

УДК 351

DOI: <https://doi.org/10.32782/2520-2200/2022-3-14>**Винниченко Н.В.**

доктор економічних наук, професор,  
доцент кафедри бухгалтерського обліку та оподаткування  
Навчально-наукового інституту бізнесу, економіки та менеджменту  
Сумського державного університету

**Денисенко О.В.**

Начальник фінансового управління  
Енергодарської міської ради

**Vynnychenko Nataliia**

Sumy State University

**Denysenko Olena**

Enerгодар City Council

## ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЇ СЕРЕДНЬОСТРОКОВОГО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

### PROBLEMS OF MEDIUM-TERM LOCAL BUDGET PLANNING

В статті розкрито підґрунтя реалізації середньострокового бюджетного планування в Україні, визначено ключові елементи даного процесу та проаналізовано проблеми його реалізації на місцевому рівні. Зміни, що системно впроваджуються протягом останніх трьох років, кардинально змінили підходи до застосування середньострокового планування у бюджетному процесі. Створена система середньострокового планування змінила не тільки методичне забезпечення процесу, а і внесла корективи в частині організаційного забезпечення процесу, що, в свою чергу, викликало труднощі і вимагає особливої уваги як в частині теоретичних, так практичних досліджень. Серед таких ключових проблем в статті визначено проблеми формування системи цілей і пріоритетів стратегічного, середньострокового і оперативного характеру, необхідність удосконалення нормативної бази місцевого рівня, проблеми кадрового та інформаційного забезпечення.

**Ключові слова:** середньострокове планування, місцеві бюджети, бюджетне планування, бюджетна політика, бюджетний процес, фінансова дисципліна, доходи місцевих бюджетів, видатки місцевих бюджетів державний бюджет.

The article reveals the basics of medium-term budget planning in Ukraine, identifies key elements of this process, analyzes the problems of its implementation at the local level. The relevance of the topic of the article is due to reforms in the budget planning system and the difficulties that arise in practice. The changes that have been systematically implemented over the last three years have radically changed the approaches to the application of medium-term planning in the budget process. The established system of medium-term planning has changed not only the methodological support of the process, but also provided for changes in organizational elements, which caused difficulties and requires special attention from both theoretical and practical points of view. Among such key issues in the article are considered – the problems of forming a system of goals and priorities of strategic, medium-term and operational nature, their relationship and impact on the implementation of medium-term planning. The deadlines for developing medium-term plans and the possibility of changing them under the pressure of different conditions also need to be studied. In the context of reforming the concept of strategic planning, the role of medium-term planning and financial support for the process of achieving goals is constantly growing. The compliance of the planning process with strategic priorities needs additional attention. Particular importance is attached to the process of compliance with regulatory and legal regulation of medium-term planning at all levels. There is also a need for improvement. regulatory framework at the local level in terms of the main organizational documents of the budget process. Despite the imperfection of the regulatory framework, changes and the nature of its reform need additional attention. The article reveals the impact of the problem of staffing and information support on the effectiveness of medium-term planning.

The characteristic feature of the personnel potential of the medium-term planning process is the lack of motivation of youth to work in local self-government communities, which creates a problem of personnel hunger.

**Key words:** medium-term planning, local budgets, budget planning, budget policy, budget process, financial discipline, local budget revenues, local budget expenditures, state budget.

