

3.2. Роль бюджетного планування в реалізації бюджетної політики на місцевому рівні

Реформування бюджетної системи України актуалізує питання модернізації управління державними та місцевими фінансами з метою забезпечення ефективного проведення бюджетної політики як держави, так і органів місцевого самоврядування. Одним з інструментів реалізації бюджетної політики є бюджетне планування, яке в даний час характеризується нестабільністю і заполітизованістю, відсутністю єдиної науково обґрунтованої методології, не врахуванням регіональних особливостей та наявної мережі закладів бюджетної сфери, рівня соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та результатів діяльності суб'єктів господарювання, сучасних потреб держави, регіонів та місцевого самоврядування.

У таких умовах відбувається посилення ролі бюджетного планування, оскільки від правильного визначення планових показників бюджету значною мірою залежить рівень його виконання. За допомогою бюджетного планування відбувається виявлення джерел формування доходів бюджетів, в результаті чого забезпечується мобілізація у централізованому фонді грошових коштів, необхідних для фінансування завдань та функцій органів державної влади і місцевого самоврядування. Саме при плануванні проводять аналіз та оцінювання фактичних показників розвитку економіки держави, регіонів і окремих галузей сфери нематеріального виробництва, що дає змогу оцінити їхні фінансові можливості та виявити резерви зростання дохідної бази й визначити ефективні напрямки використання бюджетних коштів.

В результаті цього доцільно визначити *основні завдання бюджетного планування*, зокрема:

- встановлення оптимального співвідношення між централізованими і децентралізованими бюджетними ресурсами;
- оптимальний перерозподіл бюджетних ресурсів між окремими ланками бюджетної системи;
- визначення джерел надходжень та розрахунок загального обсягу доходів бюджетів;
- пошук та виявлення альтернативних джерел надходжень бюджетних ресурсів;
- визначення напрямків ефективного використання коштів бюджетів, забезпечення їхнього цільового призначення;
- формування бюджетних резервів;

– забезпечення прозорості формування бюджетів усіх рівнів.

В економічній літературі бюджетне планування розглядається як організаційна форма системи управління та як елемент бюджетного механізму. З позиції організації управління при визначенні ролі планування у суспільному житті потрібно вказати на безпосередній його взаємозв'язок із системою управління. Відповідно до цього, суть планування можна визначити на основі аналізу змісту основних функцій управління. При цьому функція управління „підготовка і прийняття управлінського рішення” означає, перш за все, практичну роботу з визначення цілей та завдань, які ставить перед собою суб'єкт управління, і розробку заходів, що забезпечують їхнє досягнення [11, с. 17].

Специфіка взаємозв'язку планування та управління визначається об'єктивною основою виникнення самої системи управління, оскільки управління властиве для суспільства на будь-якому рівні його розвитку і має всеосяжний характер. Характерною рисою системи управління є плановірність, сутність якої полягає у тому, що люди свідомо визначають та планують напрямки і цілі своїх дій, узгоджуючи їх з ресурсами та враховуючи пряму і непряму дію зовнішнього відносно них середовища. Планування праці виходить за межі окремих виробництв та поширюється як на діяльність окремих підприємців, на розвиток і функціонування окремих галузей економіки, так і на діяльність самої держави, що активно втручається в соціально-економічні, у тому числі фінансові, процеси.

З огляду на це ефективність управління національною економікою, господарством адміністративно-територіальних формувань, діяльністю підприємств, організацій та регулювання різних соціально-економічних процесів, що відбуваються у суспільстві, залежить від налагодженої системи планування, оскільки органам управління необхідно правильно визначати цілі, які вони переслідують, і розробляти науково обґрунтовані заходи, що забезпечують досягнення визначених цілей.

У дослідженнях українських науковців наголошується на різнобічності характеру бюджетного планування. У широкому розумінні бюджетне планування розглядає Ц. Г. Огонь, вказуючи на безпосередній його зв'язок з бюджетною політикою. Вчений доводить, що бюджетне планування спрямоване на «...науково обґрунтоване передбачення організації та здійснення руху потоків фінансових ресурсів, визначення відповідних показників розвитку бюджетної політики на відповідний плановий бюджетний рік, а також на середньострокову та довгострокову перспективу з метою

забезпечення виконання державних зобов'язань» [8, с. 248]. Схожої думки дотримується Т. Ф. Куценко, вважаючи бюджетне планування «основою розробки бюджетної тактики, важливою складовою фінансового планування, що підпорядковується вимогам фінансової політики держави» [7, с. 23].

