

БЮДЖЕТ І СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА



ДЕМ'ЯНИШИН
Василь Григорович,
кандидат економічних наук, доцент

БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ ТА ЙОГО ОСОБЛИВОСТІ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

Наведено підходи до визначення бюджетного планування, дано характеристика його ознак, завдань, принципів, основних аспектів, стадій та етапів, розкриті методологічні засади та сучасні технології бюджетного планування в Україні.

The article deals with the approaches to the budget planning determination, the characteristics of its features, tasks, principles, main aspects, stages and steps is given and the methodological backgrounds and modern technologies of budget planning in Ukraine are revealed.

Бюджетне планування в умовах демократичних перетворень є одним із найважливіших елементів бюджетного механізму, своєрідним інструментом управління державними фінансами. Від рівня організації бюджетного планування залежить якість і реальність показників бюджету, рівень соціально-економічного розвитку суспільства та фінансові можливості держави. Тому дослідження проблем бюджетного планування має велике значення як для розвитку вітчизняної фінансової науки, так і для вирішення практичних питань, пов'язаних із бюджетним процесом.

У вітчизняній економічній літературі окремі аспекти бюджетного планування розглядають такі вчені-фінансисти, як В. Л. Андрущенко, О. Д. Василик, О. П. Ки-

риленко, В. М. Опарін, Ю. В. Пасічник, В. М. Федоров, С. І. Юрій та інші. Як правило, особлива увага в більшості публікацій акцентується на практичних питаннях, пов'язаних з організацією бюджетного планування в Україні і, відповідно, менша увага – на теоретичних.

Здійснення демократичних перетворень в Україні вимагає нових теоретичних і практичних підходів до вдосконалення бюджетного планування, вирішення проблем, що нагромадилися протягом останніх років. Тому завданням даного дослідження є оцінка стану, методики й практики бюджетного планування та формування теоретичних узагальнень і напрямів його удосконалення відповідно до стратегічних засад соціально-економічного розвитку сус-

пільства та концепції адміністративної реформи.

Як свідчать результати ознайомлення з основними науковими працями, в сучасній економічній літературі бюджетне планування розглядається з різних боків, що іноді викликає дискусію стосовно його визначення, характеристики та сфери застосування.

Так, наприклад, за сутністю бюджетне планування можна охарактеризувати як науково обґрунтований процес встановлення обсягів і джерел формування та напрямів використання централізованого фонду грошових коштів держави.

За змістом бюджетне планування – це особлива сфера фінансової діяльності держави, пов'язана з обґрунтуванням певних управлінських рішень у сфері економіки стосовно фінансового забезпечення держави, тобто специфічна сфера управління.

За формою бюджетне планування – процес складання, розгляду і затвердження основного фінансового плану державного бюджету.

Перераховані визначення мають право на існування залежно від мети наукового аналізу. Спільним для них є об'єкт, мета, суб'єкти та предмет дослідження. Так, об'єктом бюджетного планування є фінансова діяльність держави, пов'язана з виконанням покладених на неї функцій. Метою – складання й затвердження Державного бюджету України та місцевих бюджетів, що становлять бюджетну систему України. Суб'єктами є органи державної влади, державного управління та місцевого самоврядування, які беруть безпосередню участь у процесі складання, розгляду й затвердження бюджетів. Предметом дослідження виступають грошові відносини, що виникають у процесі розподілу, а також перерозподілу валового внутрішнього продукту й національного доходу, та безпосередньо пов'язані з формуванням і використанням

централізованого фонду грошових коштів держави на всіх рівнях управління.

Особливості бюджетного планування в тому, 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, установ різних форм власності та рівнів підпорядкування.

У процесі бюджетного планування аналізують кількісні та якісні показники окремих галузей економіки, економічних регіонів, що дає змогу врахувати максимальну кількість пропозицій стосовно зміцнення дохідної бази бюджету, забезпечення держави загалом 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. Вона полягає у виконанні відповідних функцій. Чим більше функцій бере на себе держава, тим більшим буде обсяг її фінансової діяльності, що вимагатиме централізації більшого обсягу фінансових ресурсів, і навпаки;

– сферою бюджетного планування є

розподільчі й перерозподільчі процеси, що супроводжуються формуванням і використанням централізованого фонду грошових коштів держави. Матеріальним змістом цих процесів є доходи і видатки бюджетів;

– суб'єктами бюджетного планування виступають органи законодавчої, виконавчої влади та місцевого самоврядування. Саме вони в межах своїх повноважень можуть найбільш ефективно використовувати бюджетне планування для досягнення стратегічних завдань соціально-економічного розвитку;

– 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 визначають параметри та конкретні механізми реалізації програм соціального захисту населення;

– бюджетне планування є інструментом реалізації економічної політики держави й 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 його допомогою. До них можна віднести стратегічні й тактичні завдання.

