

Шабельник Ю.С.

**СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ ТА
НЕОБХІДНІСТЬ ПОДОВЖЕННЯ ЙОГО ЧАСОВОГО ГОРИЗОНТУ В
СУЧАСНИХ УМОВАХ**

Мета статті полягає у систематизації та узагальненні теоретичних підходів щодо визначення сутності та значення бюджетного планування, обґрунтуванні необхідності пролонгації його часового горизонту в сучасних умовах.

У результаті дослідження було доведено, що бюджетне планування, як управлінська технологія у галузі державних фінансів, є однією із найсучасніших складових бюджетного менеджменту, спрямована на підвищення результативності процесу формування та витрачання бюджетних коштів. Обґрунтовано необхідність законодавчого закріплення процедури розробки бюджетної стратегії як інструменту збалансування бюджету в умовах несприятливих довгострокових тенденцій посткризового розвитку економіки.

Ключові слова: бюджетне планування, бюджетний менеджмент, бюджетний процес.

Шабельник Ю.С.

**СУЩНОСТЬ И ЗНАЧЕНИЕ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ И
НЕОБХОДИМОСТЬ УДЛИНЕНИЯ ЕГО ЧАСОВОГО ГОРИЗОНТА В
СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ**

Цель статьи заключается в систематизации и обобщении теоретических подходов относительно определения сущности и значения бюджетного планирования, обосновании необходимости пролонгации его часового горизонта в современных условиях.

В результате исследования было доказано, что бюджетное планирование, как управленческая технология в отрасли государственных

финансов, является одной из самых современных составляющих бюджетного менеджмента, направленная на повышение результативности процесса формирования и расходования бюджетных средств. Обоснована необходимость законодательного закрепления процедуры разработки бюджетной стратегии как инструменту збалансування бюджета в условиях неблагоприятных долгосрочных тенденций посткризисного развития экономики.

Ключевые слова: бюджетное планирование, бюджетный менеджмент, бюджетный процесс.

Shabelnik Y.S.

ESSENCE AND MEANING OF BUDGETARY PLANNING AND NECESSITY OF LENGTHENING OF ITS SENTINEL HORIZON IN MODERN TERMS

The aim of the article consists in systematization and generalization of theoretical approaches in relation to determination of essence and meaning of the budgetary planning, ground of necessity of prolongation of its sentinel horizon in modern terms.

The study was disclosed that the budgetary planning, as administrative technology in industry of state finances, is one of the most modern constituents of budgetary management, sent to the increase of effectiveness of process of forming and expense of budgetary facilities. The necessity of the legislative fixing of procedure of development of budgetary strategy is reasonable as to the instrument of balancing of budget in the conditions of unfavorable long-term post-crisis progress of economy trends.

Keywords: budgetary planning, budgetary management, budgetary process.

Постановка проблеми. Сучасний рівень розвитку України серед першочергових завдань уряду висуває необхідність переходу до стабільного, прогнозованого та ефективного розвитку економіки країни, що вимагає

проведення оцінки ресурсного потенціалу держави з метою досягнення поставлених цілей соціально-економічного розвитку, з урахуванням наявних бюджетних можливостей і виникаючих бюджетних ризиків та обмежень.

У системі заходів, спрямованих на успішне розв'язання з боку держави економічних і соціальних завдань в умовах ринкових відносин, важливе місце займає бюджетне планування. Воно є серцевиною всієї фінансової роботи в державі. Бюджетне планування охоплює всі стадії процесу складання, розгляду і затвердження бюджету як основного фінансового плану держави на наступний рік щодо використання централізованого фонду грошових ресурсів на вирішення соціально-економічних проблем.

