

УДК 336.144.2

## БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

**Мигович Т.М., Мороз Р.Я., Тимків Н.А.**

ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»

У статті досліджено теоретичні аспекти планування видатків місцевих бюджетів. Автором визначено сутність бюджетної децентралізації. Охарактеризовано програмно-цільовий метод у бюджетному плануванні. Виокремлено місцеві бюджети, що мають прямі взаємовідносини з державним бюджетом. Узагальнено проблеми застосування програмно-цільового методу в умовах децентралізації.

**Ключові слова:** бюджет, місцеві бюджети, об'єднана територіальна громада, програмно-цільовий метод, бюджетна децентралізація.

---

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах ринкового господарювання в Україні актуальними є процеси секторальної децентралізації, тобто передачі місцевим органам влади значної кількості повноважень у різних секторах економіки. Так, фінансова децентралізація пе-

редбачає матеріальне забезпечення механізму надання суспільних послуг на місцях, узгодження переліку таких послуг із потребами конкретних територій, підвищує ефективність діяльності відповідальних місцевих органів влади та управління фінансами загалом. Проте фінансова де-

централізація передбачає наявність ряду умов, а саме достатньої самостійності органів місцевої влади щодо визначення обсягів і структури видатків місцевих бюджетів; чіткого розподілу бюджетних повноважень між різними рівнями управління з урахуванням соціально-економічних показників розвитку адміністративних утворень; дієвих методів планування видатків місцевих бюджетів задля реалістичного прогнозу можливості належного виконання покладених на органи місцевого самоврядування функцій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми планування видатків місцевих бюджетів загалом і окремих адміністративно-територіальних одиниць зокрема досліджуються такими науковцями, як А.Г. Ахламов, О.В. Голинська, О.А. Костенко, І.В. Кохан, В.С. Кравців, П.В. Логвінов та інші. При цьому варто відзначити, що кожен автор розглядає бюджет як основу функціонування місцевих органів влади, так і як матеріальну базу розвитку територій.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Водночас недостатніми є напруження щодо впливу використання програмно-цільового методу планування на планування місцевих бюджетів в контексті децентралізації. На нашу думку, особливої уваги потребує дослідження саме даного процесу з урахуванням сучасних умов функціонування фінансів.

**Формулювання цілей статті.** Головною метою цієї роботи є аналіз планування місцевих бюджетів в умовах децентралізації влади й утворення об'єднаних територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу.** Основним завданням державної регіональної політики України є усунення чи мінімізація диспропорцій у соціально-економічному розвитку територій. Основним чином це завдання реалізується через функціонування місцевих фінансів, а саме через місцеві бюджети. Тому бюджетне планування набуває особливої ваги у сучасному соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних утворень. Зокрема, це стосується об'єднаних територіальних громад як первинної пріоритетної ланки економіки та місцевого самоврядування.

Соціально-економічний розвиток органів місцевого самоврядування та держави в цілому значною мірою залежить від бюджетної політики у сфері місцевих видатків, особливо на етапі економічних перетворень, коли фінансові ресурси обмежені. В таких умовах фінансове забезпечення розвитку економіки можливе шляхом удосконалення планування видатків, яке вимагає перерозподілу бюджетних коштів між певними напрямками шляхом аналізу зазначеної структури та ефективності витрачання бюджетних коштів. Необхідність ефективного використання бюджетних ресурсів вимагає раціоналізації бюджетного процесу шляхом використання прогресивних технологій та інструментів державного управління [1]. Ефективною методикою, дієвістю якої перевірена на практиці їх застосування у країнах з розвинутою економікою є програмно-цільове бюджетне планування.

Процеси децентралізації у всіх секторах економіки України, а зокрема і у бюджетній щодо удосконалення взаємовідносин між бюджета-

ми різних рівнів, передбачають збільшення фінансової автономії місцевих бюджетів та органів місцевого самоврядування, застосування нових механізмів управління бюджетними ресурсами базових адміністративно-територіальних одиниць.

В європейській економічній літературі зміст бюджетної децентралізації розкривається через такі підходи:

1) децентралізація доходів – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для належного і якісного виконання встановлених для відповідного рівня місцевого самоврядування завдань і функцій та право самостійно встановлювати їх розміри;

2) децентралізація видатків – надання місцевому самоврядуванню фінансових ресурсів на виконання завдань і функцій;

3) процесуальна і організаційна самостійність – право самостійно під відповідальність органів, та посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність і контроль [2].

