

ГАВДУЛЬСЬКА

Ілона Романівна

ilonagavdulska@gmail.com



судовий експерт відділу економічних досліджень, Львівський науково-дослідний експертно-криміналістичний центр МВС України

УДК 336.1:352

## ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ І ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

### PROBLEMS OF DEVELOPMENT AND EXECUTION OF LOCAL BUDGETS AND WAYS FOR THEIR SOLUTION

У статті досліджено існуючі проблеми, що виникають в процесі формування та виконання місцевих бюджетів, а також можливі шляхи їх вирішення. Використовувалась комплексна система наукових методів (аналітичний, історико-логічний, системний методи). Опрацьовано низку наукових праць щодо формування та виконання місцевих бюджетів. Встановлено, що формування місцевих бюджетів має здійснюватися шляхом застосування єдиної методології, а прогресивним напрямом підвищення ефективності бюджетного регулювання є перспективне фінансове прогнозування та планування. Також визначено, що основним завданням бюджетної політики на місцевому рівні є підвищення ефективності бюджетних витратів за рахунок використання запропонованих заходів.

\* \* \*

В статье исследованы существующие проблемы, возникающие в процессе формирования и исполнения местных бюджетов, а также возможные пути их решения. Использовалась комплексная система научных методов (аналитический, историко-логический, системный методы). Обработано ряд научных работ по формированию и исполнению местных бюджетов. Установлено, что формирование местных бюджетов должно осуществляться с помощью применения единой методологии, а самым актуальным направлением повышения эффективности бюджетного регулирования является перспективное финансовое прогнозирование и планирование. Также определено, что основной задачей бюджетной политики на местном уровне является повышение эффективности бюджетных расходов за счет использования предложенных мероприятий.

\* \* \*

**Introduction.** The financial autonomy of local authorities implies a relatively independent status of local budgets. It consists in the fact that local-government bodies should be able to independently determine their incomes and expenditures. In a situation where local government cannot rely on its financial resources, it is not able to solve the tasks. Without a solid financial base, real local governance is impossible.

For the effective work of local authorities in order to fulfill their powers, it is not enough to only strengthen their financial base, but also to have competent policies in the field of public finance management.

**Purpose.** The purpose of the paper is to analyze the process of development and implementation of local budgets and to develop proposals for its improvement.

**Results.** Optimizing the budget system on the basis of the generalization of theoretical positions means that it is necessary to improve existing or develop new methods, approaches, principles, logical dependencies, models, algorithms and, with their help, to substantiate the optimal structure of the budget system and the interrelationship between its elements.

In order to solve the problems of control and effective spending of budget funds it is necessary to introduce personal responsibility of officials of all levels of budget system for the development of budgets, targeted spending of budgets, as well as to introduce a system of remuneration by performance.

To implement effective planning, local authorities should clearly understand the goals and objectives that they face. Also important is the implementation of the programmatic target planning method at the local level, but there are a number of problems that impede the management of targeted programs and thus impede the full implementation of program target budgets.

**Conclusion.** Thus, the main task of budget policy in the field of expenditures is to increase the efficiency of budget expenditures, including at the expense of: improving the quality of budget planning based on local community programs based on planned and achievable results; linking the provision of local services to the goals of local programs, strengthening control and responsibility for the implementation of local regulations; the concentration of financial resources on the implementation of the priority areas of state policy

**Ключові слова:** місцевий бюджет, формування бюджетів, виконання бюджетів, бюджетне планування, ефективність бюджетних витратків

**Ключевые слова:** местный бюджет, формирование бюджетов, исполнения бюджетов, бюджетное планирование, эффективность бюджетных расходов

**Keywords:** local budget, budgeting, budget execution, budget planning, budget expenditures

## ВСТУП

В умовах ринкової економіки забезпечення ефективності системи бюджетних відносин – одне з пріоритетних завдань, вирішення якого впливає на результати реформ, що проводяться у бюджетному законодавстві.

Нестабільна ситуація у світовій економіці в цілому має прямий вплив на ситуацію в українській економіці, обумовлює недостатність фінансових ресурсів на всіх рівнях бюджетної системи, у зв'язку з чим особливої уваги потребує питання правильності організації бюджетного процесу. Однією з важливих умов повно-

цінного виконання завдань, покладених на органи місцевого самоврядування, є планомірність формування і розподілу бюджетних коштів впродовж усього бюджетного процесу.

Саме на місцевому рівні бере свій початок фінансовий потік всієї держави. Вирішення завдань держави гарантується, насамперед, задоволенням потреб населення на місцевому рівні. Роль місцевого бюджету протягом усього відтворювального процесу складно переоцінити, саме тому самостійність, гнучкість і високий ступінь ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні – запорука успішного розвитку суспільства на будь-якій території.

