

БЮДЖЕТУВАННЯ В УКРАЇНІ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ПОБУДОВИ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ВИТОКИ

Л. Алексеєнко, Б. Шулюк

*Тернопільський національний економічний університет,
46000, м. Тернопіль, вул. Львівська, 11*

Висвітлено концептуальні підходи до бюджетування у зарубіжній практиці з метою виокремлення найоптимальнішого для національної економіки. Обґрунтовано переваги та недоліки застосування методів бюджетування у вітчизняній практиці в контексті підвищення результативності витрачання бюджетних коштів. Аргументовано, що вибір методів, підходів та технологій бюджетування залежить від стану функціонування державних фінансів та соціально-економічного розвитку країни.

Ключові слова: бюджетування, стратегічне й середньострокове бюджетне планування, державні фінанси, головні розпорядники бюджетних коштів, програмно-цільовий метод.

Постановка проблеми. Розвиток ринкової економіки посилив увагу до підвищення добробуту та якості життя громадян завдяки застосуванню новітніх технологій бюджетування. Останнє відображає результат діяльності органів державної та місцевої влади, визначає рівень досягнення стратегічних пріоритетів, характеризує соціальну і правову захищеність громадян, розвиненість громадянського суспільства, впливає на функціонування державного та приватного секторів економіки.

В процесі здійснення бюджетування необхідно обов'язково змінювати і вдосконалювати методи планування соціально-економічних результатів діяльності міністерств та відомств, вимірювання цих результатів, а також форми звітності про їх виконання. Саме тому необхідно регулярно об'єктивно оцінювати досягнутий прогрес, впроваджувати позитивні та враховувати негативні аспекти при коригуванні бюджетних та соціальних реформ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні аспекти бюджетування ще не набули належного рівня зацікавленості з боку науковців, що зумовлює нерозробленість напрямів удосконалення функціональних елементів бюджетування у вітчизняній практиці. Окремі його аспекти розкрито в працях вітчизняних науковців, таких як: Б. Бабін, В. Базилевич,

В. Дем'янишин, Т. Єфименко, І. Запатріна, Є. Іонін, О. Кириленко, Е. Лібанова, І. Лук'яненко, І. Луніна, В. Опарін, К. Павлюк, Пасічник, З. Перун, О. Рожко, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій та ін. У цьому контексті заслуговують на увагу напрацювання відомих російських науковців: О. Аксененка, М. Афанасьєва, Ю. Бабакова, Г. Беленчук, В. Гамукіна, О. Лаврова, Г. Мироничевої, О. Шишкіна та інших. Однак головна увага в працях цих авторів приділена практичним питанням бюджетування та визначенню можливих шляхів розв'язання найважливіших проблем його реалізації. Тому питання активізації наукових зусиль, спрямованих на дослідження концептуально-методологічних засад бюджетування, є актуальним.

Постановка завдання. Метою запропонованої статті є дослідження концептуальних підходів застосування бюджетування та висвітлення його методології з метою вибору найефективнішої концепції його реалізації.

Викладення основного матеріалу дослідження. На основі позитивних результатів, отриманих до кінця 1980-х і 1990-х рр., багато країн (Австралія, Канада, Нова Зеландія й більшість країн Європейського Союзу) почали впроваджувати новітні технології бюджетування. Згадані країни використовували різноманітні методи та підходи, спрямовані на перетворення бюджету в ефективний інструмент управління бюджетом, підвищення результативності витрачання бюджетних ресурсів та отримання важливих для суспільства результатів.

Категорію „бюджетування” варто розглядати у вузькому та широкому розумінні. Так, у вузькому розумінні бюджетування – це процес управління видатками бюджету з урахуванням необхідності досягнення суспільно важливих результатів від використання бюджетних коштів відповідно до пріоритетів державної політики. У широкому – бюджетування варто інтерпретувати як систему управління бюджетом, за котрої структура та обсяги фінансування бюджетних і державних цільових програм залежать від результатів діяльності їх виконавців. Тобто, перше пов'язане з реалізацією

стратегічних цілей соціально-економічного розвитку держави, а друге – з виконанням функцій головних розпорядників бюджетних коштів.

Отже, таке розуміння бюджетування у науковій літературі відображене у двох концептуальних підходах – „сервісному” та „проблемно-орієнтованому”. В основі першого знаходиться бюджетна послуга як одиниця відповідальності органів влади, при реалізації другого увага зосереджена на розв’язанні соціально-економічних проблем розвитку держави, регіону.

