

УДК 336.143

DOI: <https://doi.org/10.32782/2224-6282/154-37>

Левкіський І. Б.  
аспірант,  
Київський університет ринкових відносин

Levkivskiy Ivan  
Kyiv University of Market Relations

## МЕТОДИ БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ

Статтю присвячено обґрунтуванню й удосконаленню методологічного забезпечення бюджетного планування на місцевому рівні в контексті децентралізації. Дано визначення поняття «місцеві бюджети». Визначено особливості формування місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад, а також напрями зосередження зусиль у бюджетуванні ОТГ. Обґрунтовано принципи бюджетного планування на місцевому рівні. Описано науково обґрунтовані методи бюджетного планування: аналітичний (метод коефіцієнтів), нормативний, балансовий та програмно-цільовий. Зосереджено увагу на програмно-цільовому методі бюджетного планування місцевих фінансів як найбільш прийнятному до сучасних вимог розвитку місцевих фінансів в Україні. Зроблено висновок, що використання програмно-цільовому методу планування видатків місцевих бюджетів потребує коригування відповідно до реалій розвитку суспільства й економіки та відповідно до децентралізації.

**Ключові слова:** місцеві фінанси, місцевий бюджет, бюджетне планування, об'єднані територіальні громади, програмно-цільовий метод.

## BUDGETARY PLANNING METHODS OF THE LOCAL FINANCES

This article focuses on justification of improvement of methodological support of local budgetary planning within the context of decentralization. In this context, local budgets are considered as plans for the creation and use of the financial resources needed to provide the functions and powers of local self-governments. The article identifies particularities of formation of local budgets of the united territorial communities, as well as the directions of concentration of efforts in the budgeting of united territorial communities. The scientific principles of budgetary planning on the local level are justified. The scientifically justified methods of budget planning like analytical method (method of coefficients), normative method, method of balance and program-target method are described. The article focuses on the program-target method of budgetary planning of the local finances, as the most appropriate method for modern requirements of development of local finances in Ukraine. The particularity of the program-target method is that it provides planning and execution of the budget for the medium term, oriented towards the achievement of a specific goal in accordance with the established priorities. The idea of program-target method is to focus not only on the possibilities of the budget (existing resources) but also on how to create the best usage of them in order to get specific results. The model of realization of the budget process according to the program-target method is proposed, which includes the following stages of its implementation: 1) definition of the purpose of socio-economic problem; 2) justification of the purpose of solving the socio-economic problem; 3) formation of budget programs; 4) development of tasks for the implementation of budget programs with the indication the timing of their implementation; 5) formation of performance indicators; 6) implementation of planned budget programs; 7) monitoring of results; 8) determination if the goal has been achieved and formulation of the report on its results. It is emphasized that the quality of the budgetary planning of the local finances is provided with the help of the following factors: 1) the final result that must be achieved by using local budgetary financial resources; 2) availability and realism of information used in budgetary planning; 3) budgetary planning method according to the conditions of decentralization. A conclusion was made that the use of the program-target method of planning local budget expenses requires adjustment according to the realities of social and economic development as well as with the decentralization.

**Keywords:** local finances, local budget, budgetary planning, united territorial communities, program-target method.

**JEL classification:** O23, R51, H61.

**Постановка проблеми.** Місцеві фінанси – це основа для зміцнення органів місцевого самоврядування. Водночас удосконалення організації роботи фінансових органів сприяє фінансовому зміцненню соціально-економічних проєктів місцевих органів влади. Зміни, що відбуваються в економічній системі, законодавчій та правовій сферах та місцевому управлінні України, потребують удосконалення організаційних процедур бюджетної діяльності, зокрема щодо планування.

На цьому етапі розвитку місцевих фінансів України пріоритетним є реформування фінансової підтримки територіальних громад в умовах децентралізації. Підвищення фінансової самостійності, розвиток самодостатності територіальних громад вимагають удосконалення планування бюджету як процесу визначення оптимальної кількості ресурсів місцевих бюджетів, яка

буде спрямована на реалізацію конкретної територіальної мети. Як результат, вимоги до методів бюджетування також змінилися на користь діючих, апробованих на практиці [9].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам методичного забезпечення планування доходів місцевих бюджетів присвячено роботи Н. Василюєвої [2], Р. Вечкиса [4], Н. Гринчука [2], А. Дегтяра [6], Н. Наталенко [8], С. Осадчука [9], В. Зубенка [10], І. Януль [11] та інших дослідників. Зазначеними авторами розглянуто сутність та методи бюджетного планування на місцевому рівні, визначено переваги й недоліки методів планування доходів місцевого бюджету. Проте дослідниками не обґрунтовано використання методів бюджетного планування місцевих органів влади.

