

УДК 338.12.017

## ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ І ПРОГНОЗУВАННЯ

*Фещенко Л.В., к.е.н., доцент (ХІФ УДУФМТ)*

*В статті розглянуто проблемні питання щодо сутності та організації процесів бюджетного планування і прогнозування в розрізі застосування таких методів їх реалізації, які б в повній мірі відповідали вимогам сьогодення.*

**Ключові слова:** *бюджетне планування, бюджетне прогнозування, середньострокове бюджетне планування, програмно-цільовий метод планування.*

**Постановка проблеми.** Формування обґрунтованої бюджетної стратегії як на державному, так і на місцевому рівнях є першочерговим завданням державної влади, в рішенні якого вагому роль відіграє ефективна організація процесів бюджетного планування і прогнозування. Вони є дієвими інструментами управління бюджетними коштами, які поліпшують якість прийняття фінансових рішень, дозволяють визначити альтернативні шляхи вирішення проблемних питань в організації бюджетного процесу, сприяють відкритості і прозорості прийняття управлінських рішень. Бюджетне планування і прогнозування як специфічні види економічної діяльності потребують таких методів реалізації, які б в повній мірі відповідали вимогам сьогодення. Будь-яка країна, й особливо у кризовий період, без якісного бюджетного планування і прогнозування не здатна забезпечити вихід на траєкторію стійкого економічного зростання.

**Аналіз останніх досліджень.** Основи організації бюджетного планування і прогнозування представлено в Бюджетному кодексі України [1]. Питання, пов'язані зі здійсненням прогнозування, врегульовані Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [2]. Шляхи вирішення багатьох проблем, пов'язаних з бюджетним плануванням і прогнозуванням, висвітлені у працях українських вчених: Василика О.Д. [3], Опаріна В.М. [7], Сафонові Л.Д. [7], Федосова В.М. [7,8], Чугунова І.Я. [9] та інших.

**Виділення невідомих частин загальної проблеми, котрим присвячена стаття.** Значні коливання фактичних даних виконання бюджетів у порівнянні з плановими показниками свідчать, у тому числі, і про недосконалу організацію бюджетного планування і прогнозування в Україні. Не зважаючи на те, що досить багато вчених приділяють увагу проблемі ефективності організації бюджетного планування і прогнозування, деякі її аспекти і досить

залишаються невирішеними. Серед них: відсутність єдиного погляду на сутність процесів бюджетного планування і прогнозування та чіткого розмежування між ними; недосконалість методології, яка включає сукупність загальних принципів, методів, системи бюджетних планів (метод є органічною частиною методології, один із способів розроблення бюджетних планів).

**Постановка цілей.** Метою дослідження є уточнення сутності понять бюджетного планування і прогнозування та їх розмежування; вдосконалення методології бюджетного планування в розрізі правильного вибору його методів згідно з вимогами сьогодення.

**Викладення основного матеріалу.** Забезпечення сталого економічно-соціального розвитку будь-якої країни неможливе без втручання держави в національну економіку на всіх рівнях. Основним важелем державного впливу на економіку був і залишається бюджет. Вивчення української практики бюджетотворення і реалізації пріоритетів бюджетної політики підтверджують те, що однією з центральних проблемних питань в цьому контексті є якість бюджетного планування і прогнозування.

Аналіз наукових публікацій, здійснений з метою узагальнення теоретичних засад бюджетного планування і прогнозування в розрізі визначення їх економічної сутності, підтвердив дискусійність цього питання: серед науковців не існує єдиної думки щодо їх належності до інструмента або метода. Згідно з тлумачним словником інструмент – це засіб, спосіб для досягнення чогось, а метод – прийом, спосіб дії. Так, Л.Д.Сафонова [7] і В.М.Опарін [7] розглядають ці процеси як метод; О.Д.Василик [3] та К.В.Павлюк [3,6] – як інструмент бюджетної політики. Проаналізувавши переваги та недоліки існуючих підходів, можна надати узагальнююче визначення бюджетного планування як комплексу науково обґрунтованих організаційно-технічних, методичних заходів із визначення доходів і видатків, які перерозподіляються через централізовані фонди коштів державної влади та

органів місцевого самоврядування, що здійснюється з метою забезпечення сталого економічного розвитку країни.

