



### **III. БЮДЖЕТ І МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ: ПРОБЛЕМИ І РІШЕННЯ**

УДК 336.143

#### **ТЕОРЕТИЧНІ І ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ В УКРАЇНІ**

*В.Г. Дем'янишин*

*Тернопільська академія народного господарства (м. Тернопіль)*

Ситуація, яка склалася в економіці та соціальній сфері Української держави, вимагає нових підходів до розв'язання проблем, породжених економічною кризою. Вирішення таких проблем може бути забезпечене шляхом використання цілого комплексу важелів та інструментів, серед яких чільне місце відводиться бюджетному плануванню. Тому глибокі дослідження суті бюджетного планування, засад його організації та методики, а також впливу на соціально-економічні процеси є актуальними.

Недооцінка ролі бюджетного планування, зазвичай, супроводжується негативними наслідками, зокрема посиленням податкового тиску, зниженням рівня економічної активності та скороченням матеріальної бази бюджету у майбутньому, безконтрольному використанню державних коштів тощо.

Над окремими напрямками теоретичних засад бюджетного планування працюють такі вітчизняні економісти як О. Василик, О. Кириленко, І. Луніна, Ю. Пасічник, І. Чугунок, С. Юрій та інші.

З прийняттям Бюджетного кодексу внесені прогресивні зміни у практику бюджетного планування. Однак, як у теоретичному так і у практичному аспектах бюджетного планування залишилось багато невирішених проблем.

Серед практичних напрямів удосконалення бюджетного планування ми вбачаємо упорядкування його організації, розширення прав органів місцевого самоврядування та доходних джерел і реальної фінансової бази місцевого самоврядування, перегляд методики визначення фінансових норм бюджетного планування за принципом "зверху-вниз" до планування "знизу-вверх" на основі довготривалих показників і норм та інші. Це дасть змогу покращити рівень організації бюджетного планування в сучасних умовах.

В економічній літературі бюджетне планування розглядається з різних боків, що іноді викликає дискусію стосовно його визначення, характеристики та сфери застосування.

Всі вони мають право на існування залежно від поставленої мети наукового аналізу. Спільним для них є об'єкт, мета, суб'єкти, предмет дослідження. Так, об'єктом бюджетного планування виступає фінансова діяльність держави, пов'язана з виконанням покладених на неї функцій. Метою – складання та затвердження Державного бюджету України і місцевих бюджетів, що складають бюджетну систему України. Суб'єктами є органи державної влади, державного управління та місцевого самоврядування, які



беруть безпосередню участь у процесі складання, розгляду і затвердження бюджетів. Предметом дослідження виступають грошові відносини, що виникають у процесі розподілу, а також перерозподілу валового внутрішнього продукту та безпосередньо пов'язані з формуванням, використанням централізованого фонду грошових коштів держави та органів місцевого самоврядування.

Особливостями бюджетного планування є те, що держава використовує його для визначення рівня централізації фінансових ресурсів у процесі розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту, методів мобілізації грошових коштів до централізованого фонду, напрямів використання бюджетних коштів відповідно до засад економічної політики держави. Саме за допомогою бюджетного планування можна забезпечити належне функціонування бюджетної системи держави, поступове зростання темпів соціально-економічного розвитку, якщо таке передбачено соціально-економічною стратегією.

Бюджетне планування займає центральне місце у фінансовому плануванні, оскільки воно пов'язане з показниками фінансових планів підприємств, організацій та установ різних форм власності та рівнів підпорядкування.

У процесі бюджетного планування аналізуються кількісні та якісні показники окремих галузей економіки, економічних регіонів, що дає можливість врахувати максимальну кількість пропозицій стосовно зміцнення доходної бази бюджету, забезпечення держави у цілому та органів місцевого самоврядування зокрема необхідним обсягом фінансових ресурсів для виконання ними визначених Конституцією України функцій.