**Мета статті** полягає в обґрунтуванні доцільності використання методологічного забезпечення бюджетного планування на місцевому рівні.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні відбувається розвиток процесів територіальної децентралізації, тобто передача значних повноважень місцевим органам влади в різних соціально-економічних сферах. Таким чином, фінансова децентралізація передбачає забезпечення механізму надання публічних послуг на місцях, узгодження переліку таких послуг із потребами конкретних територій, підвищує ефективність діяльності відповідальних органів місцевого самоврядування та управління фінансами у цілому.

Місцеві бюджети є найбільшою ланкою в бюджетній системі України, таким чином, її основою. Місцеві бюджети відіграють важливу роль у перерозподілі валового внутрішнього продукту, фінансуванні державних послуг, особливо соціальної спрямованості, мають прямиий вплив на задоволення різних потреб населення [7, с. 83].

Бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) являє собою план утворення та використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій і повноважень місцевого самоврядування [8, с. 34].

Місцеві бюджети, включаючи бюджети об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), є незалежними, вони не включаються до державного бюджету України та інших місцевих бюджетів. Держава забезпечує повну бюджетну самостійність та фінансову незалежність місцевих бюджетів на законодавчому рівні.

Доходи місцевого бюджету формуються за рахунок доходів від сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів фізичних та юридичних осіб, а також з інших джерел, установлених законодавством України [3].

Запровадження нового механізму бюджетного регулювання змінило систему загального збалансування всіх місцевих бюджетів до горизонтального вирівнювання податкової спроможності територій залежно від рівня доходу на душу населення. Значна кількість бюджетних коштів залишається у розпорядженні місцевих органів влади. Реформування міжбюджетних відносин заохочує територіальні громади ефективніше наповнювати свої бюджети, переходити до самоокупності та економити свої видатки. Місцева влада вирішує, на що потрібно витратити бюджетні кошти, що особливо важливо для розвитку інтегрованих територіальних громад [8, с. 38].

Під час складання бюджету ОТГ керуються такими принципами:

- забезпечення максимального доходу ОТГ;
- раціональне витрачання коштів за напрямками, найбільш сприятливих для територіальної громади;
- контроль повноти надходження та ефективності використання фінансових ресурсів ОТГ.

Планування бюджету буде ефективним, якщо воно буде засноване на науково обґрунтованих принципах. До них належать такі основні принципи бюджетного планування [2, с. 65]:

- комплексний підхід до основних параметрів економічного та соціального розвитку в тісному зв'язку з наявними бюджетними можливостями;

- органічний зв'язок бюджетного планування з планами соціально-економічного розвитку держави та регіонів, між прогнозними та поточними бюджетними планами;

- демократизація бюджетних відносин, тобто під час планування необхідно враховувати оптимальні зв'язки між державним та місцевим бюджетами, а також між ланками місцевих бюджетів;

- пріоритетність бюджетного планування у всій сукупності фінансових планів;

- наукове обґрунтування планів, що передбачає реальність прогнозних розрахунків, їх економічну обґрунтованість;

- застосування загальної методики бюджетних розрахунків;

- раціональне визначення джерел мобілізації бюджетних ресурсів та їх оптимального перерозподілу через зв'язки бюджетної системи;

- створення необхідних резервів для забезпечення безперервності бюджетного процесу;

- спрямованість та зобов'язання бюджетних показників, які повинні виконувати всі суб'єкти бюджетних відносин.

Виходячи із цих принципів, планування бюджету забезпечує належне функціонування бюджетної системи та здійснення ефективної бюджетної політики відповідно до економічної ситуації на кожному конкретному етапі суспільно-економічного розвитку.

Залежно від напрямів та рівнів бюджетного планування вони розрізняють зведене, територіальне та адресне планування.

