

УДК 336.144: 330.3

**Качула С. В.**

Університет митної справи та фінансів, м. Дніпро

## **БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ФІНАНСОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ СУСПІЛЬСТВА**

Досліджено економічну сутність бюджетного планування як інструмента фінансового регулювання соціально-економічного розвитку суспільства. Здійснено аналіз методів бюджетного планування, що використовуються в Україні під час планування доходів та видатків бюджету. Розкрито особливості використання програмно-цільового методу планування видатків державного та місцевих бюджетів в Україні як інструмента середньострокового бюджетного планування. Окреслено подальші напрями вдосконалення практики застосування методів бюджетного планування в умовах реформування в Україні.

**Ключові слова:** фінансове регулювання, бюджетний механізм, бюджетне планування, методи бюджетного планування, програмно-цільовий метод, середньострокове планування.

**Постановка проблеми.** В умовах реформування державних фінансів бюджетне планування виступає вагомим інструментом фінансового регулювання соціально-економічного розвитку суспільства. Завдання досягнення збалансованості державного та місцевих бюджетів і необхідність підвищення ефективності використання бюджетних коштів потребують застосування сучасних методів бюджетного планування. Важливість бюджетного планування для прийняття зважених управлінських рішень актуалізує необхідність обґрунтування теоретичних засад та узагальнення наявних методів бюджетного планування, визначення тих, які найбільш відповідають потребам сьогодення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам бюджетного планування присвячено праці таких учених, як: О.Д. Василик і К.В. Павлюк [3], В.Г. Дем'янишин [5], Л.В. Лисяк [7], І.Г. Лук'яненко [1], В.М. Федосов, В.М. Опарін і Л.Д. Сафонова [4], І.Я. Чугунов [6], С.І. Юрій, О.С. Даневич і В.І. Стоян [2] та ін. Дослідженню практичних аспектів бюджетного планування за програмно-цільовим методом присвячено праці Т.С. Бабич [12], Т.М. Боголіб [13], Л.А. Костирко [14], М.І. Крупки [15], Л.В. Лисяк [7; 16].

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Віддаючи належне дослідженню науковців, слід зазначити, що соціально-економічні трансформації та зміни вектора розвитку

бюджетної системи внаслідок широкомасштабних реформ в Україні потребують внесення коригувань, на перший погляд, у вже усталені процеси. Це стосується і бюджетного планування в аспекті подальшого вдосконалення теоретичних і практичних питань бюджетного планування як важливого інструмента впливу на соціально-економічні процеси.

**Мета статті** полягає у розкритті теоретичних засад бюджетного планування як інструмента фінансового регулювання соціально-економічного розвитку суспільства та обґрунтуванні необхідності використання різних методів бюджетного планування у бюджетному процесі.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Основними завданнями бюджетного планування як інструмента фінансового регулювання соціально-економічного розвитку суспільства є формування та виконання збалансованої державної фінансової політики, спрямованої на підвищення соціально-економічного розвитку країни.

Українські вчені наголошують на зростанні ролі держави як суб'єкта фінансової політики в регулюванні соціально-економічних процесів. Так, І.Г. Лук'яненко стверджує, що на сучасному етапі розвитку продуктивних сил суспільства зростає роль держави як специфічного внутрішнього стабілізатора соціально-економічного розвитку будь-якої економіки, тобто суспільство делегує державі не тільки частину своїх соціальних та політичних прав, а й певну частину прав економічних, унаслідок чого підвищується роль держави в координації економічної взаємодії [1, с. 3].