Стратегічні завдання полягають у розробці підходів до формування бюджету, найскладнішим і найактуальнішим з яких є оптимізація величини бюджетного фонду держави на плановий період і перспективу. Зважаючи на обмеженість фінансових ресурсів держави та зростаючу потребу у їхніх обсягах у процесі бюджетного планування, доцільно зосередити увагу насамперед на вирішенні суперечностей між загальнодержавними, корпоративними та особистими інтересами

в суспільстві. Тактичні завдання пов'язані з вибором механізму складання проекту бюджету. Загалом, як стратегічні, так і тактичні завдання мають вирішуватися одночасно, а їхній зміст можна узагальнено сформулювати наступним чином:

– визначення обсягу валового внутрішнього продукту на плановий рік. При цьому завданням уряду має бути забезпечення поступового зростання вказаних показників з урахуванням всіх можливих резервів. Практика скорочення обсягів ВВП і національного доходу в Україні за останнє десятиріччя ХХ ст. не має жодного логічного пояснення і виправдання. Неможливість уряду забезпечити економічне зростання повинна бути сигналом для відставки, оскільки влада в Україні має базу й достатній арсенал економічних та адміністративних важелів. Практика свідчить, що на всіх рівнях управління при бажанні можна знайти достатні резерви для економічного зростання;

– відповідно до функцій, які бере на себе держава, визначення співвідношення між обсягами ресурсів, що залишатимуться в розпорядженні юридичних та фізичних осіб і централізуватимуться державою. Для ринкової економіки більш характерною є децентралізація ресурсів. Однак при цьому держава мала б створити суб'єктам господарювання і громадянам такі умови, при яких би не відбулося погіршення їхнього фінансового становища. Наприклад, якщо держава скорочує видатки на житлово-комунальне господарство, освіту, охорону здоров'я, то в ринкових умовах господарювання на цю суму повинні збільшуватися доходи громадян, оскільки в протилежному випадку населення не зможе задовольнити свої соціальні потреби, що суперечить принципам ринкової економіки і є прямим порушенням конституційних прав громадян;

– встановлення обсягу фінансових ресурсів, необхідного державі для виконання своїх функцій та реалізації засад

економічної політики, визначення частки, яку передбачається мобілізувати податковим методом, а яку – неподатковим. При нестабільній економіці, як правило, значну перевагу доцільно надавати податковому методу. Визначившись у цьому плані, держава мала б дати чітку відповідь на запитання: скільки податків повинні заплатити юридичні особи і скільки – фізичні?; хто повинен більше платити: бідні, середні чи багаті верстви, в якому співвідношенні?; які види податків найдоцільніше використовувати саме на такому рівні економічного розвитку?; чи не впливатиме розроблена система оподаткування на зниження економічної активності в державі та життєвого рівня громадян?; чи буде податкова система відкритою, чи базуватиметься на наукових принципах і чи не створюватиме умов для ухилення від оподаткування?;

– визначення обсягу доходів за окремими джерелами й загального обсягу доходів бюджету з урахуванням резервів їхнього збільшення;

– визначення видатків бюджету за всіма підрозділами бюджетної класифікації і загального обсягу видатків з урахуванням пріоритетів у видатковій політиці, обсягу та характеру функцій держави, економічного, ефективного й 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;

– забезпечення ефективного управління державним боргом.

Виконання бюджетним плануванням визначених завдань, а також забезпечення належної його організації, які б найбільше відповідали вимогам ринкової економіки, можливі при умові дотримання наукових принципів.