**Постановка проблеми.** На шляху до забезпечення економічного зростання, Україна останні роки активно рухалася у напрямі реформування системи публічних фінансів. Програмно-цільовий метод бюджетування почав використовуватися в Україні з початку XXI сторіччя, застосування якого у вітчизняній практиці активно розпочато з 2002 року. Весь цей час сфера публічних фінансів постійно удосконалювалася. З початком децентралізації ці процеси набули особливої актуальності, адже змінилися суттєво аспекти пов'язані з використанням програмно-цільового методу на місцях. Вже тоді було зрозуміло, що ні на державному, ні на місцевому рівні не можна досягнути значного прогресу в програмно-цільовому бюджетуванні без використання середньострокового бюджетного планування. Адже ефективне планування є запорукою прозорого управління в системі публічних фінансів та формування ефективної бюджетної політики як на державному, так і на місцевому рівнях. Не зважаючи на досвід інших країн, де доцільність і ефективність середньострокового планування давно була доведена на практиці, Україна виявилася не готовою до таких реформ, бо потребувала значних змін в системі адміністративно-територіального управління. З завершенням процесу об'єднання громад уряд активно включився в реформування системи планування місцевого економічного розвитку і паралельно за внесення змін до системи публічних фінансів шляхом активного провадження елементів середньо- і довгострокового бюджетного планування як на державному, так і на місцевому рівнях. Оскільки необхідність такого планування давно відчувалася, а починаючи з 2017 року з впровадженням Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки вона постійно декларувалася урядом, більшість практиків розуміла, що зміни все-таки повинні та будуть впроваджені. Та коли у 2019 році відбулося прийняття ряду важливих змін до бюджетного законодавства, на практиці впровадження середньострокового планування виявилось набагато складнішим ніж всі очікували. З'явилися труднощі як технічного, так і методичного характеру, які на сьогодні потребують уваги як з теоретичної, так і практичної точки зору.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Загальні засади функціонування системи публічних фінансів в Україні розглядаються в роботах таких знаних науковців як Василика О.Д., Опаріна В.М., Пасічника Ю.В., Федосова В.М., Юрія С.І. та багатьох інших, які заклали базові підвалини системи державних фінансів в Україні і сформували теоретичне бачення багатьох дефініцій в системі бюджетного менеджменту, в тому числі і бачення щодо основних етапів бюджетного процесу, серед яких особливе місце належить бюджетному плануванню. Бюджетне планування завжди було елементом дискусій для науковців. Значна кількість публікацій, зокрема роботи Артуса М.М., Бородіна С.В., Василика О.Д., Вознюка Г.Л., Демичева А.Н., Деркач Н.І., Гордєєвої Л.П., Дем'янишина В.Г., Загороднього А.Г., Загорського В.С., Клиновий Д.В., Павлюк К.В., Петровської І.О., Романенка О.Р., Сафонова Л.Д., Чететова М.В., Юрія С.І. сьогодні присвячені проблемам визначення сутності і класифікації бюджетного планування. Концептуальні засади реалізації середньострокового бюджетного планування представлені в роботах таких закордонних і вітчизняних науковців як Бліхар М., Богдан Т.П., Коляда Т.А., Нечипоренко А.В., Сидорова Н.І., Фоменко Ю.О. та ін. Проте в наш час механізми реалізації середньострокового бюджетного планування на практиці та проблеми, що супроводжують процес такого планування в умовах його реформування і становлення відповідно до нових законодавчих вимог залишаються не достатньо напрацьованими.

**Мета статті** є систематизація проблем теоретичного і практичного характеру щодо реалізації середньострокового бюджетного планування, які виникають в процесі його реалізації на сучасному етапі розвитку системи управління бюджетними ресурсами на місцевому рівні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Впровадження середньострокового планування в наш час є не просто елементом сучасних тенденцій, а зумовлено пошуком нових механізмів і інструментів підвищення ефективності державного управління. Середньострокове бюджетне планування в комплексі зі стратегічним плануванням та операційним плануванням дозволяє в першу чергу забезпечити отримання необхідного запланованого

результату і досягти запланованих результатів в системі управління публічними фінансами. Стратегічне планування місцевого економічного розвитку створює умови для визначення ключових напрямів для фінансування та отримати прозорий курс у фінансуванні видатків на майбутні три роки. А стратегічне планування дозволяє конкретизувати такі орієнтири і створити фінансове підґрунтя для їх впровадження. Як показує досвід країн ЄС, таких як Литва, Латвія, Швеція, Німеччина та інших, середньострокове планування є ефективним інструментом забезпечення економічного зростання, встановлення гарантій для певних видатків, продуманості і послідовності бюджетної політики, а також прозорості та контрольованості публічних фінансів. Проте на практиці досить часто виникає питання чи таке планування буде відповідати потребам на всіх рівнях чи тільки ускладнить саму процедуру бюджетного планування враховуючи наявні перешкоди щодо його реалізації в Україні.