Невід'ємною складовою розробки довгострокової фінансової політики держави є прогнозування, головне призначення якого – виявлення на основі проведеного аналізу тенденцій та закономірностей розвитку народного господарства. Це надає змогу проаналізувати тенденції формування та використання бюджетних ресурсів; виявити чинники, які необхідно брати до уваги у розрахунках бюджетних показників, визначити їх взаємозв'язки, а також можливі способи впливу на них.

Прогнозування в розрізі його економічної сутності можна розглядати як певний етап загального процесу планування, який спрямований на розробку не конкретних заходів, а на обґрунтування тенденцій розвитку того чи іншого процесу, рішення проблем. У 2000 році було ухвалено Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [2], в якому державне прогнозування визначено як наукове передбачення розвитку країни, окремих галузей економіки чи адміністративно-територіальних одиниць, можливого стану економіки й соціальної сфери в майбутньому, а також альтернативних шляхів і строків досягнення параметрів економічного і соціального розвитку. Узагальнюючи погляди на сутність прогнозування українських науковців (О.Д.Василика [3], В.М.Федосова [7,8] та інших), з урахуванням переваг та недоліків сучасних наукових тлумачень, можна визначити прогнозування як наукове обґрунтоване судження про можливий стан об'єкта в майбутньому, про альтернативні шляхи і методи його досягнення, для вибору пріоритетів і обґрунтування стратегічних і тактичних рішень.

Аналіз наукових публікацій також засвідчив відсутність чіткого розмежування бюджетного планування та прогнозування. Ці стадії розробки бюджетів є послідовними і взаємопов'язаними, що спричиняє змішування цих понять, розмивання межі між ними. Основна відмінність між бюджетним плануванням і прогнозуванням полягає у їх економічній сутності як інструментів бюджетної політики. Прогнозування являє собою передбачення можливого стану об'єкта у майбутньому, яке не вимагається виконувати. Метою його здійснення є обґрунтування планових бюджетних показників, які є обов'язковими до виконання і застосовуються для цілеспрямованого впливу на рівень соціально-економічного розвитку держави; тобто бюджетне планування є логічним продовженням прогнозування [4].

Основним питанням оновлення методології бюджетного планування є визначення

методів його реалізації як системи засобів розробки, обґрунтування, взаємоузгодження й оптимізації планових завдань і показників. Сьогодні широко застосовуються традиційні для України методи планування: балансовий, нормативний, коефіцієнтів, програмно-цільовий, які тісно взаємопов'язані.

Важливою складовою бюджетного планування є бюджетування – 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 упущення вигід. Тобто, бюджетування безпосередньо пов'язане з розробкою та аналізом окремих бюджетів та кошторисів, що враховує та відображає наміри політичного, економічного та соціального характеру. Як управлінська фінансова технологія воно передбачає формування бюджетних видатків відповідно до чітко визначених довгострокових пріоритетів розвитку країни та державних фінансів. Основне призначення цього методу переорієнтовується з ощадливості на ефективність використання бюджетних коштів, тобто на досягнення максимальних результатів за допомогою залучених ресурсів.

Бюджетування, орієнтоване на результат, застосовується у Російській Федерації як інструмент бюджетного планування на федеральному і регіональному рівнях. Відбувається пошук варіантів та відпрацювання системи показників, за якими можна оцінювати результати роботи як органів влади, так і конкретних закладів. На сьогодні застосування даного методу ще не набуло загальнодержавного поширення, однак у багатьох областях планування основних показників бюджету відбувається саме за цим методом.

На сьогоднішній день вважається, що найбільш прогресивною формою бюджетування є програмно-цільовий метод (ПЦМ), який використовується багатьма країнами. Це не просто нова технологія калькулювання витрат на різні види державної діяльності, а система багатоаспектного аналітичного підходу до процесу прийняття рішень в бюджетній сфері щодо управління бюджетними ресурсами в коротко- та середньостроковій перспективі, яка передбачає розробку й реалізацію бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат [9].