Змістовність першого підходу зображено на рисунку 1, на якому видно, що сфера повноважень головних розпорядників бюджетних коштів є основою для встановлення відповідальності за надання соціальних послуг. Вона визначається нормативно-правовою базою, що розмежовує функції між органами державної і місцевої влади різних рівнів.



Рис. 1. Концептуальна модель бюджетування відповідно до „сервісного” підходу*

** Побудовано автором на основі джерел [1, с. 20–22; 3; 4].*

Сфера повноважень поділяється на комплекс „продуктів діяльності” органів влади – бюджетні послуги (в галузі освіти, охорони здоров’я, культури і мистецтва тощо), які займають переважну частку у видатках місцевих бюджетів. Кожен із „продуктів діяльності” (кожну бюджетну послугу) закріплюють за конкретним органом влади. Для недопущення дублювання функцій розпорядників коштів при розподілі бюджетних послуг необхідно дотримуватися правила „одна послуга – один орган”. При цьому основою виступають цілі галузевих органів влади як на поточний період, так і на середньострокову перспективу, коли враховують стратегічні пріоритети держави.

Підсумки діяльності галузевих органів влади оцінюють результативними показниками, що відображають ступінь досягнення цілей програми. Цілі згаданих органів влади виражаються в характеристиках бюджетних послуг. Наприклад, у досягненні запланованих показників динаміки таких характеристик, як якість, обсяг, доступність, ціна для населення, собівартість бюджетної послуги тощо. Ці показники обов’язково включаються у контракти з відповідальними органами влади щодо виконання завдань програми. Таким чином, створюють систему мотивації та персональної відповідальності за досягнення визначених для органу влади результатів. Окрім того, контрактний підхід при виконанні державних цільових та бюджетних програм реалізують через складання щорічних звітів про результати діяльності виконавців програм.

Бюджетування, побудоване на „проблемно-орієнтованому” підході має ширшу сферу застосування (див. рис. 2). Галузеві органи влади, в межах сфери своєї діяльності та доведених середньострокових обсягів бюджетних асигнувань, визначають стратегічні цілі й пріоритети. Відповідно, останні формують із урахуванням проблем, що потребують розв’язання. Орієнтуючись на стратегічну мету, органи влади формують середньострокові пріоритети соціально-економічного розвитку держави, регіону. Останні, своєю чергою,

розподіляють на тактичні завдання, що відображають у бюджетних програмах. Згадана програма містить результативні показники, за допомогою яких фіксують ступінь виконання наміченого тактичного завдання.



Рис. 2. Концептуальна модель бюджетування відповідно до „проблемно-орієнтованого” підходу*

* Побудовано автором на основі джерел [1, с. 20–22; 3; 4].

При реалізації „проблемно-орієнтованого” підходу бюджетування застосовують адміністративну модель управління бюджетними видатками. Вона передбачає жорсткий адміністративний контроль, деталізовану регламентацію діяльності виконавців програм, застосування уніфікованого інструментарію рейтингових оцінок програм. Такі вимоги посилюють

відповідальність галузевих органів влади щодо виконання запланованих завдань.

Досліджуючи концепції бюджетування, варто зазначити, що найпоширенішою у світовій бюджетній практиці є остання. Її використовують у таких економічно розвинутих країнах, як Велика Британія, Німеччина, Російська Федерація, Франція, Швейцарія тощо. Це зумовлено тим, що бюджетування організують центральні органи влади, хоча їх діяльність не пов'язана з наданням бюджетних послуг населенню, а спрямована на розв'язання загальних проблем і завдань. Незважаючи на це, обидва підходи заслуговують на увагу, адже їх можна застосовувати у різних країнах залежно від методів та способів організації бюджетного процесу.

Бюджетування в системі державних фінансів України ґрунтоване на концепції програмно-цільового бюджетування. Адже згадане бюджетування узагальнило позитивні риси різних методів бюджетування, які використовували протягом десятиліть у багатьох країнах світу („бюджетування з нуля”, „базисне бюджетування”, „програмне бюджетування”) і постійно вдосконалювали (див. рис. 3). Ідеологія програмно-цільового підходу полягає у переході від принципу утримання бюджетних установ до принципу отримання конкретних результатів від використання бюджетних коштів певною установою. Відповідно, щоб виміряти та оцінити ці результати, будь-які видатки бюджету за такого підходу мають бути затверджені у вигляді державної цільової та бюджетної програми, що має виконавця, мету та критерії оцінки її виконання. Згадані програми є складовими стратегічного планування і програмування соціально-економічного розвитку країни, ставши одним із засобів державної підтримки населення, що дає змогу системно і комплексно вирішувати соціальні проблеми, а також сприяти залученню вітчизняних та іноземних інвесторів, використовуючи державний статус програм.