Прояви різних форм бюджетної децентралізації спостерігаються практично в усіх без винятку економічних системах, але її результативність і ступінь впливу на соціально-економічний розвиток залежать від того, яким чином сформовані підходи до її реалізації. На думку фахівців, реалізація бюджетної децентралізації передбачає існування таких базових позицій:

– наявність кількох рівнів системи органів влади з чітким розмежуванням повноважень;

– органи місцевого самоврядування мають бути наділені достатніми повноваженнями в межах своїх територій, у тому числі і в нормативно-правовому регулюванні;

– центральна влада має забезпечувати вільне переміщення товарів, послуг і факторів виробництва між територіями;

– наявність жорстоких бюджетних обмежень для всіх рівнів влади, обмежене використання розподілу доходів;

– наявність інституційних гарантій того, що розмежування повноважень між рівнями влади матиме стійкий та довготерміновий характер [3, с. 211].

Отже, бюджетна децентралізація є певною сукупністю відносин щодо розмежування та передачі прав та функцій між державною та місцевою владою щодо управління бюджетними ресурсами задля їх ефективного використання та досягнення визначених цілей у розвитку окремих адміністративно-територіальних утворень. Базове призначення бюджетної децентралізації – через підвищення ефективності міжбюджетних відносин оптимально реалізувати функції держави на місцях та чітко розмежувати ці функції між органами влади.

Реальним початком реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні стало прийняття відповідної Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Основні зміни стосуються самостійності у вирішенні питань місцевого розвитку, самостійному фінансовому забезпеченні суспільних послуг, які потребує громада, та додаткові можливості акумулювання та використання коштів із внутрішніх резервів.

Проте при реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування перед новоствореними об'єднаннями територіальних громад з'явилися проблеми формування та використання обмежених бюджетних ресурсів задля ефективного виконання завдань на місцях.

В системі заходів направлених на успішну реалізацію економічних і соціальних завдань в умовах переходу до ринкових відносин, важливе місце займає бюджетне планування. Воно являється серцевиною всієї фінансової роботи в державі. Бюджетне планування охоплює систему заходів, які проводить держава по планомірному плануванню і використанню централізованого фонду грошових коштів. Воно включає в себе процеси складання, розгляду і затвердження бюджету. Бюджетне планування відображає процес створення, розподілу і використання частини валового внутрішнього продукту, що централізується державою [4].

Оскільки бюджетні кошти завжди обмежені, одним із найбільш важливих напрямів бюджетного планування є планування видатків, адже саме від ефективного прогнозування потреби у ресурсах, залежить в кінцевому варіанті економічний розвиток. Особливо дана проблема актуалізується на місцях в контексті бюджетної децентралізації.

На якість бюджетного планування впливають такі фактори, як кінцева ціль, яку необхідно досягнути при використанні бюджетних ресурсів; наявність та реалістичність інформації, що використовується при бюджетному плануванні; а також спосіб і метод планування бюджетів різних рівнів.

На даний час існують різноманітні статистичні, економічні та математичні методи бюджетного. В Україні в основному використовувався підхід, який передбачає розрахунок майбутніх показників, опираючись на уже досягнутий попередньо рівень, а остаточні показники передбачали збалансування доходів та видатків бюджетів, тобто бюджетне планування в цілому, опиралось на балансовий метод.

Проте в контексті поширення ринкової економіки та з метою підвищення ефективності бюджетної політики, більшість країн стали впроваджувати елементи програмно-цільового методу (ПЦМ) у бюджетному процесі.

ПЦМ згідно нормативно-правових документів, можна сформулювати наступні характерні особливості, щодо визначення програмно-цільового методу бюджетування:

- відрізняється за ознакою призми, через яку розглянута дана фінансова технологія;
- відрізняється в залежності від нормативно-правової основи щодо запровадження у різних країнах;
- відрізняється за порівняльною складовою з іншими методами бюджетного процесу [5, с. 28].

Ми вважаємо, що програмно-цільовий метод є дієвим і при короткотерміновому плануванні, особливо зважаючи на велику кількість соціальних проблем, які необхідно вирішувати щороку. Адже серед особливостей програмно-цільового методу формування бюджетів можна визначити, по-перше, розв'язання нагальних проблем за рахунок акумульованих у бюджеті коштів та, як

результат, неможливість розпорошення наявних ресурсів, оскільки як відомо, першочергові завдання слід вирішувати в найкоротші терміни; по-друге, витрати фінансових ресурсів повинні забезпечувати досягнення наперед визначеного результату – найбільш точним є прогноз результату та обсягу коштів, необхідних для його досягнення, на короткостроковий період; по-третє, постійний моніторинг та оцінка бюджетного процесу проводиться за показниками, що аналізують тенденцію, а не кінцевий результат; по-четверте, забезпечення реалізації єдиної стратегії соціально-економічного розвитку як держави, так і регіонів забезпечується ефективними тактичними діями та досягненням проміжних цілей, що реалізуються в короткостроковому періоді.