Державна фінансова політика має чіткі цілі залежно від окреслених стратегічних і тактичних пріоритетів, відповідні завдання та сформований фінансовий механізм їх реалізації. Головною метою державної фінансової політики є формування максимального обсягу фінансових ресурсів та раціональний розподіл їх між суб'єктами фінансових відносин для забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства. Досягнення головної мети державної фінансової політики реалізується через фінансовий механізм. Він має забезпечувати практичне втілення фінансового регулювання держави, відображати певну спрямованість бюджетно-податкових відносин на вирішення економічних і соціальних завдань на конкретному етапі розвитку суспільства [2, с. 22]. По суті, фінансовий механізм – це комплекс заходів, за допомогою яких здійснюється практична реалізація державної фінансової політики. Структура фінансового механізму складається з фінансових методів, інструментів та важелів, включаючи інструментарій правового, нормативного та інформаційного забезпечення державної фінансової політики.

С.І. Юрій, В.І. Стоян та О.С. Даневич вважають, що фінансове регулювання соціально-економічних процесів полягає в організованій державою діяльності щодо використання всіх аспектів фінансових відносин із приводу формування та використання бюджетних коштів для коригування суспільного відтворення [3, с. 76]. Способом впливу фінансових відносин на регулювання соціально-економічного розвитку суспільства є фінансові методи. На практиці широко застосовують такі фінансові методи: бюджетне планування, оперативне управління, фінансовий контроль, фінансове забезпечення і фінансове регулювання.

В умовах реформування бюджетної системи України особливо гостро постає питання щодо

визначення пріоритетів під час розподілу фінансових ресурсів, виявлення джерел фінансування витрат і контроль над цільовим та ефективним використанням коштів. І саме бюджетне планування є тим інструментом, за допомогою якого визначаються джерела формування і напрямки використання фінансових ресурсів в економіці держави для забезпечення соціально-економічного розвитку суспільства.

Бюджетне планування як організаційна форма фінансового механізму є невід'ємною компонентою системи державного фінансового регулювання. О.Д. Василик і К.В. Павлюк визначають бюджетне планування як науково обґрунтований процес визначення джерел створення і напрямів використання бюджетних ресурсів в економіці держави для забезпечення стабільного економічного і соціального розвитку [4, с. 60]. На думку В.М. Федосова, В.М. Опаріна та Л.Д. Сафонові, бюджетне планування – це своєрідний інструмент системи фінансового управління, спрямований на підвищення ефективності, дієвості та прозорості державного сектору, що здійснюється шляхом установлення бюджетних цілей не тільки на наступний (плановий) рік, а й на перспективу, зокрема середньострокову [5, с. 148]. В.Г. Дем'янишин вважає, що за допомогою бюджетного планування забезпечується поступове зростання темпів соціально-економічного розвитку [6, с. 248]. Узагальнюючи підходи вчених, можна констатувати, що бюджетне планування – це інструмент реалізації державної фінансової політики щодо економічного регулювання соціально-економічного розвитку суспільства.

Процес фінансового регулювання соціально-економічного розвитку суспільства передбачає застосування певних методів планування, які найбільш удамо можуть задовольнити умови та цілі даного процесу. Відомі авторитетні фінансисти виділяють такі методи: коефіцієнтів, нормативний, балансовий та економіко-математичного моделювання (табл. 1).

Кожен метод має як позитивні моменти, так і недоліки. Так, метод коефіцієнтів, який ще називають аналітичним, базується на застосуванні певних коефіцієнтів щодо визначення фактичного виконання показників бюджету.

Метод коефіцієнтів досить простий у використанні, тому сьогодні його часто застосовують під час планування доходів та видатків бюджету, розраховуючи, наприклад, вплив індексів-дефляторів на кількісні показники фінансових ресурсів держави. Але цей метод має суттєвий недолік: він опирається на минулі досягнення, тому сам процес планування не стимулює до пошуку фінансових резервів, що досить не актуально під час здійснення фінансових реформ.