В сучасній економічній літературі немає єдиного підходу щодо визначення прин-

ципів бюджетного планування. На нашу думку, до таких принципів можна віднести наступні:

– принцип політичного підходу до бюджетного планування: його потрібно розглядати як інструмент реалізації економічної політики держави, основні напрями якої розробляє і визначає Верховна Рада України;

– принцип взаємозв'язку бюджетного планування з прогнозуванням соціально-економічного розвитку та комплексного підходу до основних прогнозних показників;

– принцип забезпечення провідної ролі бюджетного планування в системі фінансового планування. Мається на увазі визначення джерел доходів, оптимального розподілу та використання бюджетних коштів з метою першочергового забезпечення фінансовими ресурсами пріоритетних напрямів розвитку економіки та соціальної сфери через наявну систему фінансових планів в Україні;

– принцип єдності у використанні показників, методики, законодавчої та нормативної бази, бюджетної класифікації, бюджетної документації при бюджетному плануванні;

– принцип стабільності. Він означає, що показники бюджету повинні бути стабільними і, як правило, незмінними протягом року;

– принцип директивності. Він означає, що після затвердження бюджет набуває сили Закону України, а його показники стають обов'язковими для виконання всіма суб'єктами відносин, пов'язаних із дохідною та видатковою частинами;

– принцип безперервності. Він має забезпечуватися, з одного боку, використанням показників бюджету та аналітичних показників базового року для визначення доходів і видатків бюджету планового року, а з іншого – єдністю перспективного, поточного та оперативного бюджетного планування;

– принцип повноти бюджету. Він

полягає в тому, що до складу доходів та видатків бюджетів включають всі доходи держави, органів місцевого самоврядування від будь-яких джерел, а також будь-які бюджетні витрати на потреби держави або територіальних громад (об'єднань територіальних громад);

– принцип періодичності складання і затвердження бюджетів. Державний бюджет України щорічно складається Кабінетом Міністрів України й затверджується шляхом прийняття Верховною Радою України Закону про Державний бюджет України. Місцеві бюджети щорічно складаються органами виконавчої влади та затверджуються рішенням органів місцевого самоврядування про затвердження відповідних бюджетів;

– принцип реальності показників бюджетів, який передбачає наукове обґрунтування та реальність розрахунків, їх економічне обґрунтування. Показники бюджетів повинні базуватися на реальних економічних показниках і розрахунках. Надходження до бюджетів мають бути реально забезпечені протягом певного періоду, а заплановані видатки не повинні перевищувати розмір усіх доходів з метою забезпечення збалансованості бюджетів. Реальність розрахунків може бути досягнена за умови найбільш повного використання у процесі бюджетного планування вимог об'єктивних законів та закономірностей розвитку суспільства. Суб'єкти бюджетного планування мали б всесторонньо володіти глибокими знаннями фінансової теорії та фінансової науки, розуміти об'єктивні закономірності, вміти давати об'єктивну оцінку економічної ситуації, бачити перспективи розвитку, володіти науковою методологією, вміти застосовувати теоретичні засади в практичній роботі. Тільки такі підходи до бюджетного планування здатні забезпечити реальність показників бюджету;

– принцип збалансованості дохідної і видаткової частин всіх бюджетів;

– принцип гласності в процесі складан-

ня та затвердження бюджетів. До бюджетного планування широко залучається громадськість. Показники бюджету висвітлюються у засобах масової інформації;

– принцип формування резервів. Він забезпечується утворенням резервів у кожному бюджеті за рахунок бюджетних джерел.

Використання вказаних принципів дає змогу надати бюджетному плануванню відповідного змісту, визначити його параметри, сформувані механізм впливу на соціально-економічні процеси в 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 використовують у процесі складання проектів бюджетів з метою забезпечення їхнього збалансування на всіх рівнях. Зведені бюджети складають на державному рівні й 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 розраховують 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 використовують 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. Їхні показники розраховують 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 прями, 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 і затверджує свій бюджет, який є їхньою безпосередньою фінансовою базою. Незважаючи на великий обсяг і широкий діапазон задекларованих законодавчими документами України бюджетних прав органів місцевого самоврядування, значна обмеженість дохідних джерел місцевих бюджетів, переважаючий механізм їхнього збалансування за рахунок дотацій та іншого виду бюджетних трансфертів не дають змоги 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 дохідних джерел та реальної фінансової бази місцевого самоврядування. Тільки в такому випадку можна буде вести мову про рівень ефективності бюджетного планування в

соціально-економічному розвитку територіальних громад та адміністративно-територіальних формувань.