Так з прийняттям змін до Бюджетного кодексу у 2018 році та ухвалення низки змін 2019 року урядом запроваджено підвалини, які суттєво видозмінюють бюджетний процес в частині його планування. Такі зміни передбачали виникнення ряду нових документів, які стали основою середньострокового планування на всіх рівнях. Так зокрема до таких документів відносяться Прогноз економічного і соціального розвитку, який в видозміненому варіанті розробляється не на рік, в комплексі з макропоказниками на наступні два роки, як раніше, а вже на 3 роки. Другим документом є Бюджетна декларація, яка теж охоплює класичний для середньострокового планування період 3 роки. І останнім і не менш важливим документом є План діяльності головних розпорядників бюджетних коштів, який також розрахований на охоплення періоду 3 роки. Такий період є класичним в Європейській практиці й закріплений нормами Бюджетного кодексу України.

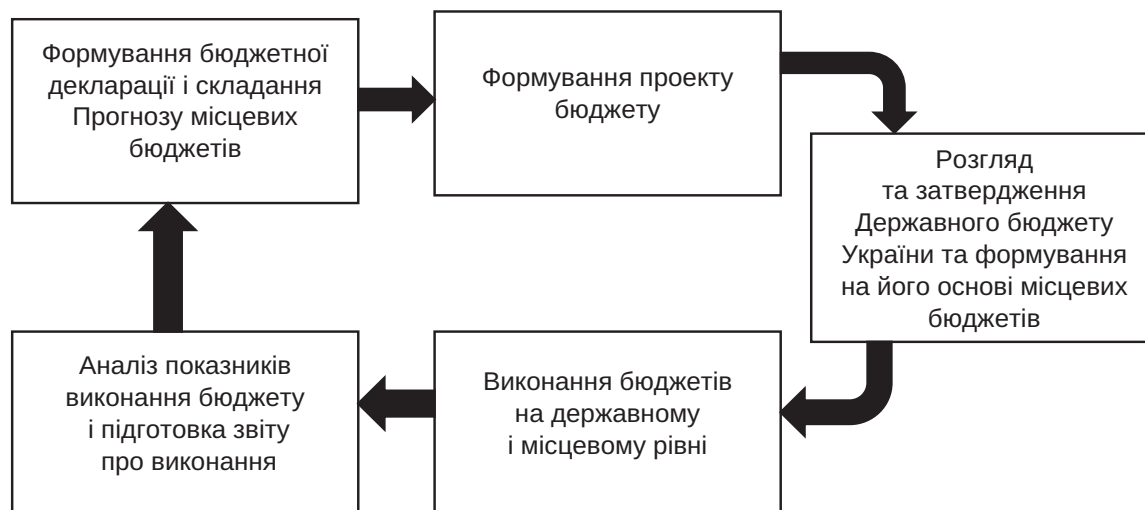
Наступними законодавчими змінами в системі управління публічними фінансами стали зміни в системі стратегічного управління. Так починаючи з 2020 року суттєво змінилося законодавство щодо стратегічного розвитку регіонів і громад. З прийняттям Кабінетом міністрів України Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки в українських громадах з'явилася вперше потреба у забезпеченні формування політик розвитку на всіх рівнях фінансовими ресурсами. Планування громадами своїх ресурсів за таких умов повинно виключно відбуватися в межах розроблених стратегій, які рекомендовано розробляти