Своєю чергою, нормативний метод, за якого планування доходів та видатків здійснюється на основі певних норм і нормативів, узагалі зарекомендував себе з негативного боку. І причина цього не стільки в самому методі, скільки в неправильному його застосуванні. Так, наприклад, нормативний метод бюджетного планування широко застосовувався під час планування видатків у галузі охорони здоров'я. Витрати визначалися з розрахунку на одне ліжко-місце, що в результаті через хронічне недофінансування призвело до зубожіння більшості медичних закладів. Розпочата реформа фінансового забезпечення галузі охорони здоров'я змінила передусім сам принцип фінансування. Тобто нормативний метод про-

## Підходи науковців до визначення методів бюджетного планування

Метод	Характеристика методу	Науковці
коефіцієнтів	Базується на вивченні економічної кон'юнктури в минулих періодах і застосуванні відповідних коефіцієнтів до фактичних результатів виконання бюджетів	С.І. Юрій, В.І. Стоян, О.С. Даневич [3, с. 66], О.Д. Василік, К.В. Павлюк [4, с. 61], В.М. Федосов, В.М. Опарін, Л.Д. Сафонова [5, с. 165], І.Я. Чугунов [7, с. 203]
нормативний	Передбачає використання у плануванні системи взаємопов'язаних норм і нормативів	С.І. Юрій, В.І. Стоян, О.С. Даневич [3, с. 66], О.Д. Василік, К.В. Павлюк [4, с. 61], В.М. Федосов, В.М. Опарін, Л.Д. Сафонова [5, с. 165], І.Я. Чугунов [7, с. 203]
балансовий	Дає змогу узгодити видатки з джерелами їх покриття, встановити взаємозв'язок наявного обсягу фінансових ресурсів у державі з відповідними потребами	Юрій С.І., Стоян В.І., Даневич О.С. [3, с. 66], О.Д. Василік, К.В. Павлюк [4, с. 64], В.М. Федосов, В.М. Опарін, Л.Д. Сафонова [5, с. 163], І.Я. Чугунов [7, с. 204]
економіко-математичного моделювання	Передбачає побудову фінансових моделей, що імітують рух реальних економічних і соціальних процесів	С.І. Юрій, В.І. Стоян, О.С. Даневич [3, с. 66], О.Д. Василік, К.В. Павлюк [4, с. 61], В.М. Федосов, В.М. Опарін, Л.Д. Сафонова [5, с. 165], І.Я. Чугунов [7, с. 204]

Джерело: складено автором

довжує застосовуватися, але розмір бюджетних коштів розраховується на одного пацієнта, що уклав договір із лікарем-терапевтом. Слід зазначити, що розмір фінансування на одного пацієнта залежить передусім від вікової категорії пацієнтів. На нашу думку, підхід до визначення норм фінансування одного пацієнта потребує доопрацювання. Це визнається й на урядовому рівні, отже, заплановані норми витрат на обслуговування пацієнтів медичних закладів у подальшому будуть збільшуватися.

Наступний метод – балансовий. Ми погоджуємося з думкою більшості науковців, що балансовий метод є узагальнюючим методом бюджетного планування, який забезпечує збалансування доходів та видатків бюджету. Важливими є формування збалансованого бюджету, недопущення нагромадження значного державного боргу, що загрожує фінансовій безпеці держави, забезпечує соціально-економічний розвиток суспільства. Використовується також у процесі аналізу і перевірки узгодження планових і фактичних показників виконання бюджету.

Досить часто науковцями під час бюджетного планування пропонується застосовувати методи економіко-математичного моделювання. Моделювання вважається доволі ефективним інструментом прогнозування через використання математичного програмування, програмно-цільового планування, кількісного та якісного прогнозування тощо. За стабільного соціально-економічного розвитку суспільства бюджетне планування на основі використання методів економіко-математичного моделювання досить успішне. Але, на нашу думку, їх застосування у процесі бюджетного планування на сучасному етапі соціально-економічного розвитку суспільства є проблематичним. Так, наприклад, популярний серед дослідників метод екстраполяції (або трендів) достовірний лише за відносно стійкої динаміки показників. Як суто математичний цей метод не враховує коливань в економічному і політичному житті суспільства, тобто під час його застосування у процесі бюджетного планування недостовірні прогнозні значення здатні значно поглибити дисбаланс доходів і видатків державного та місцевих бюджетів.