Бюджетне планування наділене специфічними ознаками, до яких можна віднести наступні:

- об'єктом бюджетного планування виступає фінансова діяльність держави;
- сферою бюджетного планування є розподільчі і перерозподільчі процеси, що супроводжуються формуванням і використанням централізованого фонду грошових коштів держави. Матеріальним змістом цих процесів виступають доходи і видатки бюджетів;
- суб'єктами бюджетного планування виступають органи законодавчої, виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- у процесі бюджетного планування конкретизуються найважливіші пропорції соціально-економічного розвитку держави. встановлюються безпосередні зв'язки підприємств, організацій та установ різних форм власності з бюджетом на плановий період;
- за допомогою бюджетного планування визначаються параметри та конкретні механізми реалізації програм соціального захисту населення;
- бюджетне планування є інструментом реалізації економічної політики держави та збалансування фінансової програми держави на плановий рік.

Вміле та результативне використання бюджетного планування у регулюванні соціально-економічних процесів залежить від якісного



вирішення завдань, що можуть бути розв'язані за допомогою бюджетного планування. До таких завдань можна віднести наступні:

- визначення обсягу валового внутрішнього продукту і національного доходу на плановий рік;
- відповідно до функцій, які бере на себе держава, визначення співвідношення між обсягами ресурсів, що залишатимуться у розпорядженні юридичних і фізичних осіб та централізуватимуться державою;
- встановлення обсягу фінансових ресурсів, який необхідний державі для виконання своїх функцій та реалізації засад економічної політики, визначення частки, яку передбачається мобілізувати податковим методом, а яку – неподатковим;
- визначення обсягу доходів за окремими джерелами і загального обсягу доходів бюджету з урахуванням резервів їхнього збільшення;
- визначення видатків бюджету за всіма підрозділами бюджетної класифікації і загального обсягу видатків з урахуванням економічного, ефективного і раціонального використання бюджетних коштів;
- раціональний розподіл доходів і видатків бюджету між окремими ланками бюджетної системи та збалансування всіх бюджетів нижчого рівня;
- утворення державних матеріальних та бюджетних резервів.

Виконання визначених перед бюджетним плануванням завдань, а також забезпечення належної організації бюджетного планування, які б найбільше відповідали вимогам ринкової економіки, можливі при умові дотримання наукових принципів. У сучасній економічній літературі відсутній єдиний підхід щодо визначення принципів бюджетного планування. На нашу думку до таких принципів можна віднести наступні:

- принцип політичного підходу до бюджетного планування. Бюджетне планування необхідно розглядати в якості інструмента реалізації економічної політики держави, основні напрями якої розробляються і визначаються Верховною Радою України;
- принцип взаємозв'язку бюджетного планування з прогнозуванням соціально-економічного розвитку та комплексного підходу до основних прогнозних показників;
- принцип забезпечення провідної ролі бюджетного планування у системі фінансового планування;
- принцип єдності у використанні показників, методики, законодавчої та нормативної бази, бюджетної класифікації, бюджетної документації при бюджетному плануванні;
- принцип стабільності;
- принцип директивності;
- принцип безперервності;
- принцип повноти бюджету;
- принцип періодичності складання і затвердження бюджетів;
- принцип реальності показників бюджетів, який передбачає наукове обґрунтування і реальність розрахунків, їхнє економічне обґрунтування;



- принцип збалансованості доходної і видаткової частини всіх бюджетів;
- принцип гласності у процесі складання та затвердження бюджетів;
- принцип формування резервів.

Використання вказаних принципів дає можливість бюджетному плануванню надати відповідний зміст, визначити його параметри, сформулювати механізм впливу на соціально-економічні процеси у державі відповідно до економічної ситуації та конкретного етапу розвитку суспільства.

Функціонування бюджетної системи України вимагає виділення трьох аспектів бюджетного планування: зведеного, територіального та адресного.