Бюджетне планування є складовою загальнодержавного економічного планування. Рівень його організації, наукова обґрунтованість планових показників бюджету, їх збалансованість значною мірою визначають економічний і соціальний розвиток як окремих регіонів, так і держави загалом [1]. Бюджетне планування – це науково обґрунтований процес визначення джерел створення та напрямів використання бюджетних ресурсів в економіці держави з метою забезпечення стабільного економічного й соціального розвитку [2]. Це своєрідний інструмент системи фінансового управління, спрямованого на підвищення ефективності, дієвості та прозорості державного сектору, що здійснюється шляхом встановлення бюджетних цілей не тільки на наступний (плановий) рік, а й на перспективу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Розробці теоретико-методологічних основ бюджетної політики присвячені праці багатьох вітчизняних та зарубіжних науковців. Зокрема, проблеми модернізації системи управління державними фінансами, вдосконалення системи макроекономічного та бюджетного планування представлені у дослідженнях представників різних напрямів західної економічної думки – А.Сміта, Д.Рікардо, Дж.С.Мілля, А.Пігу, А.Вагнера, К.Вікселя, Дж.М.Кейнса, Й.Шумпетера, Дж.Б'юкенена, П.Даймонда, А.Лернера, Е.Ліндаля, Р.Лукаса, Р.Масгрейва, Г.Менк'ю, Х.Мінскі,

П.Самуельсона, Р.Солоу, Дж.Стігліца, В.Танзі, Дж.Тейлора, Е.Хансена та ін.

Серед сучасних українських вчених вагомих внесок у дослідження питань становлення та розвитку бюджетного менеджменту, зокрема бюджетного планування, та визначення напрямів удосконалення організації бюджетного процесу в Україні зробили С.А. Буковинський, О.Д. Василик, В.Г. Дем'янишин, В.М. Геєць, Т.І. Єфименко, В.П. Кудряшов, Л.В. Лисяк, І.О. Луніна, І.О. Лютий, П.В. Мельник, Ц.Г. Огонь, В.М. Опарін, К.В. Павлюк, Л.Л. Тарангул, В.М. Федосов, І.Я. Чугунов, С.І. Юрій та інші.

Віддаючи належне науковим напрацюванням вітчизняних та зарубіжних вчених з даної проблематики, слід зауважити, що існує потреба в подальшому дослідженні сучасних підходів до трактування сутності бюджетного планування, обґрунтування необхідності подовження його часового горизонту в умовах посилення загрози стійкості бюджету задля забезпечення виконання стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку країни.

Метою дослідження є систематизація та узагальнення теоретичних підходів щодо визначення сутності та значення бюджетного планування як складової бюджетного менеджменту та обґрунтування необхідності пролонгації його часового горизонту.

Виклад основного матеріалу. Під бюджетним плануванням як важливою складовою бюджетного менеджменту розуміють процес управління бюджетним господарством на основі врахування сукупності соціально-економічних факторів, які зумовлюють державні потреби й відповідні витрати коштів. Як управлінська фінансова технологія цей процес передбачає формування бюджетних видатків відповідно до чітко визначених довгострокових пріоритетів розвитку країни й державних фінансів. Основою цього є обґрунтовані розрахунки ефективності бюджетних видатків і оперативне управління програмами задля досягнення поставлених цілей. Бюджетування більше стосується бюджетних видатків, але в нерозривному зв'язку із загальним балансом бюджету, на який необхідно орієнтуватися з

метою реалістичного планування витрат за програмами та дотримання середньострокових фіскальних рамок. Воно має справу з альтернативними варіантами й робить акцент на аналітично-розрахункових, адміністративно-управлінських компонентах бюджетної роботи в контексті ширших політичних та інформаційних процесів, у яких задіяні урядові структури і представники суспільства в цілому [3].

Бюджетне планування виступає інструментом втручання держави в економіку країни шляхом регулювання економічних, фінансових, бюджетних, податкових відносин між державним та приватним секторами економіки з приводу розподілу та перерозподілу виробленого ВВП з метою формування і використання централізованого фонду грошових коштів держави (бюджету), необхідного для забезпечення виконання державою її функцій та реалізації пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку.

Бюджетне планування є складовою бюджетного менеджменту, що включає прямок складання та виконання бюджету, його нормативно-правову та організаційну основу, а також питання теорії та методології складання бюджетів країни. Результатами бюджетного планування є проект державного бюджету – основного фінансового плану держави на наступний рік, а також бюджети місцевих органів державної влади.