Фінансова автономія місцевих органів влади передбачає відносно самостійний статус місцевих бюджетів. Вона полягає в тому, що органи місцевого самоврядування повинні мати можливість самостійно визначати свої доходи і видатки. В умовах, коли місцева влада не може спиратися на свої фінансові ресурси, вона не в змозі вирішити поставлені перед нею завдання. Без стабільної ґрунтовної фінансової бази неможливе реальне місцево самоврядування.

Для ефективної роботи місцевих органів влади стосовно виконання покладених на них повноважень недостатньо тільки зміцнення їх фінансової бази, необхідна також грамотна політика в галузі управління державними фінансами.

Актуальність теми дослідження обумовлена тим, що на сучасному етапі розвиток економічних відносин в Україні супроводжується безперервною трансформацією міжбюджетних відносин. У даних умовах великого значення набуває опрацювання організації бюджетного процесу і стимулювання органів місцевого самоврядування до прискорення темпів економічного зростання.

Самостійність місцевих бюджетів серйозно страждає внаслідок низки проблем, серед яких низький рівень акумуляції доходів, неефективне витрачання бюджетних коштів (а також їх нецільове використання), відсутність контролю над якістю управління місцевими фінансами та чітких інструкцій і методів регулювання міжбюджетних відносин.

**МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ** – проаналізувати процес формування і виконання місцевих бюджетів для розробки пропозицій щодо його вдосконалення.

### МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Методологічною основою дослідження є комплексна система наукових методів, використаних при вивченні предмету дослідження: при аналізі предмету дослідження і формулюванні висновків за його результатами використовувалися, зокрема, історико-логічний, аналітичний, системний методи.

У процесі дослідження опрацьовано низку наукових праць, зокрема відносно формування місцевих бюджетів – І.О. Луніної [1], Н.В. Проць [2], а також відносно їх виконання – Ю.О. Голинського [3, 4, 5].

Проте, у сучасній економічній літературі питання теорії і концептуальних основ побудови ефективної бюджетної політики на місцевому рівні в Україні не отримали достатньої розробки, не розкриті методи оцінки ефективності бюджетної політики, не визначені процедури її вдосконалення.

У зв'язку з цим є необхідність в розробці методологічних основ і практичних рекомендацій, спрямованих на зміцнення доходної бази місцевих бюджетів і підвищення якості управління місцевими фінансами.

### РЕЗУЛЬТАТИ

Від того, наскільки ефективним є фінансове управління на рівні місцевого самоврядування, багато в чому залежить соціальна стабільність населення. З огляду на високий рівень відповідальності за управління громадськими коштами при здійсненні фінансової політики важливо керуватися методами наукового управління фінансами. Фінансове планування є однією з найважливіших функцій управління фінансами.

Підготовку та узгодження місцевого бюджету здійснює місцева адміністрація, на основі пріоритетів, встановлених представницьким органом місцевого самоврядування. Пріоритети визначаються на основі аналізу поточного стану і перспектив розвитку території чи громади. Безпосередньо затвердження місцевого бюджету здійснює представницький орган місцевого самоврядування, який представляє інтереси населення.

Необхідність складання місцевих бюджетів обумовлена наявністю власних потреб та можливостей, які затверджуються нормативним актом як плани фінансової діяльності на певний період, які подаються у формі опису видатків і доходів, згрупованих за певними ознаками.

Формування і виконання місцевого бюджету здійснюються органами місцевого самоврядування самостійно відповідно до чинного законодавства. Для самостійних органів місцевого самоврядування бюджет стає не просто звичайним кошторисом доходів і видатків, а найважливішим інструментом реалізації планів розвитку території.

Формування місцевих бюджетів має здійснюватися шляхом застосування єдиної методології та соціальних норм.

Складання проектів місцевих бюджетів, затвердження і виконання місцевих бюджетів здійснюються відповідно до бюджетної класифікації з метою дотримання принципу єдності.

На сьогоднішній час головними проблемами в бюджетній сфері є:

- забезпечення збалансованості бюджетів;
- вдосконалення бюджетної децентралізації, системи регулювання бюджетними ресурсами і бюджетного процесу;
- зміцнення системи фінансового контролю за цільовим, економічним та ефективним використанням бюджетних коштів;
- розробка методологічних підходів, методів і методик формування бюджету та розподілу бюджетних коштів.