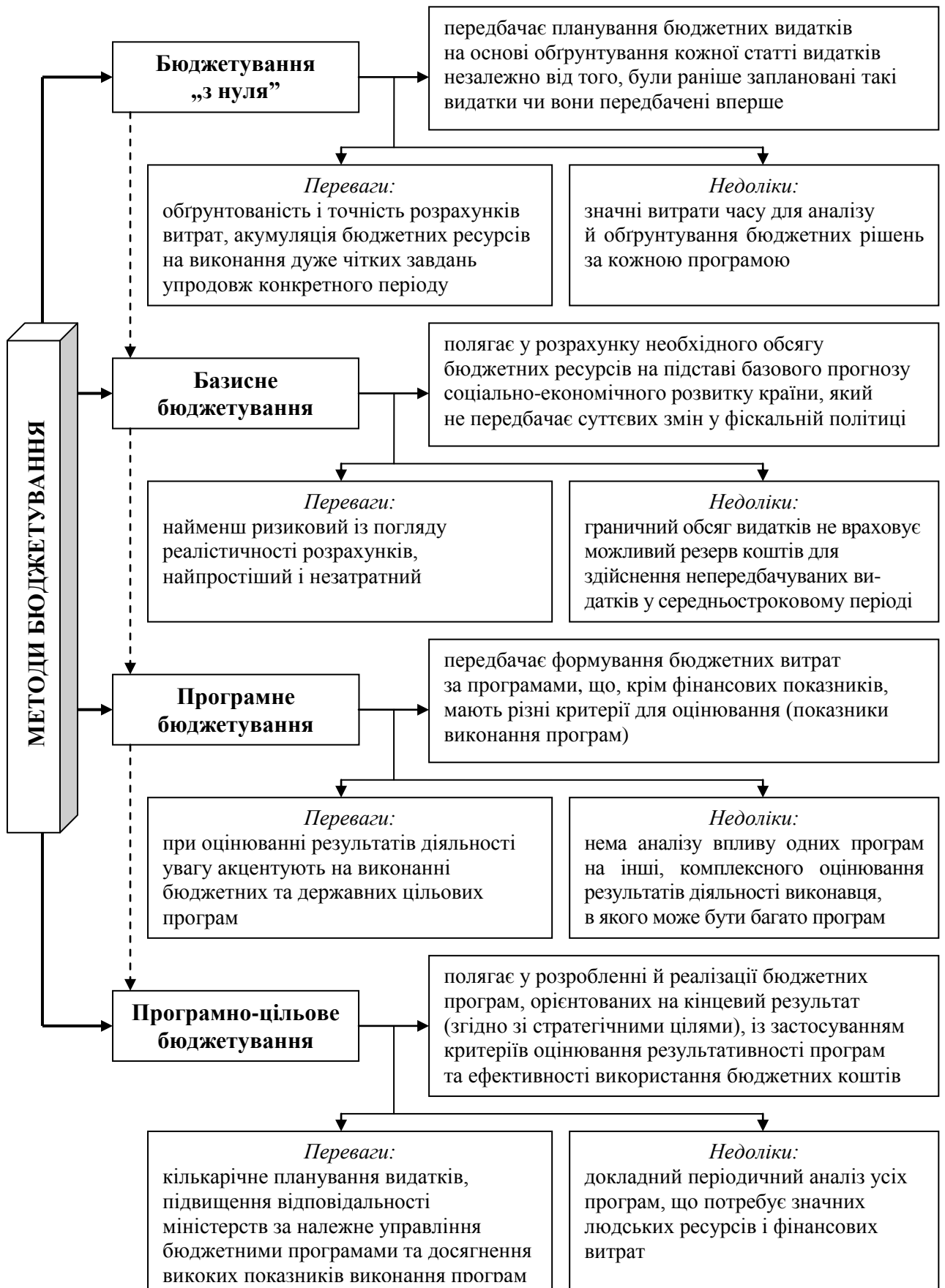


Рис. 3. Загальна характеристика методів бюджетування*

* Побудовано автором на основі джерел [1, с. 21; 2, с. 6–9; 5, с. 108–118].

