтересах громадян. На основі цього здійснюється планування, оцінка результативності та складання звітів. Для кожної програми у рамках місії визначено пріоритети і цілі, відповідно до яких відповідальні за програму чиновники повинні сформулювати обмежену кількість цілей – від трьох до чотирьох для кожної програми та від двох до трьох показників для досягнення кожної цілі.

В Ірландії бюджетні розрахунки передбачають прогнози потреб у ресурсах на три-чотири роки вперед. Горизонт цих прогнозів щорічно віддаляється, що і є засобом середньострокового управління економікою і бюджетом. У Нідерландах прогнози складають на найближчий бюджетний рік та наступні чотири роки, і кожна зміна бюджетних тенденцій зумовлює відповідну корекцію всієї низки п'ятирічних оцінок. У Португалії складають перелік програм і проектів, що фінансуються за окремо затвердженим планом інвестицій і видатків, розрахованим на чотири роки [9].

В Іспанії сценарій бюджетного процесу дає змогу за допомогою багаторічних бюджетів аналізувати макроекономічні і мікрофінансові результати діяльності державного сектору в межах чотирирічного періоду. У

Швеції встановлено трирічний бюджетний цикл і, крім того, розробляють чотирирічні прогнози доходів, видатків і сальдо державного бюджету з метою передбачення результатів прийнятих рішень і фінансових зобов'язань. Уряд Туреччини віддає перевагу річному бюджету, але його параметри залежать від цільових показників п'ятирічних планів соціально-економічного розвитку країни, які мають обов'язковий характер для державного сектору і рекомендований – для приватного [6].

Програмно-цільовий метод – своєчасна та необхідна для країни модель, яка задовольняє всі вимоги реформування державної фінансової системи, особливо в умовах обмежених фінансових ресурсів, необхідності продуктивного розподілу бюджетних коштів та підвищення відповідальності за їх використання [7].

Відповідно до концепції «Про застосування програмно-цільового методу», схваленої Кабінетом Міністрів України 14 вересня 2002 року, метою запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання [3]. Запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі спрямоване на забезпечення прозорості, що чітко визначає цілі і завдання, на досягнення яких витрачаються бюджетні кошти, підвищення рівня контролю за результатами виконання бюджетних програм; забезпечення за результатами виконання бюджету здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм; упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів відповідальними виконавцями бюджетних програм; посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відповідності бюджетних програм законодавчо визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання; підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

Видатки є важливим інструментом впливу бюджету на економічні та соціальні процеси в державі. Бюджетні видатки можуть активно впливати на економічне зростання, передусім завдяки пріоритетному фінансуванню наукових досліджень, розвитку пріоритетних галузей економіки, вирівнюванню регіональних диспропорцій [6]. Соціально-економічний розвиток як держави, так і окремих регіонів значною мірою залежить від

бюджетної політики у сфері державних видатків, особливо в умовах формування ринкового середовища, коли фінансові ресурси держави обмежені. При цьому суттєве значення має не тільки обсяг видатків та їх оптимальна структура, що визначає напрями використання бюджетних ресурсів, а й ефективне управління ними.

Дієвим підходом до бюджетного планування є програмно-цільовий метод, який ґрунтується на раціональному управлінні бюджетними коштами та спрямований на вирішення соціально-економічних питань, що стоять перед суспільством на певному етапі його розвитку. Формування бюджету за програмно-цільовим методом дозволяє визначити бюджетні показники на основі планування відповідних суспільно значущих досягнень на рівні держави, адміністративно-територіальних одиниць, відповідних галузей економіки та соціальної сфери, забезпечити розробку взаємопов'язаних заходів щодо їх досягнення у встановлені терміни. Програмно-цільовий метод планування видатків є інструментом середньострокового бюджетного планування, за допомогою якого забезпечується формування структури видатків на перспективу за пріоритетами, що відповідають стратегічним цілям держави з метою реалізації завдань соціального та економічного розвитку країни [8].

Комплексні бюджетні реформи, які проводились у багатьох країнах, включали обов'язкові елементи – середньострокове планування бюджету та встановлення зв'язку між фінансуванням і кінцевим соціально-значимим результатом. Міжнародний досвід довів успішність цих елементів, а їх поєднання повинно стати раціональним підходом та основою реформування бюджетного процесу. У теперішній час програмно-цільовий метод є кращим у розрізі формування, реалізації, моніторингу і контролю виконання бюджету та оцінки результативності бюджетних програм. Україна, маючи на меті інтеграцію до ЄС, постає перед необхідністю вдосконалення вітчизняної законодавчої бази, поширенням використання програмно-цільового методу планування бюджетів всіх рівнів.

Запровадження програмно-цільового методу надає можливість більш продуктивно використовувати фінансові ресурси та підвищувати рівень відповідальності посадових осіб, тому що в його основу покладено забезпечення необхідної інформації про ресурси та ефективність видатків, від яких залежить виконання бюджетної програми.