в кожній громаді чисельністю населення більше ніж 10 тис. осіб. Такі зміни, звичайно, орієнтовані на забезпечення комплексного підходу у розподілі фінансових ресурсів. Проте стратегічне планування в сучасних реаліях набуває для багатьох громад більше формального підходу і не відбувається на умовах залучення всіх ключових стейкхолдерів. За таких умов середньострокове планування, яке має відбуватися на основі стратегічних орієнтирів з самого початку втрачає свою ефективність. Для тих громад, які ж все-таки розробляють стратегії не лише для фактичної її наявності, а пропрацьовують всі ключові моменти, комплекс стратегічного планування економічного розвитку і середньострокового бюджетного планування може дати неочікуваний синергетичний ефект. Але при цьому важливо на фаховому рівні забезпечити визначення стратегічних цілей і результатів, проміжних середньострокових та поточних результатів та розробити на їх основі комплекс бюджетних планів.

В контексті реалізації саме середньострокового планування, основою цього процесу сьогодні виступає ст. 75-1 Бюджетного кодексу України, за якою на місцевому рівні щороку відповідно до цілей та пріоритетів, визначених у прогнозних та програмних документах економічного і соціального розвитку України й відповідної території, та з урахуванням Бюджетної декларації складається прогноз місцевого бюджету – документ середньострокового бюджетного планування, що визначає показники місцевого бюджету на середньостроковий період і є основою для складання проекту місцевого бюджету [2].

Умовно бюджетний процес на сучасному етапі можна представити у наступному схематичному вигляді (рис. 1).

На цьому етапі як раз і виникають найбільші труднощі. Бо складання бюджетної декларації відповідно до ст. 33 Бюджетного кодексу має відбуватися шляхом її подання до 15 травня поточного року, а схвалення не пізніше 1 червня. При цьому показники Бюджетної декларації можуть відрізнятись від показників Бюджетної декларації минулого року. В той же час, на місцевому рівні до 1 вересня складається Прогноз місцевого бюджету. Проте до кінця року в бюджетному процесі всіх рівнів відбувається ряд подій, які суттєво можуть змінити прогнозне бачення. Зокрема неабиякий вплив відіграє затвердження Державного бюджету України, що в окремих аспектах змушує переглядати вже раніше сформовані прогнозні документи та досить в коротких проміжках надавати інформацію про місцевий бюджет на наступний рік.



**Рис. 1. Узагальнена схема бюджетного процесу України**

*Джерело: складено авторами*

Так враховуючи ключові дати формування Прогнозу слід звернути увагу що сам процес є достатньо складним і трудомістким, якщо його робити ефективно, але фактично на це в органів місцевого самоврядування є близько двох місяців. Звичайно в практиці така робота є досить складним процесом і не всі ключові учасники станом на 2021 рік виявилися до цього готові. Зазвичай формування на рівні законодавства ряду змін повинне супроводжуватися внесенням таких змін і до місцевих нормативних документів. На практиці аналіз чинних регламентів, свідчить, що більшість громад не встигли змінити власні бюджетні регламенти в частині планування і прогнозування місцевих бюджетів з урахуванням нових положень. Бюджетний процес, в частині його планування, змінився суттєво, а отже виникла необхідність в місцевих документах зафіксувати зміни податкового календаря. Так умовно календар в частині складання прогнозу місцевого бюджету виглядає наступним чином представленим на рис. 2.