І. Я. Чугунов досліджує перспективне бюджетне планування і називає його одним з інструментів регулювання соціальної, регіональної, зовнішньоекономічної, наукової та інших сфер діяльності держави. На думку вченого, саме за допомогою бюджетного планування забезпечуються умови успішної реалізації найважливіших завдань державного впливу, які стоять перед суспільством [14, с. 59].

Як зазначає В. Л. Андрущенко, бюджетне планування забезпечує взаємозв'язок між видатками та доходами з метою реалізації завдань щодо виконання бюджету, визначених урядом [1, с. 688]. Доповнюючи ці визначення, Ю. В. Пасічник зауважує, що рівень організації бюджетного планування, наукова обґрунтованість і збалансованість планових показників бюджету значною мірою визначають економічний та соціальний розвиток не тільки держави, а й окремих регіонів [9, с. 319].

Таким чином, наведені визначення бюджетного планування характеризуються суттєвою різнобічністю, що потребує більшої конкретизації з метою з'ясування його сутності.

У поглядах науковців А. Ю. Бережної, О. С. Даневича, В. С. Загорського, М. М. Єрмошенка, Л. Д. Сафонової, В. І. Стоян, М. В. Чечетова, Н. Ф. Чечетової та С. І. Юрія можна простежити певну подібність, оскільки всі вони тлумачать бюджетне планування як комплекс організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів щодо визначення обсягів бюджетних ресурсів держави, джерел їхнього формування та напрямків використання на таких стадіях бюджетного процесу, як складання, розгляд і затвердження. При цьому результатом такого процесу є «забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку суспільства» [12, с. 223; 10, с. 35; 13, с. 32; 15, с. 63; 5, с. 228]. У наведеному визначенні бюджетне планування розглядається за сутністю та обмежується такими етапами бюджетного процесу, як складання, розгляд і затвердження.

Подаючи дефініцію бюджетного планування з особливим наголосом на відображенні його сутності, Н. І. Деркач і Л. П. Гордєєва основну увагу звертають на визначення ролі такого планування у забезпеченні необхідних пропорцій у розподілі ВВП між галузями економіки, територіями держави та у встановленні

тісного взаємозв'язку між бюджетною системою держави і суб'єктами господарювання, соціальною інфраструктурою, іншими інституціями, всіма ланками фінансової системи. Необхідно зауважити, що бюджетним плануванням згадані вчені вважають не тільки складання бюджетів на всіх рівнях бюджетної системи, а й їхнє виконання, що впливає з визначення бюджету як основного фінансового плану формування та використання фінансових ресурсів держави [4, с. 168].

Що стосується специфіки бюджетного планування на місцевому рівні, то М. І. Кульчицький констатує, що саме від перерозподілу фінансових ресурсів держави через державний бюджет значною мірою залежить також бюджетне планування на місцевому рівні [6, с. 102].

Розширений підхід до визначення сутності бюджетного планування застосовують О. Д. Василик і К. В. Павлюк. Характеризуючи це поняття за сутністю, науковці розкривають ще певний суб'єктивний аспект, пов'язаний з пізнанням „...об'єктивних законів розвитку суспільства, тенденцій руху бюджетних ресурсів, вивченням наявного фінансового стану результатів заходів, що вживалися раніше, цілей, які поставлені на сьогодні”. Водночас вони стверджують, що бюджетне планування коштів місцевих бюджетів виявляється у «...формуванні грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих рад і місцевих державних адміністрацій, та використанні цих фондів на фінансування, утримання й розвиток соціальної інфраструктури, місцевого господарства тощо» [2, с. 176, 230].

Вважаємо, що найбільш повним та комплексним є визначення бюджетного планування, яке запропонував В.Г. Дем'янин. У цій дефініції воно характеризується за: сутністю, змістом і формою. За сутністю, як стверджує науковець, це поняття відображає науково обґрунтований процес встановлення обсягів та джерел формування і напрямків використання централізованого фонду грошових коштів держави. За змістом бюджетне планування визначається як особлива сфера фінансової діяльності держави, пов'язана з обґрунтуванням певних управлінських рішень у сфері економіки щодо фінансового забезпечення держави. При цьому бюджетне планування потрібно розуміти як специфічну сферу управління. За формою бюджетне планування – це процес складання, розгляду та затвердження основного фінансового плану державного бюджету [3, с. 248]. Таким чином, згідно з позицією В. Г. Дем'янина, різнобічні підходи можна застосовувати відповідно до мети наукового аналізу.