Зведене бюджетне планування активно використовується у процесі складання проектів бюджетів з метою забезпечення їхнього збалансування на всіх рівнях. Зведені бюджети складаються на державному рівні і на кожному рівні регіонального управління. Так, зведений бюджет України складається Міністерством фінансів України і включає Державний бюджет України, зведений бюджет Автономної Республіки Крим, зведені бюджети 24 областей та бюджети міст загальнодержавного підпорядкування (Києва і Севастополя). Показники такого бюджету розраховуються на основі макроекономічних показників держави, нормативів бюджетного забезпечення, укрупнених норм та спеціальних розрахунків. Незважаючи на те, що даний бюджет не затверджується Верховною Радою України і не має сили Закону, його показники використовуються з метою визначення обсягів регулюючих доходів та бюджетних трансфертів до бюджетів нижчого рівня.

Зведені бюджети областей складаються головними фінансовими управліннями облдержадміністрацій і включають: обласний бюджет, зведені бюджети районів та бюджети міст обласного підпорядкування. Показники цих бюджетів розраховуються на базі макроекономічних показників області, проектних нормативів відрахувань від регулюючих доходів та їхніх сум, проектних розмірів трансфертів та їхнього цільового призначення, укрупнених виробничих показників, нормативів бюджетного забезпечення, норм видатків та спеціальних розрахунків. Аналогічно здійснюється зведене бюджетне планування на районному рівні.

В умовах адміністративної реформи роль зведеного бюджетного планування знижується. У перспективі з переходом на прямі, безпосередні відносини місцевих бюджетів із державним, а також місцевих бюджетів між собою очікується зниження ролі зведеного бюджетного планування до мінімуму, що в умовах розширення бюджетних прав органів місцевого самоврядування є закономірним явищем.

Одночасно посилюється роль територіального бюджетного планування. Кожен орган представницької та виконавчої влади самостійно складає, розглядає та затверджує свій бюджет, який є безпосередньою їхньою фінансовою базою. Незважаючи на великий обсяг та широкий діапазон задекларованих законодавчими документами України бюджетних прав органів місцевого самоврядування, значна обмеженість доходних джерел місцевих бюджетів, переважаючий механізм їхнього збалансування за



рахунок дотацій та іншого виду бюджетних трансфертів не дають можливості повноцінно та ефективно реалізувати закріплені бюджетні права. У зв'язку з цим необхідною умовою поступового розвитку демократичних засад в Україні є перегляд механізму бюджетного планування на локальному (регіональному та місцевому) рівні з суттєвим розширенням доходних джерел та реальної фінансової бази місцевого самоврядування. Тільки у такому випадку можна буде вести мову про рівень ефективності бюджетного планування у соціально-економічному розвитку територіальних громад та адміністративно-територіальних формувань.

Адресне бюджетне планування тісно пов'язане з територіальним, мета якого заключається у встановленні конкретних зв'язків показників бюджетів з показниками фінансових планів усіх суб'єктів господарювання, пов'язаних з доходною та видатковою частиною. Станом на сьогоднішній день в умовах обмеження фінансових ресурсів така адресність забезпечується, з одного боку, централізацією бюджетного планування за принципом "зверху-вниз", а з другого – тісним зв'язком та узгодженістю показників бюджету із показниками зведених фінансових планів головних розпорядників бюджетних коштів. Слід зауважити, що методика бюджетного планування, яка передбачає спочатку складання і затвердження Державного бюджету України, після чого – бюджетів нижчого рівня поступово залежно від рівня управління для ринкової економіки є неприйнятною. Тому реформування механізму бюджетного планування в умовах розвитку ринкових відносин доцільно починати з переходу бюджетного планування за принципом "зверху-вниз" до бюджетного планування за принципом "знизу-вверх", тобто бюджетне планування мало б починатися на базовому рівні і завершуватися на загальнодержавному рівні.

Організація бюджетного планування передбачає проходження його трьох етапів: складання, розгляд і затвердження бюджетів.