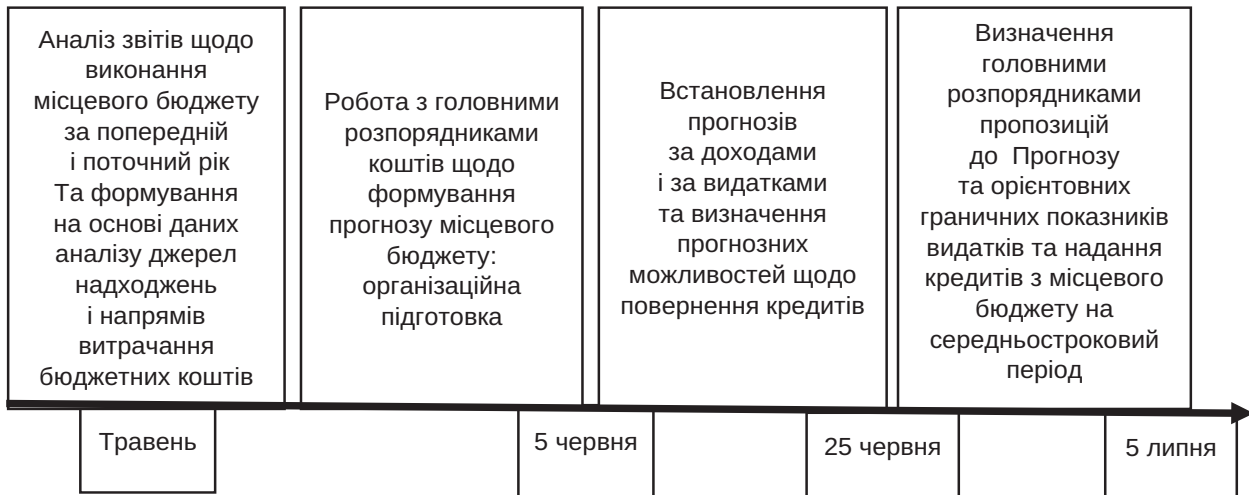
Для деяких громад зміни в процесі виявилися складними і дуже трудомісткими. Окрім значної фізичної нехватки кадрів виникла і необхідність підвищення кваліфікації відповідальних за складання місцевого бюджету фахівців, особливо у невеличких громадах. В 2021 році громади вперше проходили цей процес з практичної точки зору і не всі організаційно і технічно виявилися готові до його реалізації. Процеси агломерації створюють умови концентрації молоді на базі міст і відсутність молодих фахівців в невеличких та віддалених від міст громадах.

Суттєво на процес планування впливає і відсутність статистичної та іншої інформації,

необхідної для якісного планування. Так одним із прикладів відсутності достатнього обсягу інформації є можливість встановлення ставок на податок з нерухомості. Для того, щоб визначитися, яким буде надходження від податку з нерухомості, потрібно чітко розуміти скільки нерухомості і якої квадратури зареєстровано в громаді. На сьогодні, на жаль такі реєстри потребують формування, щоб у місцевих органів влади існувала можливість здійснення якісного прогнозування. Якщо проаналізувати по іншим податковим надходженням, то ситуація приблизно аналогічна, інформаційна база по податковим надходженням не достатньо розроблена, що в свою чергу змушує досить часто формувати прогнозні показники без достатнього підґрунтя. А зі статистичною інформацією ситуація ще гірша. Зі здійсненням реформи децентралізації статистичне забезпечення не встигло змінитися і в окремих випадках в громадах визначити показники для планування і прогнозування дуже важко. Бо наприклад може бути інформація по місту чи по району, але вона відсутня по конкретній громаді (середня зарплата, рівень безробіття тощо). Такі прогнози заздалегідь є формальними і не виконують призначену їм функцію.

Окрім труднощів у прогнозуванні дохідної частини значна кількість проблем виникає з прогнозуванням видаткової частини. Так зокрема середньострокове планування забезпечує встановлення обмежень по видатках, що також спрогнозувати достатньо важко. Оскільки зміни можуть відбутися вже на етапі після прийняття Державного бюджету, а потім ще і на етапі затвердження місцевих бюджетів.

Не зважаючи на те, що депутатський корпус знайомиться з прогнозом місцевого бюджету



**Рис. 2. Етапи формування прогнозу місцевого бюджету відповідно до законодавства**

*Джерело: складено авторами*

на етапі його ухвалення, але на етапі затвердження самого бюджету бачення наповнення місцевого бюджету депутатським корпусом суттєво видозмінюється, що в цілому може сприяти створенню значних відмінностей в бюджеті від прогнозних показників.

