

УДК 336.5.01:354

Є. М. Фетіщенкоаспірант кафедри управління національним господарством та економічної політики
Національної академії державного управління при Президентові України

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

У статті проаналізовано й узагальнено наукові підходи до трактування сутності понять «бюджетне планування» та «видатки бюджету» («видатки державного бюджету»). Встановлено найбільш поширені підходи до визначення бюджетного планування та видатків бюджету. Запропоновано визначення поняття «планування видатків державного бюджету» в контексті державного управління.

Ключові слова: планування видатків державного бюджету, бюджетне планування, видатки бюджету, видатки державного бюджету, економічні відносини.

Постановка проблеми. Економічний розвиток будь-якої країни та добробут її громадян значною мірою залежать від якості розподілу централізованого грошового фонду держави – бюджету країни. Раціональний підхід до планування видатків державного бюджету сприяє створенню належної фінансової бази для розвитку виробництва, науки й техніки, активізації зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення громадського порядку, національної безпеки, соціального захисту населення тощо.

У сучасній науковій думці та на законодавчому рівні термін «планування видатків державного бюджету» не має встановленого визначення. Спробу визначити схоже поняття – поняття «планування видатків бюджету» – зробила в дисертації Т. Набока, характеризуючи його як «процес визначення науково обґрунтованих критеріїв розподілу коштів і використання фінансових ресурсів у процесі складання, розгляду й затвердження бюджету з метою забезпечення ефективного виконання державою своїх функцій та розвитку суспільства» [1, с. 41]. Інші ж науковці зазвичай розкривають сутність зазначених понять через такі їх складники, як бюджетне планування та видатки бюджету (видатки державного бюджету). Саме тому актуальним питанням для науки державного управління наразі залишається визначення дефініції «планування видатків державного бюджету».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним засадам бюджетного планування приділяли увагу такі вітчизняні й зарубіжні науковці: М. Артус, А. Бабиц, В. Базилевич, О. Василик, В. Венгер, Т. Говорушко, Л. Клець,

Д. Коваленко, Л. Сафонова, Р. Сорока, Г. Старостенко, В. Стоян, Л. Феценко, В. Хомутенко, С. Юрій. Видатки бюджету та видатки державного бюджету визначали В. Баранова, І. Благун, В. Бодров, М. Грідчина, В. Захожай, П. Іжевський, Ю. Пасечник, Г. Поляк, О. Романенко, Н. Стасюк, І. Шевчук. Дослідження наукових підходів до визначення понять «бюджетне планування» та «видатки бюджету» проводили І. Лютий, Т. Набока, М. Панасюк, З. Перощук та інші автори. Водночас є потреба в додатковому комплексному аналізі й узагальненні наукових підходів до трактування зазначених понять із метою визначення сутності планування видатків державного бюджету в контексті державного управління.

Мета статті. Завдання публікації полягає у визначенні поняття «планування видатків державного бюджету» на основі аналізу й узагальнення наукових підходів до трактування сутності понять «бюджетне планування» та «видатки бюджету» («видатки державного бюджету»).

Виклад основного матеріалу. Аналізуючи теоретичні доробки в бюджетній сфері, можна зробити висновок, що науковці висувують різні концептуальні підходи до трактування змісту бюджетного планування.

Л. Клець вважає: «Економічна сутність бюджетного планування полягає в централізованому розподілі та перерозподілі ВВП між ланками бюджетної системи на основі загальнонаціональної соціально-економічної програми розвитку бюджетів різного рівня» [2, с. 155]. Схоже визначення бюджетного планування пропонує В. Базилевич, характеризуючи його

як «централізований розподіл і перерозподіл вартості валового внутрішнього продукту й національного доходу між ланками бюджетної системи на основі національної соціально-економічної програми розвитку країни в процесі складання та виконання бюджетів і позабюджетних фондів» [3, с. 252].

Багато науковців визначають бюджетне планування як процес [4, с. 133]. Так, на думку російського вченого А. Бабиц, бюджетне планування – це «процес розробки проектів бюджетів всіх рівнів бюджетної системи відповідно до бюджетної класифікації на основі прогнозу соціально-економічного розвитку, виходячи з фінансової політики держави, діючої системи податків і зборів» [5, с. 411].