Тому, на нашу думку, варто дати таке визначення цього поняття «програмно-цільовий метод планування бюджетів передбачає управління бюджетними ресурсами у поточному періоді та на перспективу через розробку та реалізацію бюджетних програм, визначення конкретних заходів їх впровадження та безпосередній зв'язок між витрачанням коштів і отриманням кінцевого результату щодо досягнення наперед визначеної мети».

При цьому важливо враховувати, що саме по собі бюджетування за ПЦМ не вирішує питання оптимального розподілу бюджетних ресурсів між пріоритетними напрямками, воно лише створює для цього сприятливі умови, змінюючи фокус бюджетних дебатів – переносаючи акцент з «розподілу ресурсів» на досягнення кінцевих результатів, на які ці ресурси виділяються. Оптимізація ж бюджетних витрат з метою досягнення максимальних соціально-значущих результатів вимагає попереднього вирішення питань політичного характеру, визначення пріоритетних цілей і завдань економічної політики, як поточних, так і на віддалену перспективу [6].

Відповідно до Бюджетного кодексу України місцеві бюджети, які мають взаємовідносини з державним бюджетом (обласні, міські, міст обласного значення, районні бюджети та бюджети об'єднаних територіальних громад), починаючи зі складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік, обов'язково застосовують програмно-цільовий метод у бюджетному процесі. Програмно-цільовий метод у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які не мають взаємовідносин з державним бюджетом, застосовується починаючи із складання проектів таких місцевих бюджетів на 2019 рік». Це означає, що ті бюджети, які не мали обов'язку застосовувати ПЦМ з моменту складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік (восени 2016 року), в обов'язковому порядку мають застосовувати ПЦМ у 2018 році під час складання проектів місцевих бюджетів на 2019 рік.

Обласні, міські, міст обласного значення, районні бюджети та бюджети ОТГ, які утворилися згідно з перспективним планом, застосовують ПЦМ з 2016 року, тобто з моменту складання бюджетних запитів та підготовки бюджетів на 2017 рік. Бюджети окремих сіл та селищ застосовують ПЦМ з 2018 року, тобто з моменту складання бюджетних запитів та підготовки бюджетів на 2019 рік.

У 2018 році взаємовідносини з державним бюджетом мають 1288 місцевих бюджетів: 24 об-

ласні бюджети, 148 бюджетів міст обласного значення та бюджет м. Києва, 450 районних бюджетів та 665 бюджетів об'єднаних територіальних громад [7].

Проте не зважаючи на тривалий період використання програмно-цільового методу в Україні, існує ряд проблем його застосування, особливо на місцевому рівні. Серед них слабкий зв'язок між стратегією соціально-економічного розвитку відповідних територій та бюджетних програм, на яких базується програмно-цільовий метод; низька якість планування через некомпетентність фахівців; відсутність належної статистичної інформації по ОТГ; відсутність громадського контролю виконання бюджетних програм. Варто виокремити також недосконалість методик оцінювання, невиправдану кількість та невідповідність показників оцінювання бюджетних програм.

Важливим елементом удосконалення бюджетного планування, на нашу думку, є доступність інформації. Зазвичай інформація щодо планування видатків місцевих бюджетів або відсутня взагалі, або подана на офіційних сайтах ОТГ у неповному та незрозумілому для зовнішніх користувачів форматі.

Децентралізація влади та суттєве розширення повноважень територіальних громад неминує породжує бюджетну децентралізацію, тобто перерозподіл повноважень, ресурсів на всіх рівнях влади, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення їх матеріальної та фінансової основи. Ключовою перевагою бюджетної децентралізації є можливість підвищення ефективності наданих суспільних послуг на окремо взятій території, здатність стимулювати конкуренцію, що, в свою чергу, сприятиме покращенню якості наданих послуг. Окрім цього, бюджетна децентралізація прямо пов'язана з передачею повноважень на місця, а територіальна наближеність влади до населення спонукає до посилення громадянської активності та підзвітності громаді, а обізнаність з проблемами сприяє

ефективнішому їх задоволенню, аніж у централизованому випадку [8, с. 813].