Адресне бюджетне планування тісно пов'язане з територіальним, мета якого у встановленні конкретних зв'язків показників бюджетів з показниками фінансових планів усіх суб'єктів господарювання, пов'язаних із дохідною та видатковою частинами. За станом на нинішній день в умовах обмеження фінансових ресурсів така адресність забезпечується, з одного боку, централізацією бюджетного планування за принципом згори донизу, а з іншого – тісним зв'язком та узгодженістю показників бюджету з показниками зведених фінансових планів головних розпорядників бюджетних коштів. Слід зауважити, що методика бюджетного планування, яка передбачає спочатку складання й затвердження Державного бюджету України, після чого – бюджетів нижчого рівня поступово, залежно від рівня управління, для ринкової економіки неприйнятна. Тому реформування механізму бюджетного планування в умовах розвитку ринкових відносин доцільно починати з переходу бюджетного планування згори донизу до бюджетного планування знизу–догори, тобто бюджетне планування мало б починатися на базовому рівні й завершуватися на загальнодержавному.

Організація бюджетного планування передбачає три етапи: складання, розгляд і затвердження бюджетів.

Складання проекту бюджету – перший і дуже важливий етап бюджетного процесу загалом і бюджетного планування зокрема. В теоретичному аспекті бюджетне планування мало б відбуватися за трьома стадіями:

- аналіз показників виконання бюджету за попередній період;
- розрахунки показників за кожним видом доходів та видатків;
- збалансування дохідної та видаткової частини бюджету.

Дотримання такого порядку в процесі складання кожного бюджету є обов'язковою умовою й запорукою успішної організації бюджетного планування загалом.

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

Друга стадія складання проекту бюджету пов'язана з розрахунками конкретних видів доходів та видатків. Їх здійснюють за підрозділами бюджетної класифікації з вибором і використанням найоптимальніших способів і прийомів проведення розрахунків (предметно-цільового, прямого розрахунку, нормативного, коефіцієнтів, статистичних, економіко-математичних тощо).

На третій стадії здійснюють збалансування дохідної і видаткової частин залежно від результатів розрахунків на другій стадії. У випадку, якщо дохідна частина бюджету перевищуватиме видаткову, то суми перевищення можна спрямувати на додаткове фінансування окремих видатків бюджету. При рівності дохідної і видаткової частин жодних додаткових розрахунків не проводять і бюджет приймають у розрахованих обсягах. Однак найчастіше при збалансуванні складається ситуація, коли видаткова перевищує дохідну частину бюджету. У такому випадку з метою збалансування бюджету виконують послідовно наступні розрахунки: спочатку

вишукують резерви збільшення доходів, потім вивчають можливості збільшення обсягів офіційних трансфертів та інших джерел, і, в кінцевому результаті, при нестачі коштів для збалансування бюджету, скорочують окремі суми видатків.

Процес складання проектів бюджетів здійснюють відповідно до засад Бюджетного кодексу України. Однак цей документ стосується тільки поточного бюджетного планування й не торкається особливостей середньо- і довготермінового планування.

В організаційному відношенні поточне бюджетне планування охоплює чотири етапи.

Перший полягає у формуванні бюджетної політики на плановий рік і визначенні найважливіших попередніх показників бюджетів. Особливість цього етапу у визначенні підходів до мобілізації бюджетних ресурсів у плановому році, й на їхній базі розробка пропозицій щодо змін у податковій політиці, вирішення проблем ув'язки прогнозованих доходів і видатків держави у плановому періоді. Реальність прогнозованих показників залежить від підходів, які уряд використовує в процесі бюджетного планування. У теоретичному і практичному аспектах розробка показників бюджету може пов'язуватись із так званими сценаріями розвитку економіки відповідно до засад соціально-економічної політики держави, яких може бути три: консервативний (базовий), цільовий та оптимістичний.

Найменш ризикованим є консервативний сценарій, який передбачає використання у плановому році базових засад як податкової, так і бюджетної політики минулого року без суттєвих змін. Незважаючи на надійність показників бюджету, розрахованих на базі даного сценарію, в умовах динамічного розвитку економіки він не може бути прийнятним, оскільки не враховує її потенційні можливості.

Використання у бюджетному плану-

ванні цільового сценарію дає змогу вносити зміни в бюджетну й податкову політику базового періоду. Внесення таких змін супроводжується ризиками зростання соціально-економічної напруженості, що необхідно врахувати при здійсненні реформ.