Бюджетне планування – це сукупність технологічних процедур бюджетної роботи з аналітично-розрахункової підготовки бюджетів, кошторисів і програм із допомогою порівняння відносної корисності альтернативних варіантів витрачання бюджетних коштів на конкретні види державної діяльності з урахуванням вартості витрат на досягнення кінцевого результату й упущених вигід. Воно враховує певні пріоритети та відображає наміри політичного, соціального і економічного характеру.

Рівень бюджетного планування залежить від трьох основних чинників: чіткого формулювання мети і завдань, які вирішує держава; достовірності тієї інформації, яка використовується в бюджетному плануванні; методів, які застосовуються при бюджетному плануванні.

За допомогою бюджетного планування визначається реальна величина доходів у наступному бюджетному періоді; розраховуються і обґрунтовуються розміри бюджетних видатків у галузевому і територіальному розрізах; закладається збалансованість бюджету.

У більшості розвинутих країн світу в процесі бюджетного планування застосовується складання проекту бюджету не тільки на наступний рік, а й на середньострокову перспективу. До цих країн належать Австралія, Австрія, Канада, Данія, Фінляндія, Німеччина, Нідерланди, Швеція, Великобританія, Сполучені Штати Америки, Угорщина. Не в усіх країнах середньостроковий бюджетний план стає Законом, але він є обов'язковим елементом такого Закону, який береться до уваги і підлягає щорічному коригуванню та уточненню [4]. В Україні також з 2012 року законодавчо запроваджено у бюджетному процесі середньострокове бюджетне планування (стаття 32 Бюджетного кодексу України) [5].

Середньостроковий підхід до бюджетного планування має наступні загальноновизнані переваги:

- попередні оцінки (хоча вони й не мають природи юридичних зобов'язань) є проголошенням намірів уряду щодо майбутнього витрачання коштів;
- цей підхід обмежує ступінь свободи дій уряду при прийнятті рішень у галузі фіскальної політики;
- збільшує можливість розподілу ресурсів, згідно єдиних чітко визначених принципів, даючи змогу уряду робити чіткі зобов'язання щодо майбутніх видатків;
- стимулює підвищену увагу щодо функціонування розпорядників бюджетних коштів, яке базується на результатах їх діяльності;
- чітко визначені середньострокові прогнози, засновані на комплексі заходів економічної політики можуть проілюструвати наслідки цієї політики та надати інформацію щодо цілого ряду заходів, необхідних для досягнення середньострокових цілей фіскальної політики;

– найбільш передовий досвід розвинутих країн свідчить, що бюджетне планування на багаторічній основі формалізується у бюджетному процесі, а вимога щодо його здійснення досить часто прямо передбачається у законодавстві про бюджетну систему [6, с. 27].

Бюджетне планування є складовою загальнодержавного економічного планування. Рівень його організації, наукова обґрунтованість планованих показників бюджету, їх збалансованість в основному визначають економічний і соціальний розвиток як окремих регіонів, так і держави в цілому. Оскільки у Бюджетному Кодексі України не наводиться визначення терміну «бюджетне планування», звернемося до відповідних визначень, які зустрічаються у науковій економічній літературі та відбивають певні характеристики цього поняття.

Так, Єфименко Т.І. розглядає бюджетне планування, як «систему певних заходів та конкретних рішень органів законодавчої і виконавчої влади, місцевого самоврядування спрямованих на ефективне розв'язання проблем соціально-економічного розвитку держави» [7].

Василик О.Д. під бюджетним плануванням розуміє «комплекс організаційно-технічних, методичних заходів стосовно визначення доходів і витрат бюджетів на всіх стадіях бюджетного процесу» [2].

Старостенко Г.Г. та Булгаков Ю.В вважають, що «бюджетне планування – це науково обґрунтований процес визначення джерел створення і напрямів використання бюджетних ресурсів в економіці держави з метою забезпечення стабільного економічного й соціального розвитку» [8].

Ковалева Т.М. та Барулін С.В. під «бюджетним плануванням розуміють інструмент управління бюджетною системою і міжбюджетними відносинами при складанні бюджетів на основі принципів і методів, що впливають з бюджетної політики держави» [9, с.166].