Планування територіального бюджету передбачає складання та забезпечення виконання місцевими органами влади відповідних місцевих бюджетів, що є їхньою фінансовою базою та забезпечує фінансову незалежність. Окрім того, показники цих бюджетів можуть бути використані для визначення середньої фінансової забезпеченості відповідних ОТГ [4, с. 22].

Роль територіального бюджетування значно посилюється завдяки значному розширенню повноважень органів місцевого самоврядування та зміцненню їхньої фінансової бази.

Існує чотири основні методи бюджетного планування: аналітичний (метод коефіцієнтів), нормативний, балансовий та програмно-цільовий [6, с. 64].

Аналітичний метод заснований на вивченні економічних умов у минулому та теперішньому періодах і застосуванні відповідних коефіцієнтів (таких як індекси інфляції) до фактичних результатів виконання бюджету. По суті, це планування «з погляду досяжності», яке, власне, відбувається зараз у бюджетному процесі. Адаптація минулих тенденцій, досягнутих результатів не стимулює виявлення резервів і не сприяє економії бюджетних коштів.

Кращим методом бюджетного планування є нормативний метод. Він передбачає використання під час планування системи взаємопов'язаних норм і правил, установлених законодавчими та іншими нормативно-правовими актами. Стандарти характеризують вимоги суспільства до ефективності використання ресурсів. Плануючи видатки бюджету, цей метод здатний порівняно об'єктивно оцінити потреби бюджетних галузей у ресурсах та створити умови для їх економічного використання. Одержувачі бюджету

здійснюють бюджетні запити на свої потреби, які аналізуються та коригуються розпорядниками бюджетів, а потім подаються на затвердження до фінансового органу. Якщо загальна сума витрат, заявлена в бюджетних запитах, перевищує суму передбачуваних доходів бюджету, визначаються пріоритетні витрати та зменшуються інші.

Ефективність витрат не аналізується.

Усі методи бюджетного планування взаємопов'язані. Регулювання планування має доповнюватися збалансованим методом планування, оскільки це дає змогу місцевим органам влади врегулювати фінансові ресурси з потребами, тобто збалансувати видатки бюджетів із їхніми доходами, встановити пропорції розподілу коштів між бюджетами різних рівнів. Цей метод передбачає розроблення балансів, що являють собою систему показників, в якій одна частина, що характеризує ресурси за джерелами доходу (дохід), дорівнює іншій, що відображає напрям їх використання (витрат).

Одним з ефективних способів вирішення соціально-економічних проблем є використання програмно-цільового методу бюджетного планування. Дослідники вважають, що засновником цього методу є американський економіст, професор Гарвардського університету та колишній міністр оборони США Р. Макнамара. Досвід зарубіжних країн показує, що цей метод широко використовується не лише на державному рівні, а й на регіональному, демонструючи високу ефективність порівняно з іншими методами управління коштами місцевих бюджетів.

Метод програмного орієнтування (далі – ПЦМ) – це середньостроковий інструмент бюджетування та виконання, який орієнтований на досягнення конкретної мети відповідно до встановлених пріоритетів. Ідея ПЦМ полягає у тому, щоб зосередити увагу не лише на бюджетних можливостях (існуючих ресурсах), а й на тому, як їх найбільш ефективно використовувати для отримання конкретних результатів [11, с. 20]. Модель реалізації бюджетного процесу за програмно-цільовим методом можна описати за схемою, представленою на рис. 1.

ПЦМ є результатом застосування технологій планування й аналізу, що використовуються у приватному бізнесі.

Виконавчі органи відповідних місцевих рад складають та затверджують прогноз місцевого бюджету на наступні два бюджетні періоди відповідно до прогнозних та програмних документів економічного та соціального розвитку відповідної території, державних цільових програм на основі прогнозу ДБУ на наступні два бюджетні періоди.

Прогноз місцевого бюджету на наступні два бюджетні періоди включає орієнтовні прогнози на основні види доходів, фінансування, видатки та кредитування, гарантовані міською територіальною громадою борги, а також орієнтовні кошторисні програми бюджету, які передбачають кілька років інвестиційних проектів. Прогноз на наступні два бюджетні періоди подається у відповідну місцеву раду разом із проектом рішення про місцевий бюджет, який має бути визначений на основі прогнозу ДБУ на наступні два бюджетні періоди та рішення щодо місцевого бюджету, затвердженого Кабінетом Міністрів та виконавчими органами відповідної місцевої ради. Показники проектів місцевого бюджету на плановий бюджетний період ґрунтуються на орієнтовних прогнозах місцевого бюджету на наступні два бюджетні періоди [5].