Зважаючи на викладене, під поняттям „програмно-цільового бюджетування” необхідно розуміти технологію планування й управління бюджетними коштами у коротко- та середньостроковій перспективі. Воно передбачає розроблення і реалізацію державних цільових й бюджетних програм, орієнтованих на кінцевий результат (згідно зі стратегічними цілями), із застосуванням критеріїв результативності та ефективності використання коштів.

Таким чином, створення програмно-цільового бюджетування дало змогу переходу до дієвих форм ринкової кон’юнктури і формування багатовекторної структури пріоритетів. Тому програмно-цільові методи державного управління соціально-економічними процесами є актуальними та потребують гнучкіших і виваженіших підходів із огляду на зростаючу складність їх регулювання в умовах децентралізації управління в усіх сферах суспільного життя в Україні.

Висновки. Отже, з метою підвищення дієвості органів державної та місцевої влади виникає необхідність зваженого підходу до вибору концепції бюджетування з урахуванням стану державних фінансів, необхідних витрат для фінансування державних цільових та бюджетних програм, соціально важливих для суспільства результатів та ін. При цьому врахування переваг і недоліків зазначених підходів та методів при формуванні бюджетної політики України сприятиме обґрунтуванню доходної частини бюджету та більш прозорому та раціональному використанню бюджетних коштів. Відтак, ефективна реалізація технологій бюджетування сприятиме людському розвитку, забезпечуватиме соціальну справедливість, рівність, добробут громадян та соціальну злагоду в суспільстві.

1. Аксененко А. В. Бюджетирование, ориентированное на результат: региональный опыт внедрения / А. В. Аксененко // Финансы. – 2009. – № 1. – С. 20–22.

2. Афанасьев М. П. Программный бюджет как инструмент повышения открытости бюджетного процесса / М. П. Афанасьев, А. А. Беленчук, А. М. Лавров // АБиК. Финансовый журнал. – 2011. – № 3. – С. 5–18.

3. Бабаков Ю. А. Основные модели результативного бюджетирования [Электронный ресурс] / Ю. А. Бабаков, Л. Н. Лисовцева. – Режим доступа: www.weblancer.net/download/portfolio/621522/621522.doc. – Назва з екрана.

4. Миронычева А. С. Бюджетирование, ориентированное на результат. Подходы к

организации результативного бюджетирования [Электронный ресурс] / А. С. Мироничева. – Режим доступа: http://www.skags.ru/management_spes/nirs/doklad/Mironi.pdf. – Назва з екрана.

5. Федосов В. М. Бюджетна система: підруч. / За наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К.: Центр учбов. літератури; Тернопіль: Екон. думка, 2012. – 871 с.

БЮДЖЕТИРОВАНИЕ В УКРАИНЕ: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ИСТОКИ

Л. Алексеенко, Б. Шулюк

*Тернопольский национальный экономический университет,
46000, г. Тернополь, ул. Львовская, 11*

Освещены концептуальные подходы к бюджетированию в зарубежной практике с целью выделения оптимального для национальной экономики. Обоснованы преимущества и недостатки применения методов бюджетирования в отечественной практике в контексте повышения результативности расходования бюджетных средств. Аргументировано, что выбор методов, подходов и технологий бюджетирования зависит от состояния функционирования государственных финансов и социально-экономического развития страны.

Ключевые слова: бюджетирование, стратегическое и среднесрочное бюджетное планирование, государственные финансы, главные распорядители бюджетных средств, программно-целевой метод.

BUDGETING IN UKRAINE: A CONCEPTUAL BASIS OF BUILDING AND METHODOLOGICAL SOURCES

L. Alekseyenko, B. Shulyuk

*Ternopil National Economic University,
46000, Ternopil, st. Lviv, 11*

The conceptual approaches to budgeting in foreign practice for separation the best for the national economy are highlighted. The advantages and disadvantages of application of budgeting methods in domestic practice in the context to improve effectiveness of budget spending are substantiated. It is argued that the choice of methods, budgeting approaches and technologies depends on the functioning of public finances and socio-economic development of the country.

Keywords: budgeting, strategic and medium-term budget planning, public finance, key spending units, program-target method.