С. Юрій зазначає: «Бюджетне планування можна охарактеризувати як науково обґрунтований процес визначення обсягів і джерел формування та напрямів використання централізованих фондів грошових коштів» [6, с. 156]. Аналогічний підхід використовує низка науковців, при цьому більшість із них доповнюють свої дефініції бюджетного планування метою його здійснення. Наприклад, М. Артус стверджує: «Бюджетне планування – це науково обґрунтований процес визначення джерел формування і напрямів використання бюджетних фінансових ресурсів для забезпечення пропорційного й динамічного соціально-економічного розвитку суспільства» [7, с. 135]. В. Хомутенко трактує бюджетне планування як «науково обґрунтований процес визначення джерел створення й напрямів використання бюджетних ресурсів в економіці держави з метою забезпечення стабільного економічного та соціального розвитку» [8, с. 62]. Ідентичну ціль пропонують у своїх визначеннях О. Василик [9, с. 60], Т. Говорушко [10, с. 34], Г. Старостенко [11, с. 101], Л. Феценко [12, с. 40].

Не менш поширеним є комплексний підхід до визначення бюджетного планування. Р. Сорока визначає бюджетне планування як «комплекс організаційно-технічних та методичних заходів із визначення доходів і видатків на стадіях складання, розгляду й затвердження проекту бюджету» [13, с. 29]. Згідно з «Енциклопедичним словником з державного управління» поняття «бюджетне планування» тлумачиться як складник фінансового планування, що виступає як комплекс організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів із визначення доходів та видатків бюджетів на всіх

стадіях бюджетного процесу [014, с. 72]. На думку Л. Сафоновой, бюджетне планування – це «комплекс організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів із визначення доходів і видатків бюджетів у ході їх складання, розгляду й затвердження» [15, с. 110]. Дотримуючись зазначеної ідеї, Л. Клець та В. Стоян уточнюють свої дефініції бюджетного планування визначенням мети проведення комплексу заходів, а саме «з метою забезпечення сталого економічного зростання та проведення цілеспрямованої соціальної політики держави» [2, с. 156], «для визначення обсягів і джерел формування й напрямів використання бюджетних ресурсів держави з метою забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку» [16, с. 66].

З огляду на зазначене доцільно розділити думку І. Лютого, що у фінансовій науці бюджетне планування пов'язують зі словосполученнями «централізований розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту», «науково обґрунтований процес», «комплекс організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів» [17, с. 82]. При цьому необхідно зазначити, що окремі науковці також характеризують бюджетне планування як компонент бюджетного процесу або як сферу управлінської діяльності. Л. Клець переконує: «Бюджетне планування є складником бюджетного процесу, що включає порядок складання, розгляду та затвердження бюджету, його нормативно-правову й організаційну основу, а також питання теорії та методології складання бюджетів країни» [2, с. 155]. Подібні підходи використовують В. Венгер [18, с. 125], Д. Коваленко [19, с. 378], С. Юрій [6, с. 156]. Водночас останній із названих науковців розглядає бюджетне планування з позиції управлінської діяльності, зазначаючи, що за змістом бюджетне планування є особливою сферою фінансової діяльності держави, пов'язаною з обґрунтуванням певних управлінських рішень у сфері бюджету щодо фінансового забезпечення запланованих заходів; тобто це специфічна сфера управління [6, с. 156].

Проаналізувавши різні підходи до визначення сутності бюджетного планування, вважаємо за доцільне розглядати його з декількох сторін: 1) як централізований розподіл і перерозподіл валового внутрішнього продукту; 2) як науково обґрунтований процес визначення джерел формування (створення) та напрямів вико-

ристання бюджетних ресурсів держави; 3) як комплекс організаційно-технічних, методичних та методологічних заходів із визначення доходів і видатків бюджету; 4) як складову частину бюджетного процесу; 5) як сферу управлінської діяльності. Багатосторонність бюджетного планування вказує на складність явища, проте дає змогу виділити основні його характеристики (сферу застосування – відносини, що виникають у зв'язку з розподілом і перерозподілом валового внутрішнього продукту; форму прояву – процес складання, розгляду й затвердження бюджету; об'єкт – бюджетні ресурси держави; суб'єкти – органи державної влади та органи місцевого самоврядування) і встановити мету проведення – забезпечення соціально-економічного розвитку держави.

Єдиної думки щодо визначення видатків бюджету також не існує. Більшість науковців характеризують їх як фінансову категорію (див. таблицю 1).

Узагальнивши наведені в таблиці 1 визначення поняття «видатки бюджету», вважаємо найбільш поширеним таке трактування: видатки бюджету – це економічні відносини, які виникають у процесі розподілу й використання централізованого фонду грошових коштів

держави. При цьому доцільно зазначити, що окремі науковці (В. Баранова, Г. Поляк, В. Хомутенко) визначають учасників цих відносин: державу, юридичних (організації, установи) та фізичних осіб (населення).