Таким чином, основою програмно-цільового методу є планування бюджету, оскільки це залежить від доцільності бюджету, його реальності та якості виконання. Грамотно не прорахований бюджет не може бути ефективним для вирішення нагальних проблем, сприяння стабілізації фінансової системи та забезпеченню економічного зростання регіону. У зв'язку із цим усі майбутні бюджетні проблеми, взаємозв'язки у ланках бюджетної системи мають бути вирішені не в процесі її впровадження, а на етапі планування.

Процес організації бюджетування за результатами програмно-цільового методу включає такі розділи [10, с. 32]:

- 1) забезпечення публічності результатів оцінки ефективності бюджетних програм;
- 2) підвищення ефективності видатків;

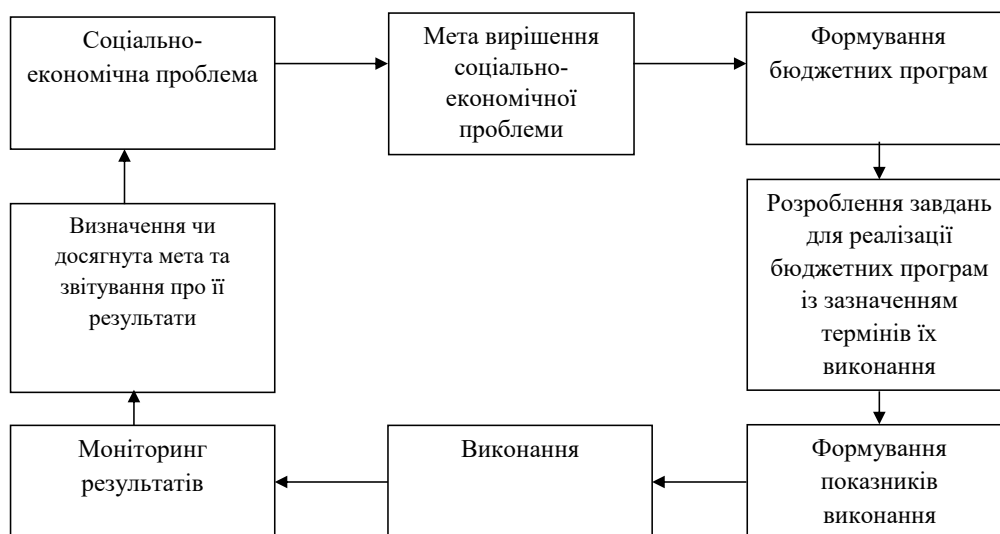


Рис. 1. Модель бюджетного процесу за програмно-цільовим методом

- перехід до планування видатків на основі надання послуг, а не утримання установ;
- комплексний аналіз ефективності видатків за секторами та горизонтально;
- постійний моніторинг та оцінка ефективності бюджетних програм.

Застосування програмно-цільового методу в управлінні місцевим бюджетом включає моніторинг та оцінку результатів виконання бюджетних програм. Таким чином, місцева влада визначає бюджетну програму та призначає її відповідальних виконавців. Кожна бюджетна програма, відповідно до програмно-орієнтованого методу, повинна бути спрямована на досягнення результатів, таких як екологічні чи соціально-економічні. Показники ефективності, такі як напрям, мета та цілі діяльності, повинні бути чітко зазначені в паспорті бюджетної програми. Якщо вони не будуть визначені, це в майбутньому негативно вплине на оцінку ефективності програми. Окрім того, існує ризик того, що сама програма та її завдання не будуть виконані.

Використання програмно-цільового у формуванні та складанні бюджетів на місцевому рівні особливо ефективне у соціальній сфері та розбудові соціальної інфраструктури. Сьогодні існує ситуація, коли кількість програмних документів, які потребують фінансування певної діяльності, у тому числі розвитку соціальної інфраструктури, шляхом виділення коштів із державного бюджету, є досить значною. Потреби в бюджетних коштах значно перевищують загальний обсяг фінансових ресурсів, доступних державі. Ба більше, у період прийняття програмних документів ураховується той факт, що надходження до бюджету через відповідну фіскальну політику держави не завжди має характер постійного збільшення. Тобто динаміка доходів бюджету може бути як позитивною, так і негативною в реальному вираженні. Ця ситуація пов'язана з макроекономічною стабільністю, яка, своєю чергою, залежить як від внутрішніх, так і від зовнішніх причин [3].