Згідно зі ст. 2 Бюджетного кодексу України ПЦМ – метод управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів із застосуванням оцінки ефективності їх використання на всіх стадіях бюджетного процесу

[1]. Кодексом передбачено обов'язковість застосування ПЦМ на державному та місцевому рівнях із проведенням оцінки ефективності бюджетних програм [1, ст. 20].

Бюджетним кодексом України також передбачається складання головними розпорядниками бюджетних коштів прогнозу бюджетних показників та наступні за плановим два бюджетних періоди [1, ст. 21] взаємоузгоджено із завданнями та пріоритетами соціально-економічного розвитку країни як підґрунтя для переходу в перспективі до формування середньострокового бюджету [5]. Всім вимогам, що ставляться до бюджетного планування в умовах фінансово-економічної кризи, відповідає «нуль-базис» бюджетування, яке не базується на минулих показниках, а передбачає щорічну верифікацію та необхідність захисту і обґрунтування усіх видатків, що плануються до фінансування. Послідовна реалізація цього методу забезпечує складання бюджету «знизу вгору», а не «згори вниз», що дозволить краще задовольнити потреби адміністративно-територіальної одиниці.

Що стосується методів бюджетного прогнозування, то слід відмітити, що в Україні найбільш широко використовуються формалізовані методи (прогнозна екстраполяція, системно-структурні, асоціативні, випереджуючої інформації), а у зарубіжних країнах поширена практика інтуїтивних методів (індивідуальні та колективні експертні оцінки). За умов нестабільності економічного розвитку в Україні важливе значення для прогнозування бюджетних показників матиме врахування показників інфляції, обмінного курсу національної валюти, державного боргу та їхні зміни у прогнозованому періоді. Точність прогнозних розрахунків залежить здебільшого від таких факторів: значень бюджетних показників у базисному періоді, величини і динаміки заданих параметрів розвитку економіки у прогнозованому періоді, структури і внутрішньої характеристики моделі для розрахунку показника.

Для реалізації основного методологічного принципу бюджетного прогнозування, що полягає в досягненні й динамічному підтриманні збалансованості руху бюджетних потоків у процесі економічного розвитку, доцільно використовувати економіко-математичні моделі. Принцип досягнення, встановлення і підтримання бюджетної збалансованості має дотримуватися при розв'язанні всього кола завдань бюджетного прогнозування.

**Висновки даного дослідження і перспективи подальшої роботи у цьому напрямку.** Бюджетне планування і прогнозування є важливими інструментами управління бюджетними коштами, які надають реальні переваги органам державної влади, оскільки

підвищують ефективність прийняття фінансових рішень, сприяють відкритості процесу управління і прозорості прийняття рішень.

Однак все це можливо лише за умови високої якості цих процесів, коли прогнозні та планові бюджетні показники є науково та економічно обґрунтованими, інакше їх застосування не дасть бажаних результатів. Серед системних недоліків в організації бюджетного планування і прогнозування в Україні в першу чергу слід назвати слабку методологічну базу. Тому продовження дослідження в контексті пошуку методів, які б в повній мірі відповідали вимогам сьогодення, є перспективним. В цьому напрямку є доцільним вивчення і застосування зарубіжного досвіду організації та методології бюджетного планування і прогнозування. Особливу увагу слід звернути на досвід Російської Федерації, оскільки ця країна стикається з аналогічними проблемами в сфері бюджетного планування і прогнозування, які притаманні Україні.

### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. №2456-VI // *Голос України*. – 2010. - №143 від 04 липня 2010 року.
2. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України [Електронний ресурс]: Закон України від 23.03.2000 р. № 1602 – III. – режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Василик О.Д. Бюджетна система України: підруч. для студ. екон. спец. ВНЗ / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
4. Заїчко І.В. Роль бюджетної політики у забезпеченні фінансової незалежності органів місцевого самоврядування / І.В. Заїчко // *Наукові праці НДФІ*. – 2010. - №1 (50). – С. 47 - 55.
5. Качковська О. Новий Бюджетний кодекс: аналіз найважливіших змін / О. Качковська // *Баланс – бюджет*. – 2010. - №34 – 35 (289-290) від 23 серпня 2010 року – С. 47-48.
6. Павлюк К.В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України: монографія / К.В. Павлюк. – К.: НДФІ, 2006. – 584 с.
7. Федосов В.М. Бюджетний менеджмент: підручник / [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.]; за заг. ред. В.М. Федосова.- К.:КНЕУ, 2004. – 864 с.
8. Федосов В.М. Сутність і проблематика бюджетотворення: українські реалії / В.М. Федосов, Т.С. Бабич // *Фінанси України*. – 2008. - №1. – С. 3 – 23.
9. Чугунов І.Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету / І.Я. Чугунов, І.В. Запаріна // *Фінанси України*. – 2008. - №5. – С. 3-14.