Варто відзначити, що окрім переваг фінансової та владної автономії, децентралізація може спричинити і значні ризики. Серед них переважання локальних інтересів над національними, що може призвести до проявів сепаратизму. Добровільність у об'єднанні громад спричинює посилення незадоволення владою та реформами у тих адміністративних утвореннях, де об'єднання не відбулось. Перерозподіл доходів, не зважаючи на позитивні очікування, через відмінні пріоритети окремих громад та різні підходи у їх забезпеченні може посилити диференціацію регіонального розвитку.

Бюджетна децентралізація є основою ефективного функціонування місцевих фінансів, матеріальним підґрунтям процесу децентралізації влади та важливим інструментом регулювання територіального розвитку, оскільки стимулює громади до ресурсної незалежності, пошуку додаткових джерел надходжень та внутрішніх резервів розвитку.

**Висновки і пропозиції.** На даному етапі розвитку місцевих фінансів України пріоритетним є реформування фінансового забезпечення окремих адміністративно-територіальних утворень в контексті децентралізації. Необхідність посилення фінансової автономії, стимулювання розвитку самодостатніх територіальних громад викликало потребу в переосмисленні суті бюджетного планування як процесу розрахунку обґрунтованого обсягу ресурсів місцевих бюджетів, що будуть спрямовані на конкретну ціль розвитку відповідної території. У зв'язку із цим змінились вимоги і до методів планування бюджету на користь дієвих, випробуваних на практиці. Найбільш відповідним сучасним вимогам є програмно-цільовий метод планування видатків місцевих бюджетів, проте і його використання в Україні потребує коригування відповідно до реалій розвитку суспільства й економіки та відповідно до децентралізації.

## Список літератури:

1. Кохан І.В. Формування видатків у системі бюджетного регулювання економічної стабілізації. Ефективна економіка. 2014. № 2. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2787> (дата звернення: 15.10.2018).
2. Ruškowski E. *Finanse lokalne po akcesji, 2 wyd* / E. Ruškowski, J. Salachna. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp., 2007. P. 29.
3. Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування : монографія. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»; наук. ред. В.С. Кравців. Львів, 2016. 264 с.
4. Організація, завдання і методи бюджетного планування. Бюджетний менеджмент: веб-сайт. URL: <http://library.if.ua/book/103/6984.html> (дата звернення: 29.10.2018).
5. Ахламов А.Г., Голинська О.В. Бюджетна політика та бюджетне планування в умовах прогнозованої невизначеності: регіональний рівень : наук.-метод. розробка. К.: НАДУ, 2011. 48 с.
6. Логвінов П.В. Методологія та сутність програмно-цільового методу бюджетування: веб-сайт. URL: <http://www.ir.kneu.edu.ua/bitstream/2010/12515/1/256-266.pdf>.
7. Застосування ПЦМ: найактуальніші запитання: веб-сайт. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/bb/2017/november/issue-42/article-31936.html>.
8. Костенко О.А. Бюджетна децентралізація в умовах трансформації фінансових основ місцевого самоврядування в Україні. Глобальні та національні проблеми економіки. Випуск 14. 2016. С. 808-814.

**Мигович Т.М., Мороз Р.Я., Тымкив Н.А.**

ДВНЗ «Прикарпатський національний університет  
імені Василя Стефаника»

## **БЮДЖЕТНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В УСЛОВИЯХ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ**

### **Аннотация**

В статье исследованы теоретические аспекты планирования расходов местных бюджетов. Автором определена сущность финансовой и бюджетной децентрализации. Охарактеризованы программно-целевой метод в бюджетном планировании. Выделены местные бюджеты, имеющих прямые взаимоотношения с государственным бюджетом. Обзор проблемы применения программно-целевого метода в условиях децентрализации.

**Ключевые слова:** бюджет, местные бюджеты, объединенная территориальная община, программно-целевой метод, бюджетная децентрализация.

**Myhovych T.M., Moroz R.Y., Tymkiv N.A.**

Vasyl Stefanyk Precarpathian National University

## **BUDGET PLANNING IN DECENTRALIZATION CONDITIONS**

### **Summary**

The article analyzes the theoretical aspects of planning the local budgets expenditures. The author defines the essence of financial and budgetary decentralization. The program-target method in budget planning is described. Local budgets that have a direct relationship with the state budget are identified. The problems of application the program-target method in the conditions of decentralization are generalized.

**Keywords:** budget, local budgets, united territorial community, program-target method, budget decentralization.