Перспективне прогнозування видатків бюджету є важливим інструментом державного регулювання економічних і соціальних процесів, оскільки обґрунтовує напрями використання бюджетних коштів у майбутньому з урахуванням визначених цілей та пріоритетів соціально-економічного розвитку держави на середньо- та довгострокову перспективу. Сучасний

етап розвитку бюджетних відносин характеризується посиленням ролі бюджетних видатків у процесі регулювання соціально-економічного розвитку країни та територій. За останні роки здійснено відповідні заходи щодо посилення обґрунтованості планування видаткової частини бюджету, її впливу на економічне зростання та соціальний розвиток суспільства.

Висновки. Подальший розвиток системи планування та виконання бюджетів, що ґрунтується на принципах програмно-цільового методу, потребує удосконалення бюджетного процесу щодо запровадження середньострокового планування, посилення спрямованості бюджетного планування на кінцеві результати та підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів. Одним з основних завдань бюджетного регулювання є упорядкування кількості бюджетних програм, складання головними розпорядниками бюджетних коштів плану діяльності на наступні бюджетні періоди відповідно до напрямів розвитку галузі, підвищення якісного рівня розробки паспортів та інтегральної оцінки виконання бюджетних програм, підготовки бюджетних запитів, здійснення моніторингу бюджетної результативності. У системі заходів, спрямованих на успішну реалізацію економічних і соціальних завдань в умовах трансформації економіки, важливе місце займає бюджетне планування. Програмно-цільовий метод як один із основних методів управління бюджетними коштами у середньостроковій перспективі спрямований на розробку бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат. Застосування цього методу сприятиме підвищенню відповідальності виконавців бюджетних програм.

Список використаних джерел:

1. Запатріна І. В. Програмно-цільовий метод бюджетування / І. В. Запатріна // Фінанси України. – 2006. – №10. – С. 156-178.
2. Кириленко О. П. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій : [монографія] / За ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль: ТНЕУ, Економічна думка. – 2008. – 376 с.
3. Концепція застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі, схвалена розпорядженням КМУ від 14.09.2002 р. № 538-р [Ел. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-p>
4. Корнієнко Н. М. Теоретико-методологічні засади програмно-цільового методу планування бюджетних видатків / Н. М. Корнієнко // Наукові праці НДФІ. – 2012. – №1. – С. 70-78.
5. Лисяк Л. В. Бюджетна система в інституційному середовищі компанії / Л. В. Лисяк // Фінанси України. – 2009. – №. 11. – С. 3-11.
6. Юрій С. І. Теорія фінансів / С. І. Юрій, В. М. Федосов. – К.: Центр навчальної літератури, 2010. – 576 с.
7. Чугунов І. Я. Довгострокова бюджетна стратегія в системі економічних циклів / І. Я. Чугунов // Вісник КНТЕУ. – 2014. – №5. – С. 64-77.
8. Чугунов І. Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І. Я. Чугунов, І. В. Запатріна // Фінанси України. – 2008. – №5. – С. 3-14.

Stanislav Shapoval,

Kyiv National University of Trade and Economics, Kyiv

**THE THEORETICAL BASIS OF BUDGET PLANNING IN THE SOCIAL
AND ECONOMIC DEVELOPMENT**

Annotation

The article deals with the nature and characteristics of budget planning as part of social and economic development. Theoretical principles of budgeting are determined. The program-target method of budget planning is analyzed, the approaches to budgeting in the developed world are generalized. The urgency of the program-target planning method, its effective impact on the areas of social and economic growth is proved. Budget planning process on the examples of developed markets and increase of its efficiency during different socio-economic situation in the country is modified. It is noted that the use of program budgeting facilitate the transition from the practice of using budget planning and evaluation of outcomes, increase accountability of budget programs. The effective use of public funds is a major aspect of a sound financial policy of the company.

Keywords: budget, budget system, budget management, budget planning, state budget, program budgeting.

References:

1. Zapatrina, I. (2006). Program budgeting. *Finansy Ukrainy [Finance of Ukraine]*, vol. 10, pp. 156-178 (in Ukr.).
2. Kirilenko, A. (2008). *Modernizatsiia mistsevykh finansiv Ukrainy v umovakh ekonomichnykh i sotsial'nykh transformatsij* [Modernization of Local Finance Ukraine in terms of economic and social transformations]. TNEU, Economic thought, Ternopol, 376 p. (in Ukr.).
3. Cabinet of Ministers of Ukraine. The concept of program budgeting in the budget process from 09.14.2002 № 538-p. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-p> (in Ukr.).
4. Kornienko, N. (2012). Theoretical and methodological principles of program budgeting fiscal spending. *Naukovi pratsi NDFI [Proceedings FRI]*, vol.1, pp. 70-78 (in Ukr.).
5. Lysyak, L. (2009). Budget system in the institutional environment of the company. *Finansy Ukrainy [Finance of Ukraine]*, vol. 11, pp. 3-11 (in Ukr.).
6. Yuriy, S., Fedosov, V. (2010). *Teoriia finansiv* [Theory of Finance]. Kyiv, Center of educational materials, Kyiv, 576 p. (in Ukr.).
7. Chugunov, I. (2014). The long-term budgetary strategy in the economic cycle. *Visnyk KNTEU [Journal of KNTEU]*, no. 5, pp. 64-77 (in Ukr.).
8. Chugunov, I., Zapatrina, I. (2008). Development of program budgeting budget planning. *Finansy Ukrainy [Finance of Ukraine]*, no. 5, pp. 3-14 (in Ukr.).