Реалізація домінуючих напрямів суспільного розвитку, зокрема сприяння розвитку людського потенціалу, передбачає ефективне використання коштів бюджету. Від раціонального використання бюджетних коштів та ефективного застосування бюджету як інструменту державного фінансового регулювання значною мірою залежить швидкість руху до реалізації стратегічної цілі суспільства

[8, с. 6]. Бюджетна політика як складник державної фінансової політики є одним із найефективніших інструментів фінансового регулювання соціально-економічного розвитку країни. Її метою, як і будь-якої іншої політики, є конкретний результат, відмінний від того, що вже існує, або такий, який сприяє поліпшенню, розвитку й підвищенню ефективності процесу чи кінцевого продукту/послуги [9, с. 5].

Досягненню такого результату сприяє використання сучасних та достовірних методів бюджетного планування. Методи бюджетного планування, розглянуті нами, забезпечують розподіл доходів і видатків бюджету відповідно до законодавчих вимог та нормативного регламентування. Згідно з Бюджетним кодексом України, планування видатків державного та місцевих бюджетів здійснюється на основі функціональної, економічної, відомчої та програмної класифікації витрат. Здійснюється чіткий розподіл витрат за галузями економіки: державне управління, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення та інші галузі (функціональна класифікація); за економічними ознаками: заробітна плата та нарахування на неї, харчування, медикаменти, поточний та капітальний ремонт та інші видатки (економічна класифікація); за розподілом між розпорядниками бюджетних коштів: видатки на фінансування апарату Верховної Ради України, Державної судової адміністрації України, Національної академії наук України, обласних державних адміністрацій тощо (відомча класифікація). Згідно з переліченими класифікаціями здійснюється чіткий розподіл бюджетних витрат. Водночас під час використання функціональної, економічної та відомчої класифікації витрат незрозумілим залишається питання щодо ефективного витрачання бюджетних коштів. Цю прогалину заповнюють програмна класифікація витрат бюджету та застосування сучасних методів бюджетного планування.

Як справедливо стверджує І.Я. Чугунов, створення системи бюджетного планування значною мірою пов'язане зі зміною інституційного середовища суспільства, складники бюджетної політики вдосконалюються виходячи зі стану соціально-економічного розвитку, економічної стратегії та характеризують адаптаційні можливості архітектури бюджетної системи [2, с. 27].

Методи бюджетного планування, орієнтованого на соціально-економічний значущий результат, використовуються в багатьох країнах. Незважаючи на те що в кожній країні вони називаються з певними відмінностями (бюджетування, орієнто-

ване на результат, управління продуктивністю або ефективністю, програмно-цільовий метод (ПЦМ) тощо), однак усіх їх об'єднує спільна мета: досягнення конкретного результату, який максимально відповідає потребам соціально-економічного розвитку суспільства. А оскільки такий результат повинен бути також достатньо об'єктивним, вимірюваним і передбачуваним, відмінною рисою таких методів бюджетування є система оцінки якості бюджетних послуг і результативності бюджетної політики у цілому [9, с. 6].

Програмно-цільовий метод є ефективним методом бюджетного планування на сучасному етапі соціально-економічного розвитку суспільства. Головна його особливість полягає у тому, що він ґрунтується на раціональному управлінні бюджетними коштами та спрямований на вирішення соціально-економічних питань, що стоять перед суспільством.

Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [10, с. 12]. Одна з визначальних його рис – орієнтованість на надання найбільшого обсягу послуг на одиницю витрачених коштів. Американський економіст Р. Хакет визначає, що програмно-цільовий метод – це системний метод визначення головної мети діяльності, цілей, завдань організації та перевірки її діяльності під час оцінки виконання бюджету шляхом співвідношення її витрат, результатів і продуктивності діяльності [11, с. 7].