Досить розповсюдженими також є визначення видатків бюджету, задекларовані Бюджетним кодексом України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI та його попередньою версією (від 21 червня 2001 р. № 2542-III [26]). У п. 1 ст. 2 чинного документа вказано: «Видатки бюджету – це кошти, спрямовані на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом. До них не належать: погашення боргу, надання кредитів із бюджету, розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів, повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування» [27].

Спираючись на норми законодавства, ідентично трактують видатки бюджету М. Артус [7, с. 77], В. Бодров [28, с. 338], Л. Клець [2, с. 27], Р. Сорока [13, с. 106], І. Шевчук [29, с. 97]. Вважаємо, що така позиція щодо визначення поняття є досить непоганою, проте її доцільно застосовувати лише тоді, коли плану-

Таблиця 1

Окремі визначення поняття «видатки бюджету»

Автор	Поняття
В. Баранова [20, с. 33]	Видатки бюджету являють собою економічні відносини між державою, юридичними та фізичними особами, які виникають під час розподілу й використання бюджетних ресурсів, реалізуються в об'єктивних економічних процесах і проявляються за допомогою структурного різноманіття, динамічності та функціональної особливості.
М. Грідчина, В. Захожай [21, с. 79]	Видатки бюджету – це економічні відносини, що виникають у зв'язку з розподілом фонду коштів держави та його використанням за галузевим, цільовим і територіальним призначенням.
Л. Клець [2, с. 27]	Видатки бюджету – це економічні відносини, на основі яких здійснюється процес використання грошових ресурсів централізованого фонду для виконання державою своїх функцій.
Г. Поляк [22, с. 112]	Видатки бюджету – це економічні відносини, що виникають між державою, з одного боку, та організаціями, установами й громадянами – з іншого, у ході використання централізованих фондів грошових коштів.
О. Романенко [23, с. 167]	Видатки бюджету – це економічні відносини, що виникають із приводу розподілу коштів бюджетного фонду держави.
Н. Стасюк [24, с. 133]	Видатки бюджету – це економічні відносини, що виникають із приводу розподілу коштів бюджетного фонду держави.
В. Стоян [16, с. 47]	Видатки бюджету уособлюють економічні відносини, які виникають у зв'язку з розподілом централізованого фонду грошових коштів держави та його використанням за цільовим призначенням.
Л. Фещенко [12, с. 43]	Видатки бюджету являють собою економічні відносини, які виникають у зв'язку з розподілом централізованого фонду грошових коштів і його використанням за цільовим призначенням.
В. Хомутенко [8, с. 183]	Видатки бюджету як економічна категорія – це сукупність економічних відносин між державою, юридичними й фізичними особами, які виникають у процесі розподілу та використання централізованого фонду держави.
С. Юрій [6, с. 334]	Видатки бюджету – це об'єктивні економічні відносини, пов'язані з розподілом і використанням централізованого фонду грошових коштів держави, що є завершальним етапом перерозподільчих процесів за допомогою бюджетних відносин.

вання видатків бюджету здійснюється за програмно-цільовим методом. З. Перощук у свою чергу взагалі не погоджується з дефініцією, викладеною в Бюджетному кодексі України, наголошуючи на тому, що в цьому документі термін «використовується у вузькому значенні» [30, с. 173].

Нетрадиційними є визначення видатків бюджету, запропоновані А. Бабич, І. Благуном, Т. Набокою. Використовуючи процесуальний підхід до визначення видатків бюджету, А. Бабич зазначає: «Видатки бюджету являють собою процес виділення та використання фінансових ресурсів, акумульованих у бюджетах кожного рівня, відповідно до законів і постанов про бюджети на відповідний фінансовий рік» [5, с. 333–334]. Надумку І. Благун, видатки бюджету – це «законодавчо визначені норми й напрями використання бюджетних коштів» [25, с. 31]. Т. Набока пропонує розглядати видатки бюджету з позиції управлінської діяльності та визначати їх як «важіль державної фінансової політики, раціональне використання якого на всіх стадіях бюджетного процесу сприяє ефективному виконанню державою конституційних зобов'язань та забезпечує добробут і соціально-економічний розвиток» [1, с. 18].