Авторський колектив монографії «Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету України» наводить наступне трактування перспективного бюджетного планування, як систему певних заходів та

конкретних рішень органів законодавчої і виконавчої влади, місцевого самоврядування спрямованих на ефективне розв'язання проблем соціально-економічного розвитку держави [10, с.81].

Отже, бюджетне планування – це реалізація урядом державної бюджетної політики при необхідності врахування політичних інтересів, що передбачає закріплення відповідним законом бюджетних показників, які є обов'язковими для виконання урядом країни.

Основними функціями бюджетного планування є:

- відображення основних напрямів бюджетної політики, що здійснюється органами законодавчої й виконавчої влади в державі;

- вибір раціональних шляхів бюджетного забезпечення передбачуваного рівня економічного й соціального розвитку на основі ефективного використання наявних у суспільстві ресурсів;

- здійснення необхідного рівня перерозподілу бюджетних ресурсів для досягнення темпів і пропорцій розвитку економіки й підвищення суспільного добробуту;

- встановлення раціональних форм мобілізації бюджетних ресурсів і на їхній основі визначення їх оптимальної структури [2].

Об'єктом бюджетного планування завжди є бюджетна діяльність держави, державних установ і організацій; предметною галуззю бюджетного планування є бюджетні ресурси, їхній рух при здійсненні відтворювальних процесів в економіці. Сферою застосування бюджетного планування є розподіл і перерозподіл бюджетних ресурсів на всіх стадіях відтворювального процесу [11]. Безпосередньо об'єктами бюджетного планування виступають бюджетні доходи, витрати та міжбюджетні трансферти. На державному (центральному) рівні об'єктом бюджетного планування виступають показники – державного бюджету, на регіональному рівні – показники місцевих бюджетів.

Для отримання достовірних показників проектів бюджетів держава визначає певні обмеження, а саме:

- підтримка збалансованості бюджету;
- встановлення чітких орієнтирів для підготовки проектів бюджетів на конкретні роки, забезпечення спадкоємності бюджетних пріоритетів;
- оцінка реальних бюджетних можливостей для встановлення витрат за пріоритетними напрямками (на освіту, охорону здоров'я, розвиток соціальної та інженерної інфраструктури та ін.);
- встановлення «бар'єрів» для необґрунтованих пропозицій щодо збільшення витрат, що загрожують економічній стабільності.

Основними суб'єктами бюджетного планування є держава та органи місцевого самоврядування в особі відповідних органів законодавчої та виконавчої влади, що приймають участь у бюджетному процесі, а саме:

- Президент України,
- законодавчі та виконавчі органи влади,
- головні розпорядники бюджетних коштів,
- органи бюджетного контролю,
- одержувачі бюджетних коштів.

Призначення бюджетного планування в загальному вигляді зводиться до:

- забезпечення збалансованості фінансових ресурсів держави, які акумулюються через бюджет із метою найоптимальнішого поєднання можливих доходів держави та фінансування за їх рахунок необхідних витрат на виконання завдань, що стоять перед державою і визначені Конституцією України, у тому числі соціальних гарантій населенню;
- визначення реальних джерел доходів бюджету виходячи із фіскальних цілей Уряду (державного регулювання перерозподілу доходів фізичних та юридичних осіб із метою встановлення більш рівномірного податкового навантаження або просто збільшення надходжень до бюджету через значні потреби у здійсненні бюджетних витрат);
- визначення пріоритетів у видатковій політиці бюджету, враховуючи цілі, встановлені основними програмними документами Уряду, у тому числі

затвердженими державними програмами розвитку певної галузі економіки, регіону тощо на основі яких формуються бюджети усіх рівнів;

– здійснення ефективного управління державним боргом, що полягає у своєчасному виконанні державою своїх боргових зобов'язань та залученні на фінансування бюджету запозичень з оптимальними умовами їх подальшого обслуговування і погашення;

– установлення середньострокових фіскальних і бюджетних цілей з метою досягнення ефективності бюджетної політики та передбачуваності соціально-економічних наслідків її проведення;

– забезпечення реалізації єдиної фінансової політики на всіх рівнях державної влади, єдиних форм і методів усієї бюджетної роботи [11].