Реформування бюджетної системи вимагає осмислення накопиченого досвіду, виявлення і вивчення еволюційних процесів, узагальнення та імплементації розроблених принципів, методів і методик їх реалізації в практику бюджетної системи і бюджетного процесу.

Удосконалення податкової системи як основного джерела доходів бюджетів в першу чергу означає:

- забезпечення збільшення акумуляції податків;
- скорочення термінів простроченої заборгованості;

– посилення фінансового контролю.

Збалансованість бюджету, може бути досягнута за рахунок ефективності збору податків з усіх платників податків, скорочення видатків, розширення емісійних і неемісійних джерел фінансування бюджетного дефіциту, підвищення частки неподаткових видів доходів, скорочення зовнішніх і внутрішніх запозичень.

Оптимізувати бюджетну систему на основі узагальнення теоретичних положень означає, що необхідно удосконалити існуючі або розробити нові методи, методики, підходи, принципи, логіко-математичні залежності, моделі, алгоритми і з їх допомогою обґрунтувати оптимальну структуру бюджетної системи та взаємозв'язку між її елементами.

З метою вирішення проблем контролю і ефективного витрачання бюджетних коштів варто ввести персональну відповідальність посадових осіб всіх рівнів влади бюджетної системи за формування бюджетів, цільове витрачання коштів бюджетів, а також впровадити систему оплати праці за результатами діяльності.

Для здійснення ефективного планування органам місцевого самоврядування слід чітко розуміти цілі та завдання, що стоять перед ними. Не менш важливе значення має впровадження програмно-цільового методу планування на місцевому рівні, проте існує ряд проблем, які ускладнюють управління цільовими програмами і відповідно гальмують повноцінне впровадження програмно-цільових бюджетів.

Для вирішення зазначених проблем необхідно таке:

– в очікуваних результатах цільових програм повинні бути сформульовані чіткі критерії оцінки і ключові показники ефективності їх досягнення;

– цільові програми повинні бути спрямовані на реалізацію конкретних цілей та з використанням системи індикаторів, що полегшить процес проведення моніторингу їх реалізації;

– заходи цільових програм повинні бути пов'язані із затвердженими реєстрами послуг і робіт місцевих бюджетних установ та організацій;

– у цільову програму повинні включатися тільки ті види діяльності місцевих бюджетних установ та організацій, які спрямовані на її реалізацію;

– у цільовій програмі повинні бути визначені показники обсягу і якості для всіх видів діяльності місцевих бюджетних установ та організацій, відображених в цільових програмах.

Важливою складовою для реалізації місцевих цільових програм є вдосконалення порядку формування послуг, базовий перелік (мінімальний обсяг послуг місцевих органів влади) яких повинен затверджуватися законодавством на загальнодержавному рівні.

Прогресивним напрямом підвищення ефективності бюджетного регулювання економіки країни є перспективне фінансове планування і прогнозування.

Бюджетне планування має здійснюватися з урахуванням стратегічних документів і цільових програм. Тому основну функцію повинен мати аналіз поточної ситуації, минулого і перспектив розвитку. Останнє може бути досягнуте за допомогою переходу переважно до програмно-цільових методів бюджетного планування, що забезпечує прямий взаємозв'язок між розподілом бюджетних коштів та фактичними і плановими резуль-

татами їх використання відповідно. При здійсненні прогнозування слід використовувати різні методи – екстраполяції, експертних оцінок і змішаний метод, математичне програмування. Необхідна активна взаємодія органів влади та наукової спільноти.

Стратегічне планування на місцевому рівні як один з основних механізмів реалізації бюджетної політики передбачає аналіз стартових умов соціально-економічного розвитку громади за основними напрямками:

– стан фінансів і рівень організації місцевого самоврядування;

– стан якості життя місцевого населення;

– стан соціально-економічного потенціалу;

– екологічна ситуація на території.

З метою вдосконалення стратегічного планування на місцевому рівні необхідно:

– розробити і затвердити довгострокову бюджетну стратегію, в рамках якої будуть формуватися фінансові ресурси для кожної програми;

– врегулювати механізм інвестування бюджетних коштів в майно бюджетних установ, а також інших організацій, які не є одержувачами бюджетних коштів;

– забезпечити розвиток інформаційної системи (повноцінний «Електронний бюджет»), що підвищить відкритість діяльності безпосередньо фінансових органів громади, спростить адміністрування, скоротить витрати, посилить контроль над використанням бюджетних ресурсів.