Тому в процесі планування розрахункові суми видатків місцевих бюджетів визначаються індивідуально для кожного сектору виходячи із загального ресурсу та пріоритетності витрат.

Дуже важливо вибрати напрями бюджетного фінансування, зокрема конкретних галузей, або вдосконалити галузеву та територіальну структуру економіки, а також форми і порядок розподілу бюджетних коштів окремим суб'єктам бюджетних відносин виходячи з реальних потреб та можливостей.

Стратегічне планування у цьому контексті – важливий елемент програмно-цільового методу та основа формування принципу комплексності в бюджетному процесі, адже чітко прогнозована структура видатків місцевого бюджету впливає на соціально-економічний розвиток регіону. Отже, під час формування кінцевих результатів слід виходити не тільки з бюджетних показників, а й із показників, що відображають соціально-економічний розвиток регіону і, як наслідок, показують рівень місцевого управління [8, с. 51]. Такий підхід дасть змогу повністю використовувати можливості програмно-цільового методу, поліпшити соціально-економічні показники, забезпечити стійку динаміку розвитку і підвищити рівень та якість життя громадян.

Удосконалення організаційних процедур забезпечення бюджетного планування на місцевому рівні має бути спрямоване на забезпечення формування таких методів фінансового планування та бюджетного регулювання, які створювали б умови для ефективного розвитку, подолання соціально-економічної нерівності з урахуванням особливостей регіонів, їхнього потенціалу для адаптації до ринкових умов. Пріоритетними завданнями органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з погляду соціально-економічного розвитку з урахуванням обсягу місцевих бюджетів мають бути: зміцнення економічної основи незалежного соціального розвитку територій шляхом розподілу компетенцій та відповідальності органів виконавчої влади; вдосконалення правових рамок та практик співробітництва з економічними та соціальними питаннями місцевої виконавчої влади та органів самоврядування із суб'єктами господарювання; посилення фінансової автономії територій; усунення існуючих міжрегіональних відмінностей у рівнях соціально-економічного розвитку з використанням централізованої фінансової підтримки; державна підтримка для стимулювання розвитку територій, що можуть стати «точками» економічного зростання.

**Висновки.** У науковців немає єдиного підходу до вибору найефективнішого методу бюджетного планування місцевих фінансів. Вибраний метод має забезпечувати функціональну повноту, достовірність і достатню точність прогностичних розрахунків, а також має бути економічно ефективним.

Якість бюджетного планування місцевих фінансів забезпечується такими чинниками, як:

- 1) кінцевий результат, якого необхідно досягти під час використання місцевих бюджетних фінансових ресурсів;
- 2) наявність та реалістичність інформації, що використовується під час бюджетного планування;
- 3) метод бюджетного планування відповідно до умов децентралізації.

Сьогодні органи місцевого самоврядування, маючи у своєму розпорядженні фінансові ресурси, повинні забезпечити їх використання максимально ефективно за умов наявності прямої залежності між розподілом коштів та фактичними результатами їх використання відповідно до визначеного громадою пріоритетного розвитку. У результаті вимоги до методів бюджетування також змінилися на користь діючих, перевірених.

Вирішення цієї проблеми можна досягти, застосувавши програмно-цільовий метод. Використання програмно-цільового методу дає змогу забезпечити планування бюджету на середньострокову перспективу, перехід від підтримки бюджетних установ до надання якісних послуг населенню, оптимальне використання бюджетних коштів, досягнення значних економічних та соціальних ефектів, підвищення обізнаності громадськості про ефективність використання бюджету територіальної громади, рівня задоволеності споживачів державних та гарантованих соціальних послуг.

Таким чином, найбільш прийнятними сучасним вимогам розвитку місцевих фінансів в Україні є програмно-цільовий метод планування видатків місцевого бюджету, але його використання потребує коригування відповідно до реалій соціально-економічного розвитку та вимог децентралізації.