Загальні засади бюджетного планування визначаються Конституцією України, а також спеціальним бюджетним законодавством – Бюджетним кодексом України. У них установлено повноваження органів державної влади й управління щодо розроблення і затвердження бюджету, розподілу функцій між центральними, республіканським і місцевими органами влади й управління, визначені доходи і витрати кожного з них.

В сучасних умовах виникла необхідність переходу до довгострокового фінансового планування через існування загрози стійкості бюджету в умовах несприятливих довгострокових тенденцій, а саме:

1) Негативні демографічні зміни, що мають свій прояв у збільшенні питомої ваги людей похилого віку у структурі населення більшості країн світу спричинять у майбутньому зростання бюджетних витрат на соціальні потреби і зроблять фінансові позиції країни нестійкими.

2) Хронічні бюджетні дефіцити та високий рівень державного боргу, ущільнення динаміки коливань економічних циклів змушують уряди держав збільшувати податкове навантаження та/або скорочувати обсяги надання гарантованих державою суспільних благ і послуг.

Продовження часових горизонтів бюджетного планування на довгострокову перспективу у світовій практиці почало запроваджуватися з

кінця 1990-х – початку 2000-х років. Довгострокові бюджетні проектування (періоди, що охоплюють 15-50 і навіть 75 років) у зарубіжних країнах забезпечують принципові позиції для визначення напрямків сталого розвитку державних фінансів, надання суспільних послуг і перерозподілу доходів.

Для реалій України можна виділити наступні довгострокові фінансові виклики у бюджетній сфері:

- зростання витрат на виплату пенсій, охорону здоров'я та інші державні послуги, що викликані старінням населення;
- військові події на сході країни;
- ліквідування наслідків, що пов'язані із зміною клімату та природним лихом;
- необхідність фінансування зобов'язань, задекларованих у програмах окремих політичних партій, що знаходяться при владі;
- надання державних гарантії під комерційні кредити;
- державне страхування банківських депозитів;
- розвиток державно-приватного партнерства;
- необхідність модернізації застарілої інфраструктури тощо [12].

Пролонгація часового горизонту бюджетного планування дає можливість врахувати пріоритетні завдання соціально-економічного розвитку держави, здійснити оцінку необхідних ресурсів для їх реалізації та визначити джерела фінансування, що дозволяє відійти від інерційного підходу при розробці основних показників бюджету, коли бюджетні асигнування розподіляються на основі індексування тенденцій попередніх років.

Збільшення періоду довгострокового бюджетного планування також пов'язано з необхідністю узгодження бюджетних зобов'язань з новими законами, які приймає парламент. У посткризовий період розвитку економіки країни уряд взяв на себе багато додаткових витратних зобов'язань, пов'язаних із фінансуванням соціальної та військової сфери, однак доходна частина бюджету не спроможна їх профінансувати без додаткових

запозичень або підвищення податкового навантаження.

Запровадження у бюджетному процесі довгострокового бюджетного планування пов'язано з необхідністю врахування довгострокових ефектів від рішень, що приймаються сьогодні, зокрема, в сфері оподаткування і витратних зобов'язань, та впливу довгострокових зовнішніх чинників (соціальних, демографічних, економічних), а також можливості реалізації пріоритетних завдань програми соціально-економічного розвитку країни.

Необхідність довгострокового планування є надзвичайно важливим елементом у формуванні соціально-економічних цілей держави в перспективі. Такий підхід допомагає визначити чіткий курс державної бюджетної політики. При цьому чітко визначається послідовність рішень та ефективність заходів. Ґрунтовний аналіз поточної ситуації дає змогу реально оцінити можливості української економіки та передбачити можливості впливу як зовнішніх, так і внутрішніх чинників.

Як зазначає В.А. Копилов, сьогодні Україні не вистачає стратегічного бачення бюджетного процесу, що дало б змогу краще прогнозувати й узгоджувати бюджетні ресурси згідно із середньо- й довгостроковими державними пріоритетами. При цьому стратегічне планування доходів і видатків державного бюджету повинно бути адекватно відображено в щорічних бюджетних процесах [13, с.39].