Більшість учених [8; 12–16] визначала, що перевагами цього методу у бюджетній практиці є:

- підвищення обґрунтованості рішень щодо здійснення видатків бюджету;
- середньостроковий підхід до бюджетного планування;
- формування інформаційної бази для прийняття обґрунтованих бюджетних рішень;
- можливість реального оцінювання фінансового стану держави завдяки більш повній інформації про наявні у її розпорядженні ресурси;
- забезпечення вищого рівня прозорості ухвалення рішень у державному секторі;
- підвищення ролі головних розпорядників коштів під час складання бюджетів, підвищення відповідальності за використання бюджетних коштів;
- забезпечення фінансування тих суспільних благ та послуг, надання яких найбільшою мірою відповідає потребам суспільства;
- належне обґрунтування та дотримання показників результативності видатків бюджету за заданих ресурсних обмежень; забезпечення зв'язку ресурсів програми з її результатами, прозорості бюджетування;
- стимулювання розпорядників бюджетних коштів, яке базується на результатах їхньої діяльності;
- упорядкування організації діяльності головного розпорядника бюджетних коштів щодо формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеним головним розпорядником бюджетних коштів та відповідальними виконавцями бюджетних програм (шляхом аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм);
- посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за дотримання відпо-

відності бюджетних програм фінансовому забезпеченню і результати виконання цих програм.

Програмно-цільовий метод планування видатків є інструментом середньострокового бюджетного планування, яке базується на аналізі тенденцій запланованих і фактичних бюджетних показників минулих періодів, виявленні взаємного впливу бюджетних та макроекономічних показників, зовнішніх чинників, які необхідно враховувати у розрахунках бюджетних показників [7, с. 204].

Основними завданнями середньострокового бюджетного планування є [7, с. 205–206]:

- визначення джерел і обсягів бюджетних ресурсів та оптимізація їх розподілу, ефективного використання у середньостроковій перспективі;
- виявлення взаємозв'язків показників бюджету з основними макроекономічними показниками;
- визначення впливу на основні показники бюджету чинників, що характеризують динаміку розвитку економіки;
- встановлення оптимальної структури доходної частини бюджету;
- визначення оптимального розподілу й ефективного використання бюджетних ресурсів для забезпечення фінансовими ресурсами пріоритетних напрямів розвитку економіки та соціальної сфери;
- наукове обґрунтування фінансово-бюджетних прогнозів і планів шляхом використання економіко-математичного моделювання, що підвищує рівень їх відповідності реальним економічним процесам.

Середньострокове бюджетне планування доходів та видатків державного та місцевих бюджетів є важливим інструментом фінансового регулювання соціально-економічних процесів, оскільки здійснює обґрунтування раціональних напрямів використання бюджетних коштів у майбутньому, враховуючи цілі та пріоритети соціально-економічного розвитку суспільства на середньострокову перспективу.

**Висновки.** У результаті проведеного дослідження щодо взаємозв'язку між вибором певного методу бюджетного планування та забезпеченням соціально-економічного розвитку суспільства можна зробити висновок, що досягти бажаного ефекту від раціонального використання бюджетних коштів можливо за комплексного підходу до бюджетного планування. Стабільне зростання добробуту в країні можливе лише у разі забезпечення чіткої роботи всього фінансового/бюджетного механізму із застосуванням під час планування доходів та видатків державного та місцевих бюджетів різних, адекватних ситуації методів бюджетного планування в комплексі.

Подальше впровадження програмно-цільового методу планування дасть змогу не лише забезпечити ефективний розподіл і використання бюджетних коштів, а й здійснювати державний фінансовий контроль раціонального їх використання, особливо в період жорсткої економії. Розвиток програмно-цільового методу планування як методу, який дає змогу на практиці визначити результативність та ефективність витрачання бюджетних коштів, є важливим у контексті необхідності переходу до середньо- і довгострокового бюджетного планування і прогнозування з використанням економічних, соціальних і демографічних прогнозів, що є перспективою подальших досліджень.