Складання проекту бюджету – є першим і дуже важливим етапом бюджетного процесу в цілому і бюджетного планування зокрема. В теоретичному аспекті бюджетне планування мало б проходити три стадії: аналіз показників виконання бюджету за попередній період; розрахунки показників по кожному виду доходів та видатків; збалансування доходної та видаткової частини бюджету.

Такі стадії проходить процес складання кожного бюджету, що є обов'язковою умовою та запорукою успішної організації бюджетного планування в цілому.

Так, на першій стадії фінансові органи аналізують звітні дані про виконання державного та місцевих бюджетів за попередній звітний період. виявляють тенденції у виконанні доходної і видаткової частини бюджетів, визначають фактори, які вплинули на їхні показники, розраховують очікувані дані. При цьому детально аналізуються надходження кожного виду податків, неподаткових платежів, їхній вплив на виконання доходної частини бюджетів, визначаються резерви збільшення доходів. Аналогічно аналізується виконання видаткової частини бюджетів у розрізі підрозділів бюджетної класифікації. визначаються резерви скорочення витрат.



Друга стадія складання проекту бюджету пов'язана із розрахунками конкретних видів доходів та видатків. Ці розрахунки здійснюються в розрізі підрозділів бюджетної класифікації з вибором та використанням найбільш оптимальних способів і прийомів проведення розрахунків (предметно-цільового, прямого розрахунку, нормативного, коефіцієнтів, статистичних, економіко-математичних тощо).

На третій стадії здійснюється збалансування доходної і видаткової частини залежно від результатів розрахунків на другій стадії. У тому випадку, якщо доходна частина бюджету буде перевищувати видаткову, то суми перевищення можна спрямувати на додаткове фінансування окремих видатків бюджету. При рівності доходної і видаткової частини ніяких додаткових розрахунків не проводиться і бюджет приймається у розрахованих обсягах. Однак, найбільш часто при збалансуванні складається ситуація, коли видаткова частина перевищує доходну частину бюджету. В такому випадку з метою збалансування бюджету виконуються послідовно такі розрахунки: спочатку вишукуються резерви збільшення доходів, потім вивчаються можливості збільшення обсягів офіційних трансфертів та інших джерел і в кінцевому результаті, при нестачі коштів для збалансування бюджету, скорочуються окремі суми видатків.

УДК 336.202

### **ЄДИНИЙ СОЦІАЛЬНИЙ ВНЕСОК ЯК АЛЬТЕРНАТИВА МУЛЬТИПЛАТІЖНІЙ СИСТЕМІ ВІДРАХУВАНЬ НА ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВЕ ДЕРЖАВНЕ СОЦІАЛЬНЕ СТРАХУВАННЯ**

*О.Р. Квасовський  
Тернопільська академія народного господарства (м. Тернопіль)*

Оптимізувати систему оподаткування в Україні, знизивши рівень його реального навантаження на суб'єктів господарювання, та досягти очікуваного стимулюючого і фіскального ефекту – активізації підприємницької діяльності та зростання обсягів централізованих фінансових ресурсів держави – неможливо без одночасного реформування системи численних внесків (відрахувань) до соціальних фондів. На нашу думку, удосконалення методології справляння вказаних страхових платежів повинно ліквідувати цілий ряд проблемних моментів, пов'язаних із діючим механізмом їх сплати. На основних з них зупинимось детальніше.

Суть першої проблеми полягає в необхідності встановлення оптимальної величини сукупної ставки внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, бо сумарний норматив відрахувань з фонду оплати праці найманого персоналу та особистого доходу приватних підприємців в Україні є одним з найвищих у світі (особливо це стосується роботодавців, які сплачують левову частку внесків на соцстрах). Окремі західні фахівці відмічають також їхню недосконалу структуру [1, С.76]. Так, на даний час вітчизняний роботодавець (юридична чи фізична особа) загалом