Найризикованішим є оптимістичний сценарій, який передбачає здійснення рішучих кардинальних заходів, спрямованих на зміну підходів до бюджетної і податкової політики на базі стрімкого зростання показників соціально-економічного розвитку суспільства. Такий підхід дає змогу суттєво збільшити доходи держави, суб'єктів господарювання та громадян, започаткувати стабільну базу для економічного зростання в майбутньому. Зважаючи на великий ризик, кожен крок при використанні даного сценарію повинен бути виваженим. Для України здійснення бюджетного планування на основі оптимістичного сценарію – єдиний вихід із нинішньої ситуації.

Обравши відповідний сценарій розвитку економіки, уряд розробляє пропозиції щодо напрямів розвитку бюджетної політики на наступний рік та основні показники бюджету. Дуже важливим і складним завданням у даному випадку є збалансування бюджету.

Завершується перший етап прийняттям Верховною Радою України Основних напрямів бюджетної політики на наступний рік. Він триває з лютого до червня поточного року.

Другий етап бюджетного планування найнапруженіший – від червня до 15 серпня поточного року. Він полягає у визначенні попередніх показників доходів і видатків Державного бюджету України на наступний рік і узгодження цих показників з положеннями Державної програми соціально-економічного розвитку України на цей же період. До цього залучають практично всі органи державної виконавчої влади, головних розпорядників бюджетних коштів та інших учасників бюджетного

процесу. Організацію цієї роботи забезпечує Міністерство фінансів України, на яке покладається методична робота, опрацювання запитів головних розпорядників коштів, узгодження суперечливих позицій, зведення запитів тощо.

Особливістю третього етапу є найкороткотриваліший його термін – від 15 серпня до 15 вересня. На цьому етапі Міністерство фінансів України розраховує конкретні обсяги доходів і видатків Державного бюджету України, його збалансовує, узгоджує обсяги місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів. Цей етап завершується подачею Кабінетом Міністрів України на розгляд і затвердження Верховної Ради України проекту Закону України про Державний бюджет України на відповідний плановий рік.

Доволі спрощеною є організація бюджетного планування на регіональному й місцевому рівнях. Він полягає у використанні формульного підходу до планування доходів і видатків, а також фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, які не мають наукового обґрунтування.

Процес складання місцевих бюджетів зводиться до наступного. На базі основних прогнозних макропоказників економічного й соціального розвитку України та вимог бюджетної резолюції уряд Автономної Республіки Крим, обласні, Київська і Севастопольська міські державні адміністрації розробляють прогнозні показники економічного та соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, які є основою для складання проектів їхніх бюджетів.

Кабінет Міністрів України доводить до місцевих рад та органів виконавчої влади інструктивні листи про особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний рік. Органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя у встановлений їхніми радами термін,

виходячи з необхідності затвердження бюджетів до початку нового бюджетного року, доводять до місцевих рад, їхніх виконавчих органів та державних адміністрацій нижчого рівня відповідні вказівки щодо розробки проектів бюджетів.

Маючи необхідні дані, фінансові органи розраховують конкретні види доходів і видатків за підрозділами бюджетної класифікації. При цьому використовують різноманітні методи бюджетного планування (нормативний, коефіцієнтів, екстраполяції, предметно-цільовий, наукової обґрунтованості, економіко-математичні тощо).

Після завершення розрахунків фінансові органи приступають до збалансування дохідної і видаткової частини бюджетів. У разі незбалансованості доходів і видатків бюджетів органи виконавчої влади нижчого рівня подають відповідним органам вищого рівня необхідні розрахунки для обґрунтування розмірів дотацій і субвенцій, дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню.

З метою повного врахування всіх фінансових ресурсів, а також визначення середньої фінансової забезпеченості Автономної Республіки Крим та інших адміністративно-територіальних одиниць відповідний орган виконавчої влади складає територіальний зведений баланс фінансових ресурсів, дані якого можуть бути враховані при визначенні розмірів субвенцій.

Після проведення Міністерством фінансів України відповідних розрахунків Кабінет Міністрів України організовує доведення до органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя таких показників:

- розмірів дотацій і субвенцій, передбачених надати з Державного бюджету України, та їхнього цільового призначення;
- переліку видатків, які передбачено передати з Державного бюджету України на фінансування з бюджетів Автономної

Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя.