Водночас спільними для них є об'єкт, предмет, суб'єкти й мета дослідження.

З огляду на вищевикладене важливо звернути увагу на дві основні позиції щодо розуміння економічного змісту бюджетного планування, які переважають серед науковців. Одні дослідники трактують зміст бюджетного планування з урахуванням основних наукових підходів за сутністю, а інші – за формою, тобто на основі проведених розрахунків на відповідних стадіях бюджетного процесу.

Однак, вважаємо, що наведені основоположні трактування бюджетного планування недоцільно розглядати відокремлено з того чи іншого боку, оскільки окремо вони не відображають основних фундаментальних характеристик такого поняття. Внаслідок цього не розкривається повністю економічний зміст та роль бюджетного планування, у тому числі щодо місцевих бюджетів.

З огляду на сказане вище сутність бюджетного планування, у тому числі на рівні місцевих бюджетів, потрібно розуміти у контексті комплексного застосування його основних характеристик. Адже знання сутності цього поняття слугує основою для розгляду його форм, що виявляється у змісті діяльності держави.

Зважаючи на поставлені завдання, вважаємо доцільним комплексне визначення сутності поняття «бюджетне планування», у тому числі на рівні місцевих бюджетів, з одного боку, як інструмент управління бюджетною системою та бюджетними відносинами, з іншого, – як одну з найважливіших складових бюджетного механізму (рис. 1).

Бюджетне планування повинно здійснюватися на базі науково обґрунтованої методології, складовими якої є: принципи, як основоположні й загальноприйняті правила і положення формування та організації розробки бюджетних планів залежно від структури й умов розвитку економіки держави та регіонів; методи та інструменти бюджетного планування, застосування яких забезпечує ефективну організацію бюджетного планування загалом, у тому числі на місцевому рівні.

Ефективна організація бюджетного планування можлива лише за умови забезпечення необхідного взаємозв'язку всіх складових методології планування. Основним завданням при цьому є науково обґрунтоване планування бюджетних показників, що забезпечить реалізацію основних напрямків соціально-економічного розвитку регіону відповідно до наявних фінансових можливостей.