Тлумачення видатків державного бюджету також дещо різняться. Ю. Пасечник розглядає їх як «витрати, що відображають соціально-економічні відносини, на основі яких здійснюється використання централізованих коштів за напрямами, визначеними законом» [31, с. 443]. П. Іжевський трактує видатки державного бюджету як «витрати держави на загальнодержавному рівні, які необхідні для виконання державою її функцій і виражають економічні відносини, на основі яких здійснюється використання централізованих коштів за напрямами, визначеними законом» [32, с. 152]. Р. Сорока зазначає: «Видатки державного бюджету характеризуються як рух грошових коштів із бюджету на загальнодержавному рівні на фінансування програм і заходів, які необхідні для виконання державою її функцій. Ці видатки виражають економічні відносини, на основі яких здійснюється використання централізованих коштів за напрямами, визначеними законом» [13, с. 106].

Підсумовуючи наукову дискусію, планування видатків державного бюджету в загальному вигляді можна представити як процес складання, розгляду й затвердження видаткової

частини проекту державного бюджету, який передбачає здійснення певного комплексу організаційно-технічних і методичних заходів. У контексті державного управління планування видатків державного бюджету пропонуємо визначити як процес підготовки та прийняття державно-управлінських рішень щодо напрямів використання централізованого фонду грошових коштів держави з метою забезпечення її соціально-економічного розвитку.

Висновки і пропозиції. У результаті проведеного дослідження визначено, що вітчизняні й зарубіжні науковці висувають різні концептуальні підходи до визначення понять «бюджетне планування» та «видатки бюджету» («видатки державного бюджету»). Найчастіше бюджетне планування розглядають як науково обґрунтований процес визначення джерел формування й напрямів використання бюджетних ресурсів держави або як комплекс організаційно-технічних, методичних і методологічних заходів із визначення доходів і видатків бюджету. Видатки бюджету науковці зазвичай характеризують як фінансову категорію та визначають як економічні відносини, що виникають у процесі розподілу й використання централізованого фонду грошових коштів держави. З огляду на зазначене планування видатків державного бюджету в загальному вигляді можна представити як процес складання, розгляду та затвердження видаткової частини проекту державного бюджету, який передбачає здійснення певного комплексу організаційно-технічних і методичних заходів. У контексті державного управління пропонуємо таку дефініцію: планування видатків державного бюджету – це процес підготовки та прийняття державно-управлінських рішень щодо напрямів використання централізованого фонду грошових коштів держави з метою забезпечення її соціально-економічного розвитку.

Список використаної літератури:

1. Набока Т. Управління видатками бюджету та напрями його вдосконалення в Україні : дис. ... канд. екон. наук : спец. 08.00.08 / Т. Набока. – К., 2015. – 345 с.
2. Клець Л. Бюджетний менеджмент : [навч. посібник] / Л. Клець. – К. : Центр учбової літератури, 2007. – 640 с.
3. Державні фінанси : [навч. посібник] / [В. Базилевич, Л. Баластрик] ; за заг. ред. В. Базилевича. – К. : Атіка, 2002. – 368 с.
4. Панасюк М. Бюджетне планування: теоретико-методологічний аспект / М. Панасюк // Еко-