Такі ж показники доводять органи виконавчої влади до рад та органів виконавчої влади нижчого рівня у терміни, які б забезпечили затвердження бюджетів до початку бюджетного року.

Четвертий етап бюджетного планування (розгляд і затвердження бюджету) забезпечують Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та місцеві ради. Так, проект Державного бюджету України розглядається на засіданнях комітетів та сесійних засіданнях Верховної Ради України і затверджується Законом про Державний бюджет України.

Місцеві бюджети розглядають постійні комісії місцевих рад і на сесійних засіданнях затверджують відповідними постановами.

На кожному етапі бюджетного планування виникає ряд проблем, пов'язаних з відсутністю нового законодавства, неузгодженістю дій законодавчої та виконавчої влади й методик ряду розрахунків, недотриманням бюджетних процедур, лобіюванням інтересів окремих фінансових груп всупереч чинному законодавству та здоровому глузду. Усунення таких проблем можливе за умов побудови правової держави, розробки досконалого законодавства і безумовного його виконання насамперед органами законодавчої та виконавчої влади.

Процес демократичних перетворень в Україні вимагає використання в бюджетному плануванні нових прогресивних технологій, особливе місце серед яких відводять застосуванню програмно-цільового методу. Його можна використовувати ефективно як при поточному, так і при середньотерміновому й довготерміновому плануванні. В основу ідеї такого методу покладено поєднання можливостей бюджету з найефективнішим використанням бюджетних коштів для отримання конкретних результатів.

При розробці показників бюджету на плановий рік формування бюджетних програм здійснюються за головними розпорядниками бюджетних коштів відповідно до програмної класифікації видатків. В Україні до цього питання був використаний спрощений підхід, зокрема, об'єднання функціональної, відомчої та економічної класифікацій. Таким чином, застосовуючи старий багаж не зовсім ефективних методик з усіма недоліками у гіршому варіанті, виконавча влада сформулювала новий програмно-цільовий підхід у не найліпшому варіанті, без належного теоретичного й методологічного обґрунтування. Це призвело до постійних проблем, пов'язаних з фінансуванням таких бюджетних програм.

На нашу думку, застосування програмно-цільового методу в Україні було б ефективним при середньотерміновому бюджетному плануванні на основі стратегічних планів головних розпорядників бюджетних коштів. Передумовою ефективного середньотермінового планування може бути встановлення для всіх розпорядників бюджетних коштів граничних розмірів видатків. Відповідно до них керівники міністерств, відомств та інших органів державної виконавчої влади й центральних установ змогли б чітко визначити напрями своєї діяльності в межах програми.

Планування видатків відповідно до бюджетних програм дасть змогу чітко виділити конкретних виконавців програм і підвищити відповідальність виконавців за використання бюджетних коштів, яке має належати лише одній установі.

Програмно-цільовий метод бюджетного планування тісно пов'язаний із вирішенням проблем доцільності конкретних видатків за тими чи іншими програмами. Для цього потрібно розробити результативні показ-

ники програм як попередні (планові) та остаточні (фактичні). Їх можна згрупувати за наступними ознаками:

- показники затрат або вхідних ресурсів;
- показники продукту (обсяг виконаних робіт);
- показники ефективності;
- показники якості.

Використання зазначених показників дасть змогу проаналізувати програму, оцінити її результати й ефективність використання бюджетних коштів на виконання кожної програми.

Позитивним, на нашу думку, буде запровадження паспортів бюджетних програм для кожного головного розпорядника бюджетних коштів. Це сприятиме поліпшенню бюджетного контролю на всіх стадіях бюджетного процесу.

Таким чином, удосконалення бюджетного планування в умовах демократичних перетворень потребує нових теоретичних, організаційно-правових та методологічних підходів, зокрема: уточнення змісту бюджетного планування, його специфічних ознак, стратегічних і тактичних завдань та принципів; забезпечення узгоджених дій законодавчої та виконавчої влади, дотримання бюджетних процедур і чинного законодавства; приведення чинних законів та підзаконних актів у відповідність до вимог демократичної держави; розробки нових науково обґрунтованих методик розрахунків доходів, видатків, міжбюджетних трансфертів та фінансових нормативів бюджетної забезпеченості. Вирішення проблем бюджетного планування частково може бути забезпечене за умови розробки і застосування відповідних нових технологій, зокрема програмно-цільового методу, який дасть змогу забезпечити ефективний розподіл та використання бюджетних коштів.