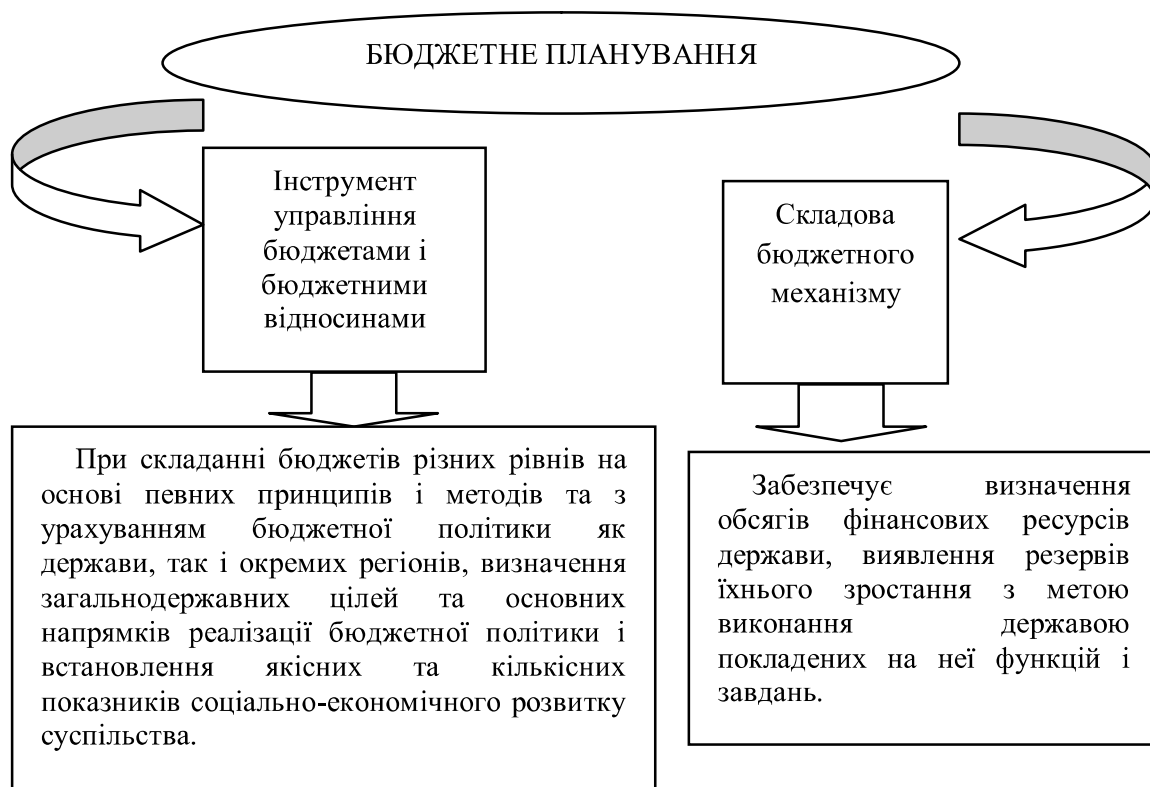


Рис. 1. Визначення поняття «бюджетне планування»

Вихідну роль в організації бюджетного планування відведено бюджетній політиці. Адже напрямки бюджетної політики визначають ті пріоритетні завдання, яких необхідно досягнути в процесі бюджетного планування. Водночас бюджетне планування слугує ефективним інструментом реалізації бюджетної політики. Для бюджетного планування на рівні місцевих бюджетів, крім загальнодержавної бюджетної політики, вирішальне значення мають пріоритети, що визначають органи місцевого самоврядування, які концентровано відображаються у бюджетній політиці регіону.

В умовах ринкової економіки для подальшого вдосконалення організації планування та прогнозування необхідною є побудова відповідного інформаційно-аналітичного забезпечення бюджетного планування з виокремленням певних етапів (рис.2).

Бюджетну політику органи місцевого самоврядування повинні формувати, прогнозуючи бюджети на певний період, щонайменше на три роки.

Кінцевим результатом процесу бюджетного планування є сукупність визначених завдань та бюджетних показників у вигляді рішення про затвердження відповідного бюджету адміністративно-територіальної одиниці. Бюджетні показники мають враховувати

сукупні й спільні наміри, цілі всіх гілок влади, суспільства, суб'єктів господарювання, населення. Державні завдання та відповідні рішення у сфері бюджету мають ґрунтуватися на якісному і кількісному оцінюванні умов та факторів, що впливають на функціонування як бюджетної системи, так і економіки країни загалом.

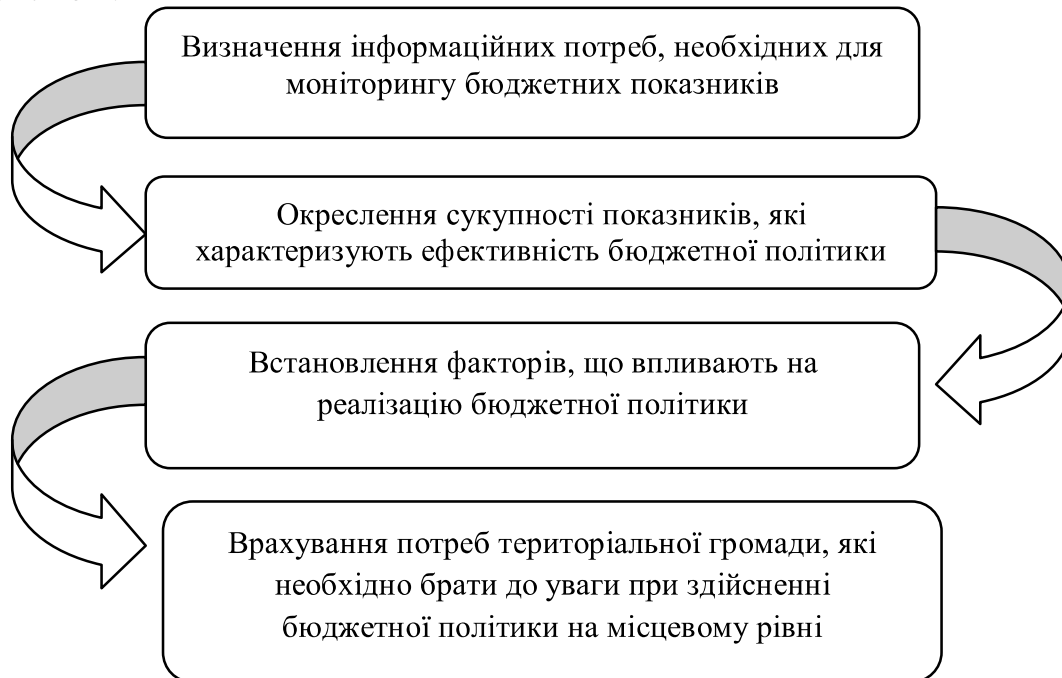


Рис. 2. Інформаційно-аналітичне забезпечення бюджетного планування

Вважаємо, що *основними завданнями бюджетної політики на місцевому рівні мають бути:*