- номіка та держава. – 2011. – № 7. – С. 132–134.
5. Бабич А. Государственные и муниципальные финансы : [учебник для вузов] / А. Бабич, Л. Павлова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 703 с.
 6. Бюджетна система : [підручник] / за ред. С. Юрія, В. Дем'янишина, О. Кириленко. – Тернопіль : ТНЕУ, 2013. – 624 с.
 7. Артус М. Бюджетна система України : [навч. посібник] / М. Артус, Н. Хижа. – К. : Вид-во Європейського ун-ту, 2005. – 220 с.
 8. Бюджетна система : [навч. посібник] / [В. Баранова, О. Дубовик, В. Хомутенко та ін.] ; за заг. ред. В. Хомутенко. – О. : Вид-во Бартенєва, 2014. – 392 с.
 9. Василик О. Державні фінанси України : [підручник] / О. Василик, К. Павлюк. – К. : Центр навчальної літератури, 2003. – 608 с.
 10. Бюджетна система : [навч. посібник] / [Н. Кли-маш, К. Багацька, Н. Дем'яненко та ін.] ; за заг. ред. Т. Говорушко. – Львів : Магнолія-2006, 2014. – 296 с.
 11. Старостенко Г. Бюджетна система : [навч. посібник] / Г. Старостенко, Ю. Булгаков. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 240 с.
 12. Фещенко Л. Бюджетна система України : [навч. посібник] / Л. Фещенко, П. Проноза, Н. Кузьминчук. – К. : Кондор, 2008. – 440 с.
 13. Сорока Р. Бюджетна система : [навч. посібник] / Р. Сорока, І. Благун. – Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2011. – 236 с.
 14. Іжа М. Енциклопедичний словник з державного управління : у 8 т. / М. Іжа, В. Бодров та ін. – К. : НАДУ, 2011–2011. – Т. 4 : Галузеве управління. – 2011. – 648 с.
 15. Сафонова Л. Бюджетний менеджмент : [навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц.] / Л. Сафонова. – К. : КНЕУ, 2001. – 186 с.
 16. Стоян В. Казначейська система : [підручник] / В. Стоян, О. Даневич, М. Мац. – К. : Центр учбової літератури, 2014. – 868 с.
 17. Лютий І. Суперечності планування видаткової частини державного бюджету України / І. Лютий, Л. Савич // Формування ринкової економіки в Україні. – 2009. – № 19. – С. 81–87.
 18. Венгер В. Фінанси : [навч. посібник] / В. Венгер. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 432 с.
 19. Коваленко Д. Фінанси, гроші та кредит: теорія та практика : [навч. посібник] / Д. Коваленко, В. Венгер. – К. : Центр учбової літератури, 2013. – 578 с.
 20. Бюджетна система України: проблемні питання : [монографія] / [Л. Васютинська, М. Слатвинська, О. Дубовик та ін.] ; за заг. ред. В. Баранової. – О. : ВОИ СОИУ «Атлант», 2013. – 252 с.
 21. Фінанси (теоретичні основи) : [підручник] / [М. Грідчина, В. Захожай, Л. Осіпчук та ін.] ; за ред. М. Грідчиної, В. Захожая. – К. : МАУП, 2004. – 312 с.
 22. Финансы. Денежное обращение. Кредит : [учебник для студ. вузов, обуч. по направл. экономики (080100) и менеджмента (080500)] / под ред. Г. Поляка. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 639 с.
 23. Романенко О. Фінанси : [підручник] / О. Романенко. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 312 с.
 24. Стасюк Н. Фінанси : [навч. посібник] / Н. Стасюк. – Вінниця : ВНТУ, 2008. – 256 с.
 25. Благун І. Бюджетний менеджмент : [навч. посібник] / І. Благун, Р. Воронко, М. Бучкович. – Львів : Магнолія-2006, 2007. – 224 с.
 26. Бюджетний кодекс України : Закон України від 21 червня 2001 р. № 2542-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2542-14>.
 27. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
 28. Бодров В. Державне регулювання економіки та економічна політика : [навч. посібник] / В. Бодров, О. Сафронова, Н. Балдич. – К. : Академвидав, 2010. – 520 с.
 29. Шевчук І. Бюджетна система : [навч. посібник] / І. Шевчук, В. Черепанова, Т. Ставерська. – Х. : Видавець Іванченко І.С., 2015. – 284 с.
 30. Перощук З. Проблеми правового регулювання доходів та видатків бюджетів, що становлять бюджетну систему України / З. Перощук // Актуальні проблеми держави і права. – 2014. – № 74. – С. 172–177.
 31. Пасечник Ю. Бюджетна система України : [навч. посібник] / Ю. Пасечник. – К. : Знання-Прес, 2006. – 607 с.
 32. Іжевський П. Фінанси : [навч. посібник] / П. Іжевський, О. Кошонько. – Львів : Магнолія-2006, 2013. – 373 с.

Фетищенко Е. Н. Теоретические основы планирования расходов государственного бюджета

В статье проанализированы и обобщены научные подходы к толкованию сути понятий «бюджетное планирование» и «расходы бюджета» («расходы государственного бюджета»). Установлены наиболее распространенные подходы к определению бюджетного планирования и расходов бюджета. Предложено определение понятия «планирование расходов государственного бюджета» в контексте государственного управления.

Ключевые слова: планирование расходов государственного бюджета, бюджетное планирование, расходы бюджета, расходы государственного бюджета, экономические отношения.

Fetishchenko Ye. M. Theoretical bases of the planning of government budget expenditures

The article analyses and generalizes scientific approaches to explanation of essence of terms “budget planning”, “budget expenditures”, “government budget expenditures”. The most common approaches to the definition of budget planning and budget expenditures are determined. Definition of “planning of government budget expenditures” in the context of public administration is proposed.

Key words: *planning of government budget expenditures, budget planning, budget expenditures, government budget expenditures, economic relations.*