Запровадження у бюджетному процесі процедури розробки бюджетної стратегії та необхідності її законодавчого закріплення і регламентації не є ноу-хау України. Такий інструмент державного регулювання економіки, як система стратегічного планування, ще у ХХ столітті допоміг низці країн якісно змінити соціально-економічну ситуацію, зокрема, у США протягом 30-40-х років, Німеччині, Франції та Італії у 50-60-і роки, Південній Кореї у 70-80-і роки, Китаї у 80-90-і роки ХХ століття. Наявність законодавчо визначеної бюджетної стратегії дозволяє усунути багатовекторність пріоритетів розвитку держави, збалансувати фінансові надходження і видатки, створити дієвий механізм концентрації ресурсів для вирішення

середньострокових і довгострокових завдань. Стратегічне планування бюджетної політики сьогодні використовується в країнах ЄС, Канаді, Великобританії та інших державах.

Висновки. Бюджетне планування, є однією із найсучасніших складових бюджетного менеджменту, спрямована на підвищення результативності процесу формування та витрачання бюджетних коштів. Воно пов'язане з розробкою та аналізом бюджетів, окремих кошторисів і державних програм на основі альтернативних варіантів.

Подальші наукові розробки у цій сфері полягатимуть в обґрунтуванні необхідності запровадження довгострокового бюджетного планування у бюджетному процесі України з метою пошуку можливостей забезпечення підтримки макроекономічної стабільності, збалансованості та стійкості бюджетної системи, утримання бюджетного дефіциту та державного боргу в економічно безпечних межах, підвищення якості надання соціальних послуг та посилення соціального захисту громадян, сприяння стабільному соціально-економічному розвитку держави та зростання рівня життя і добробуту громадян, виходячи із глобальних тенденції соціально-економічного розвитку, кращого міжнародного досвіду та стану вітчизняної економіки.

Список використаних джерел

1. Полозенко Д.В. Фінансова система України і бюджетний процес: сутність та шляхи удосконалення / Д. В. Полозенко // Фінанси України. – 2006. – № 11. – С. 6-26.
2. Василик О.Д. Державні фінанси України: Підручник / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 608 с.
3. Федосов В.М. Сутність і проблематика бюджетування: українські реалії / В. М. Федосов, Т. С. Бабич // Фінанси України. – 2008. – № 1. – С. 3-23.
4. Чугунов І. Я. В. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету/ І.Я. Чугунов, І. В. Запатріна // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 3-14.
5. Бюджетний кодекс України : закон України від 08.07.2010. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

6. Бабич Т.С. Середньострокове бюджетне планування – основа ефективності бюджетної політики / Т.С. Бабич // Ринок цінних паперів. – 2006. – № 1-2. – С. 25-31.

7. Єфименко Т.І. Фіскальний простір антикризового регулювання / Т.І. Єфименко. – К. : ДННУ “Акад. фін. управління”, 2012. – 332 с.

8. Булгакова С.О., Барановський О.І., Барановська В.Г., Кучер Г.В. та ін. Бюджетна система України та Євросоюзу: монографія / За заг.ред. д.е.н., проф., акад. НАПН України А.А. Мазаракі. – Київ: Нац. торг.-екон. ун-т, 2010. – 409 с.

9. Ковалева Т.М., Барулин С.В. Бюджет и бюджетная политика в РФ / Т.М. Ковалева, С.В. Барулин. – Учеб. пособие. М., 2005. – 166 с.

10. Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету України / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, Т.І. Єфименко та ін. – К.: НДФІ, 2004. – 712 с.

11. Жибер Т.В. Удосконалення процесу бюджетування в Україні / Т.В. Жибер // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 76-81.

12. Коляда Т.А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика : [монографія] / Т.А. Коляда. – Ірпінь : Університет ДФС України, 2016. – 396 с.

13. Копилов В. Моніторинг реалізації бюджетної стратегії та її коригування / В. Копилов // Економіка України. – 2008. – № 3. – С. 33-39.

Шабельник Юлія Сергіївна – студентка Навчально-наукового інституту фінансів, банківської справи Університету ДФС України.