**Список використаних джерел:**

1. Лук'яненко І.Г. Системне моделювання показників бюджетної системи України: принципи та інструменти: монографія. Київ, 2004. 584 с.
2. Чугунов І.Я. Бюджетний механізм регулювання економічного розвитку: монографія. Київ, 2003. 488 с.
3. Юрій С.І., Стоян В.І., Даневич О.С. Казначейська система: підручник; 2-е вид., змін. і доп. Тернопіль, 2006. 816 с.
4. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: підручник. Київ, 2004. 608 с.
5. Бюджетний менеджмент: підручник / В.М. Федосов, В.М. Опарін, Л.Д. Сафонова та ін.; за ред. В.М. Федосова. Київ: КНЕУ, 2004. 864 с.
6. Дем'янишин В.Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України: монографія. Тернопіль: ТНЕУ, 2008. 496 с.
7. Чугунов І.Я. Теоретичні основи системи бюджетного регулювання. Київ: НДФІ, 2005. 259 с.
8. Бюджетна складова реалізації домінуючих напрямів суспільного розвитку: монографія / Л.В. Лисяк, О.В. Гриценко, С.В. Качула, К.М. Роменська та ін.; за наук. ред. д.е.н., проф. Л.В. Лисяк. Дніпропетровськ: ДДФА, 2015. 396 с.
9. Сучасні інструменти фінансового планування: навч. посіб. / за заг. ред. І.Ф. Щербини; ІБСЕД. Київ, 2012. 128 с.
10. Бюджетний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доп., станом на 14 березня 2017 р. Київ: Паливода А.В., 2017. 224 с.
11. Хакег Р. Програмно-цільовий метод. Program Budgeting Manual. Barents Group, 1999. С. 7.
12. Бабич Т.С. Бюджетування в Україні: становлення та перспективи розвитку: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08. Київ: КНЕУ, 2008. 20 с.
13. Боголіб Т.М. Середньострокове бюджетне планування як бюджетний механізм стимулювання економічної активності в Україні. Інвестиції: практика і досвід. 2011. № 12. С. 121–125.
14. Костирко Л.А. Фінансовий контроль цільового використання бюджетних коштів: монографія. Луганськ: СНУ ім. В. Даля, 2009. 292 с.
15. Крупка М. Програмно-цільовий метод бюджетування в Україні. Вісник Львівського університету. 2009. № 41. С. 16–34.
16. Лисяк Л.В. Впровадження програмно-цільового методу планування видатків місцевих бюджетів в Україні. Формування ринкової економіки в Україні. 2013. Вип. 29. Ч. 2. С. 3–9.

**Качула С. В.**

Університет таможенного дела и финансов

## **БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ ФИНАНСОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА**

**Резюме**

Исследована экономическая суть бюджетного планирования как инструмента финансового регулирования социально-экономического развития общества. Осуществлен анализ методов бюджетного планирования, используемых в Украине при планировании доходов и расходов бюджета. Раскрыты особенности использования программно-целевого метода планирования расходов государственного и местных бюджетов в Украине как инструмента среднесрочного бюджетного планирования. Определены дальнейшие направления совершенствования практики применения методов бюджетного планирования в условиях реформирования в Украине.

**Ключевые слова:** финансовое регулирование, бюджетный механизм, бюджетное планирование, методы бюджетного планирования, программно-целевой метод, среднесрочное планирование.

**Kachula S. V.**

University of Customs and Finance

## **BUDGET PLANNING AS A FINANCIAL REGULATION TOOL OF SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT OF SOCIETY**

**Summary**

The economic essence of budget planning as a financial regulation tool of social and economic development of society is investigated. The analysis of budget planning methods used in Ukraine in the planning of budget revenues and expenditures is carried out. The features of using the program-target method of planning of expenditures of state and local budgets in Ukraine as a tool of medium-term budget planning are disclosed. Further directions of improvement of the practice of applying budget planning methods in conditions of reform in Ukraine are outlined.

**Keywords:** financial regulation, budget mechanism, budget planning, methods of budget planning, program-target method, medium-term planning.