- створення сприятливих фінансових умов для стабільного соціально-економічного розвитку території, які б у кінцевому підсумку забезпечували підвищення життєвого рівня населення;
- підтримка й стимулювання діяльності підприємницьких структур з метою запобігання їхній збитковості та збільшення обсягів власних фінансових ресурсів, що позитивно вплине на зростання доходів місцевих бюджетів;
- вдосконалення форм і методів мобілізації та використання фінансових ресурсів території з урахуванням її соціально-економічного розвитку;
- соціальна підтримка незахищених верств населення;
- забезпечення функціонування обсягів соціальної інфраструктури, які належать до бюджетної сфери;
- фінансова підтримка програм і заходів, пов'язаних із

захистом навколишнього природного середовища й екологією.

Таким чином, як один зі стратегічних напрямків бюджетної політики, у тому числі на місцевому рівні, потрібно розглядати науково обґрунтоване планування бюджетних показників, що забезпечить реалізацію основних напрямків зростання соціально-економічного розвитку регіону відповідно до його фінансових можливостей.

Список джерел

1. Бюджетний менеджмент : підруч. / [В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін.] ; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.
2. Василик О. Д. Бюджетна система України : підруч. / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навч. літ., 2004. – 544 с.
3. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : монограф. / В. Г. Дем'янишин. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 496 с.
4. Деркач Н. И. Бюджет и бюджетный процесс в Украине: уч. пособ. / Н. И. Деркач, Л. П. Гордеева. – Дніпропетровськ : Пороги, 1995.–256 с.
5. Засади формування бюджетної політики держави : наук. монограф. / [М. М. Єрмошенко, С. А. Єрохін, І. О. Плужников та ін.] ; за наук. ред. М. М. Єрмошенка. – К. : НАУ, 2003. – 284 с.
6. Кульчицький М. І. Місцеві бюджети і механізм їх формування / М. І. Кульчицький // Фінанси України. – 2001. – № 9. – С. 98 – 104.
7. Куценко Т. Ф. Бюджетно-податкова політика : навч.-метод. посіб. [для самост. вивч. дисц.] / Т. Ф. Куценко. – К. : КНЕУ, 2002. – 256 с.
8. Огонь Ц. Г. Доходи бюджету: теорія та практика : монограф. / Ц. Г. Огонь. – К. : Київ. нац. торг. ун-т, 2003. – 580 с.
9. Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн : навч. посіб. / Ю. В. Пасічник. – К. : Знання-Прес, 2002 – 495 с.
10. Сафонова Л. Д. Бюджетний менеджмент : навч.-метод. посіб. [для самост. вивч. дисц.] / Л. Д. Сафонова. – К. : КНЕУ, 2001. – 186 с.
11. Стратегическое планирование / под. ред. Э. А. Уткина. – М. : ТАНДЕМ : ЭКМОС, 1998. – 440 с.
12. Фінанси : навч. посіб. / [В. С. Загорський, О. Д. Вовчак, І. Г. Благун, І. Р. Чуй]. – К. : Знання, 2006. – 247 с.
13. Чечетов М. В. Бюджетний менеджмент : навч. посіб. : в 2 ч. / М. В. Чечетов, Н. Ф. Чечетова, А. Ю. Бережна. – Харків : ІНЖЕК, 2004., Ч. 1. – 2004. – 560 с.
14. Чугунов І. Я. Перспективне бюджетне планування як складова системи економічного регулювання / І. Я. Чугунов // Вісник національного університету імені Тараса Шевченка. — 2004. – № 69. – С. 59 – 61. – (Економіка).
15. Юрій С. І. Казначейська система : підруч. / С. І. Юрій, В. І. Стоян, О. С. Даневич. – [2-ге вид., змін. й доп.]. – Тернопіль : Карт-Бланш, 2006. – 818 с.