**Список використаних джерел:**

1. Бюджетний кодекс України : прийнятий Верховною Радою України 08.07.2010 № 2456-VI (зі змін. і доп.) / Верховна Рада України. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 23.03.2020).
2. Місцевий бюджет і фінансове забезпечення об'єднаної територіальної громади : навчальний посібник / Н.В. Васильєва та ін. Київ : Національна академія державного управління при Президенті України, 2017. 119 с.
3. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень. URL : <http://www.ibser.org.ua> (дата звернення: 23.03.2020).
4. Вечкіс Р., Ермошенко А., Хьйоландер С. Державне стратегічне і бюджетне планування в Україні: шляхи реформування. Київ, 2013. 116 с.
5. Бюджетні програми / Державна казначейська служба України. URL : <http://treasury.gov.ua/main/uk/index> (дата звернення: 22.03.2020).
6. Дегтяр А.О., Гончаренко М.В. Державні фінанси і бюджетний процес : навчальний посібник. Харків : С.А.М., 2013. 292 с.
7. Мамонова В.В. Управління місцевим бюджетом та фінансами : навчальний посібник. Харків : Магістр, 2012. 224 с.
8. Наталенко Н.В. Фінанси та бюджет об'єднаної громади (навчальний модуль). Київ : Легальний статус, 2016. 72 с.
9. Осадчук С.В. Бюджетна децентралізація: стан і перспективи. URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-3/doc/3/15.pdf> (дата звернення: 17.03.2020).
10. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу : навчальний посібник / за ред. В.В. Зубенко. Київ, 2015. 120 с.
11. Януль І.Є. Застосування програмно-цільового методу формування бюджетів. *Фінанси України*. 2003. № 8. С. 19–21.

**References:**

1. Verkhovna Rada Ukrainy (2010) *Biudzhetni kodeks Ukrainy* [Budget Code of Ukraine]. Available at: (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>) (accessed 23.03.2020).
2. Vasylieva N. V., Hrynychuk N. M., Derun T. M., Kuibida V. S., Tkachuk A. F. (2017) *Mistsevyi biudzhets i finansove zabezpechennia obiednanoi terytorialnoi hromady. Navchalnyi posibnyk* [Local budget and financial support of the united territorial community. Training manual]. Kyiv: Natsionalna akademiia derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy.
3. Instytut biudzhetu ta sotsialno-ekonomichnykh doslidzhen. *Biudzhetni monitorynh: analiz vykonannia biudzhetu*. [Budget monitoring: analysis of budget execution]. Available at: (<http://www.ibser.org.ua>) (accessed 23.03.2020).
4. Vechkys R., Yermoshenko A., Khiolander S. (2013) *Derzhavne stratehichne i biudzhette planuvannia v Ukraini: shliakhy reformuvannia*. [State strategic and budgetary planning in Ukraine: ways to reform]. Kyiv.
5. Derzhavna kaznacheiska sluzhba Ukrainy. *Biudzhetni prohramy* [Budget programs]. Available at: (<http://treasury.gov.ua/main/uk/index>) (Accessed: 22.03.2020).
6. Diehtiar A. O., Honcharenko M. V. (2013) *Derzhavni finansy i biudzhetni protsesy. Navchalnyi posibnyk* [Public finances and the budget process. Training manual]. Kharkiv: S.A.M.
7. Mamonova V. V. (2012) *Upravlinnia mistsevym biudzhetom ta finansamy. Navchalnyi posibnyk*. [Local budget and finance management. Training manual], Kharkiv: Mahistr.
8. Natalenko N. V. (2016) *Finansy ta biudzhets obiednanoi hromady (navchalnyi modul)*. [United Community Finance and Budget (training module)], Kyiv: IKTs «Lehalnyi status».
9. Osadchuk S.V. *Biudzhetna detsentralizatsiia: stan i perspektyvy* [Budget decentralization: the condition and the prospects]. Available at: (<http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2008-3/doc/3/15.pdf>) (Accessed 17.03.2020).
10. Zubenko V. V. (ed.) (2015) *Planuvannia mistsevyykh biudzhetyv na osnovi prohramno-tsilovoho metodu. Navchalnyi posibnyk* [Planning local budgets based on the programmatic targeting method. Training manual]. Kyiv.
11. Yanul I.Ye. (2003) *Zastosuvannia prohramno-tsilovoho metodu formuvannia biudzhetyv* [Application of the programmatic method of budgeting.] *Finansy Ukrainy*. no.8, pp. 19-21.