**Анотація.** В статті розглянуті проблемні питання сутності та організації процесів бюджетного планування та прогнозування в контексті застосування таких методів їх реалізації, які б повністю відповідали вимогам сучасного дня.

**Ключові слова:** бюджетне планування, бюджетне прогнозування, середньострокове бюджетне планування, програмно-цільовий метод планування.

**Summary.** In article problem questions of essence and the organization of budgetary planning and forecasting in a context of such methods of their realization which to the full would meet the requirements of today are considered.

**Keywords:** budgetary planning, budgetary forecasting, intermediate term budgetary planning, a program's-target method of planning.

*Рецензент к.е.н.доцент УкрДАЗТ Прохорова В.В.  
Експерт редакційної колегії к.е.н., доцент УкрДАЗТ Якименко Н.В.*

УДК 338.242

## ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОЇ БАЗИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ РЕФОРМИ

*Фещенко Л.В., к.е.н., доцент (ХІФ УДУФМТ)*

*В статті розглянуто проблемні питання щодо формування доходної бази місцевих бюджетів в умовах фінансово-економічної кризи, а також вплив бюджетно-податкового реформування на забезпечення їх фінансової достатності.*

**Ключові слова:** місцеві бюджети, доходи місцевих бюджетів, бюджетна реформа, фінансова достатність місцевих бюджетів.

**Постановка проблеми.** В Україні досить гостро постає проблема забезпечення достатнім фінансовим ресурсом місцевих бюджетів всіх рівнів як гарантії соціально-економічного розвитку держави в цілому та її окремих регіонів. Сучасні трансформаційні процеси визначають нові підходи до організації взаємовідносин між державним та місцевими бюджетами. Відсутність виваженої політики регіонального розвитку на попередньому етапі призвела не лише до збільшення диспропорцій, загострення соціально-економічних проблем, але й до економічної і суспільної дезінтеграції держави. Це, насамперед, зумовлює перенесення значного обсягу державних витрат (у першу чергу – соціальних) на рівень адміністративно-територіальних одиниць, що вимагає наявності стійких доходів місцевих бюджетів. У зв'язку з вищесказаним проблема зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів в умовах бюджетно-податкового реформування є на сьогодні досить актуальною для України.

**Аналіз останніх досліджень.** Проблеми зміцнення доходної бази місцевих бюджетів в умовах податково-бюджетного реформування викликають зацікавленість багатьох українських

вчених, серед яких можна відзначити І.М.Лопушинського [7], І.О.Луїну [8], К.В.Павлюка [9], В.М.Федосова [10].

**Виділення невідомих частин загальної проблеми, котрим присвячена стаття.** Окремим аспектам багатогранної проблеми, яка розглядається в статті, були присвячені наукові праці як вітчизняних, так і зарубіжних вчених-економістів. Цінність здійснених ними досліджень полягає у визначенні фундаментальних засад проблематики місцевих бюджетів: визначенні економічної сутності, обґрунтуванні необхідності існування інституту місцевого самоврядування з власною фінансовою базою, узагальненні теоретичних основ організації міжбюджетних відносин тощо. Водночас положення наукових праць цих дослідників потребують подальшого розвитку та коригування у зв'язку зі здійсненням реформування бюджетної і податкової сфер. Згідно з новим Бюджетним кодексом [1] забезпечення фінансової достатності місцевих бюджетів повинно здійснюватися шляхом удосконалення правил формування місцевих бюджетів, розширення їх власної ресурсної бази, через