Органам влади необхідно володіти інформацією про величину накопиченого в громаді соціально-економічного потенціалу, про тенденції і динаміку зміни його величини, а також ефективності використання. Оскільки соціально-економічний потенціал громади є категорією, що характеризує фінансові, майнові, трудові, природні, інноваційні та інші ресурси, які можуть бути використані для життєдіяльності населення і розвитку економіки в певний період часу, то він може бути охарактеризований за допомогою двох показників: стартовий соціально-економічний потенціал громади і кінцевий соціально-економічний потенціал громади.

З метою здійснення більш детального аналізу стану соціально-економічного потенціалу території слід розглядати основні чинники, які визначають ситуацію, що склалася в різних галузях і сферах життєдіяльності населення. Результати факторного аналізу, класифіковані залежно від позитивного і негативного впливу на розвиток громади, можуть стати основою формування її ефективної бюджетної політики. Сприятливі вирішенню даної проблеми на місцевому рівні, а також на обласному та державному рівнях могла б стати організація спеціального моніторингу.

Виходячи з аналізу процесу формування та виконання місцевих бюджетів, можна виділити такі проблеми формування дохідної частини:

– невикористання резервів підвищення рівня акумуляції податків;

– зниження надходжень в частині неподаткових доходів;

– недостатньо ефективного використання комунального майна.

Збільшення наповнюваності бюджету має значний резерв за рахунок проведення роботи, спрямованої на

збільшення власних доходів громади, особливо в частині проведення систематичної роботи по зниженню розміру недоїмки по платежах до місцевого бюджету, посилення контролю з боку адміністраторів доходів за їх надходженням, а також проведення комплексу заходів, спрямованих на підвищення ефективності використання комунального майна.

### ВИСНОВКИ

Таким чином, в умовах зростання соціального навантаження на бюджет основним завданням бюджетної політики в області видатків є підвищення ефективності бюджетних видатків, у тому числі за рахунок:

- підвищення якості бюджетного планування на основі місцевих програм громади виходячи з планових і досяжних результатів;
- ув'язування надання місцевих послуг з цілями місцевих програм, посилення контролю і відповідальності за виконання місцевих нормативно-правових актів;
- концентрації фінансових ресурсів на реалізацію пріоритетних напрямів державної політики, особливо у частині:
- безумовного виконання чинних видаткових зобов'язань, недопущення прийняття нових видаткових зобов'язань, не забезпечених доходними джерелами;
- підвищення адресності заходів соціальної підтримки громадян на основі критерію реальних потреб;
- підвищення якості фінансового менеджменту;
- впровадження системи ефективного контракту для керівників і працівників.

### Список використаних джерел

1. Луніна І.О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України. *Фінанси України*. 2010. № 9. С. 3-12.

2. Проць Н.В. Формування податкових надходжень місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації. *Фінансовий простір*. 2015. №1. С. 221-229.

3. Голинський Ю.О., Шиманська І.О. Проблеми та шляхи вдосконалення казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів України. *Наук. Вісн. Херсон. держ. ун-ту. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2017. Вип. №12/2017. Ч. 2. С. 169-172.

4. Голинський Ю.О. Методика та практичні підходи до аналізу виконання бюджету органами Державної казначейської служби України. *Наук. вісн. Херсон. держ. ун-ту. Серія: Економічні науки*. 2014. №9. С. 192-195.

5. Голинський Ю.О. Перспективи розвитку «електронного» державного казначейства в Україні. *Економіка. Фінанси. Право*. 2013. № 6. С. 15-18.

### References

1. Lunina I.O. Formation of Local Budgets on the Basis of the Principle of Equivalence: The Path to an Effective Budget System of Ukraine. *Finance of Ukraine*. 2010. № 9. pp. 3-12. (in Ukrainian)

2. Prots N.V. Formation of Tax Revenues of Local Budgets in the Context of Budget Decentralization. *Finansovyi Prostir*. 2015. № 1. pp. 221-229. (in Ukrainian)

3. Holynskiy Y.O., Shymanska I.O. Problems and Ways of Improvement of Treasury Service of the State and Local Budgets of Ukraine. *Scientific Bulletin of Uzhgorod National University. Series: International Economic Relations and World Economy*. 2017. № 12/2017. Part 2. pp. 169-172. (in Ukrainian)

4. Holynskiy Y.O. Methodology and Practical Approaches to the Analysis of Budget Execution by the Bodies of the State Treasury of Ukraine. *Scientific Bulletin of the Kherson State University. Series: Economics*. 2014. № 9. pp. 192-195. (in Ukrainian)

5. Holynskyy Y.O. Prospects of Development of "Electronic" State Treasury in Ukraine. *Ekonomika, finansy, pravo*. 2013. № 6. pp. 15-18. (in Ukrainian)