Проте в цілому застосування середньострокового планування в бюджетному процесі сприяє більш предметним розрахункам і аналізу існуючих пропозицій від головних розпорядників бюджетних коштів. На етапі формування місцевого бюджету виникає і потреба дотримання існуючих програм місцевого розвитку. Аналіз виконання місцевих програм, який здійснюється в рамках діяльності багатьох вітчизняних громадських об'єднань свідчить про низький рівень їх врахування в цілому у вітчизняній практиці бюджетного планування, що свідчить також і про необхідність реформування механізму бюджетного планування, шляхом узгодження всіх ключових елементів цього процесу. На думку Філіпчука Г.Ю. саме систематичне невиконання бюджетних програм на місцевому рівні призвело до дискредитації

програмно цільового методу в цілому у вітчизняній практиці [3].

**Висновки.** Таким чином, сучасний стан реалізації середньострокового бюджетного планування, дозволяє зробити висновки про наявність значних труднощів в системі бюджетного планування на місцевому рівні і необхідність його подальшого удосконалення з організаційної та методичної точки зору. В свою чергу, при такому удосконаленні виникає необхідність підвищення фокусу на комплексному врахуванні інструментарію середньострокового планування. В частині удосконалення методичного забезпечення процесу середньострокового планування виникає необхідність узгодження стратегічного середньострокового і операційного рівня цілей і розробки комплексних методик, які не тільки забезпечать ефективність самого процесу, а і дозволять створити можливості для пошуку нових резервів в економічному розвитку громад. Розбудова системи пріоритетів на всіх рівнях бюджетного планування, саме на умовах партиципації, повинна створити умови для ефективного і збалансованого розвитку.

#### Список використаних джерел:

1. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки. Розпорядження Кабінету міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. База даних Законодавство України / ВР України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/nras/249797370>.
2. Бюджетний кодекс України: Кодекс від 08.07.2010 № 2456-VI. База даних Законодавство України / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?fbclid=IwAR3qLCAQxzYbPF-9hE24dtJKHEMzd5PSr68oUL-qcfUL2i8afhLeJHa7lhA#Text>.
3. Філіпчук Г.Ю. Ефективність реалізації бюджетних програм на місцевому рівні. Збірник тез доповідей Третьої Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції «Управління фінансами держави, регіону, підприємства та домогосподарства: погляди науковців і практиків». URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/234-239.pdf> (wunu.edu.ua).

**References:**

1. Pro sxvalennya Strategiyi reformuvannya systemy upravlinnya derzhavnymy finansamy na 2017–2020 roky: Rozporyadzhennya Kabinetu ministriv Ukrayiny vid 08.02.2017 #142-r. [On approval of the Public Finance Management System Reform Strategy for 2017–2020. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 08.02.2017 № 142-r.]. Available at: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249797370>
2. Byudzhetniy kodeks Ukrayiny: Kodeks vid 08.07.2010 # 2456-VI [Budget Code of Ukraine: Code dated 08.07.2010 № 2456-VI]. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17?fbclid=IwAR3qLCAQxzYbPF-9hE24dtJKHEMzd5PSr68oUL-qcfUL2i8afhLeJHa7lhA#Text>.
3. 3. Filipchuk G.Yu. Efektyvnist realizaciyi byudzhetnyx program na miscevomu rivni [Effectiveness of budget programs implementation at the local level]. *Zbirnyk tez dopovidej Tretoyi Vseukrayinskoj naukovo-praktychnoyi Internet-konferenciyi «Upravlinnya finansamy derzhavy, regionu, pidpryyemstva ta domogospodarstva: poglyady naukovciv i praktykiv»*. Available at: <http://dspace.wunu.edu.ua/bitstream/316497/234-239.pdf>.