

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2022. № 12.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2022.12.10>

УДК 336.2

У. З. Ватаманюк-Зелінська,

*д. е. н., професор, професор кафедри фінансового менеджменту,
Львівський національний університет ім. І. Я. Франка*

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4971-5763>

К. П. Підручняк,

студентка, Львівський національний університет ім. Івана Франка

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8499-6367>

**ОЦІНКА ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЯК ОСНОВНОГО
ДЖЕРЕЛА ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ**

U. Vatamanyuk-Zelinska,

*Doctor of Economic Sciences, Professor, Professor of the Department of Financial
Management, Ivan Franko National University of Lviv*

K. Pidruchnyak,

Student, Ivan Franko National University of Lviv

**ASSESSMENT OF THE EXECUTION OF LOCAL BUDGETS AS THE
MAIN SOURCE OF FINANCIAL RESOURCES OF LOCAL GOVERNMENT
BODIES**

В науковому дослідженні здійснено оцінку виконання місцевих бюджетів як основного джерела фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Наведено економічну сутність поняття «доходи бюджету». У статті визначено джерела формування дохідної частини місцевих бюджетів України в сучасних умовах. Наведено нормативно-правову базу формування доходів місцевих бюджетів. У дослідженні здійснено динамічно-структурний аналіз усіх доходів місцевих бюджетів України, починаючи з 2018 року. Здійснено оцінку структури доходів місцевих бюджетів під час воєнного стану. Доведено, що всупереч зменшення деяких видів надходжень, доходи місцевих бюджетів мають тенденцію до зростання. Наведено економічну сутність поняття «видатки бюджету». Виділено групування видатків бюджету за такими класифікаціями: програмною, відомчою та функціональною. Здійснено аналіз обсягу та структури видатків місцевих бюджетів України за функціональною класифікацією у динаміці, починаючи з 2018 року. Аналізуючи структуру видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією доведено, що основний обсяг видатків спрямовується на освіту та на економічну діяльність. Проведено аналіз виконання дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів України за 2018-2021 роки. Доведено, що однією з найважливіших проблем організації бюджетних відносин на місцевому рівні є невідповідність видатків дохідним надходженням. Перелічено низку факторів впливу на місцеві бюджети. На основі здійсненого дослідження наведено реформаторські дії для зміцнення фінансової незалежності місцевих бюджетів.

The purpose of the article is to analyze the formation of local budget revenues and expenditure directions, to study the main problems of the functioning of local budgets and to find ways to achieve balance and strengthen the independence of local budgets of Ukraine in modern conditions. The scientific study assessed the implementation of local budgets as the main source of financial resources of local self-government bodies. The economic essence of the concept of "budget revenues" is given. The article defines the sources of the formation of the revenue part of local

budgets of Ukraine in modern conditions. The regulatory and legal basis for the formation of revenues of local budgets is given. The study carried out a dynamic and structural analysis of all revenues of local budgets of Ukraine, starting from 2018. An assessment of the revenue structure of local budgets during martial law was made. It has been proven that despite the decrease of some types of income, the income of local budgets has a tendency to increase. The economic essence of the concept of "budget expenditures" is given. The grouping of budget expenditures according to the following classifications is highlighted: programmatic, departmental and functional. An analysis of the volume and structure of expenditures of local budgets of Ukraine by functional classification in dynamics, starting from 2018, was carried out. Analyzing the structure of local budget expenditures according to functional classification, it is proven that the main volume of expenditures is directed to education and economic activity. An analysis of the implementation of the revenue and expenditure parts of the local budgets of Ukraine for 2018-2021 was carried out. It has been proven that one of the most important problems of the organization of budgetary relations at the local level is the discrepancy between expenditures and revenues. A number of factors affecting local budgets are listed. On the basis of the conducted research, reform actions are given to strengthen the financial independence of local budgets and strengthen budget security at the regional level.

Ключові слова: *місцевий бюджет, доходи видатки, податки, відсоток виконання.*

Keywords: *local budget, income, expenditure, taxes, percentage of implementation.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. На сьогодні в українській державі в умовах фінансової децентралізації і оновлення бюджетного механізму в контексті євроінтеграційного напрямку та війни, важлива роль надається місцевим бюджетам, як основній складовій місцевих фінансів. Оскільки завдяки децентралізації місцеві бюджети України

збільшують свої повноваження щодо участі місцевої влади у розвитку підконтрольних територій, що включає наближення до європейських стандартів економіко-соціального розвитку та переформатування бюджетної політики в напрямі посилення ролі місцевих бюджетів.

Головним фінансовим планом доходів витрат окремого регіону та важливим елементом місцевих фінансів виступає місцевий бюджет, тому виконання місцевих фінансів на базі функціонування бюджету органів місцевого самоврядування є актуальним питанням сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та правові засади організації бухгалтерського обліку та оподаткування на підприємстві досліджували багато українських та зарубіжних вчених. Серед них Лободіна З. М. розглядає вплив місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток територій в контексті проведення бюджетної реформи [1], а Шулюк Б. С. визначав проблеми виконання місцевих бюджетів України [5]. Також Онищук І. здійснював аналіз виконання державного та місцевих бюджетів за 9 місяців 2022 року [6].

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті полягає в аналізі формування надходжень місцевих бюджетів та напрямків видатків, вивченні основних проблем функціонування місцевих бюджетів та пошук шляхів досягнення збалансованості і зміцнення самостійності місцевих бюджетів України в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Важливу роль у соціально-економічному розвитку регіонів відіграють доходи та видатки місцевих бюджетів. Їм, як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування, належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави. У них акумулюється понад 80 % усіх фінансових ресурсів, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування [1].

Доходи місцевих бюджетів мають відповідну законодавчу базу – Конституція України, Бюджетний кодекс, Податковий кодекс, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» та інші нормативні акти.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, доходи бюджету – це податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ) [2].

Доцільним буде провести аналіз доходів місцевих бюджетів в сучасних умовах. У 2021 році в формуванні сукупних доходів місцевих бюджетів України найбільшу питому вагу становлять податкові надходження (59,71%), далі йдуть трансферти від органів державної влади (34,91%), а третє місце займають неподаткові надходження (4,68%) (Табл. 1).

Таблиця 1. Динаміка обсягу та структури доходів місцевих бюджетів в Україні, 2018-9 міс. 2022 рр.

Вид доходів	2018	2019	2020	2021	Січень- вересень 2021	Січень- Вересень 2022
	Млн. грн.	Млн. грн.	Млн. грн.	Млн. грн.	Млн. грн.	Млн. грн.
Податкові надходження	232532,9	270545,7	285571,5	346713,2	244419,9	275439,7
Неподаткові надходження	28027,3	26105,0	21462,5	27183,0	17955,0	14177,5
Доходи від операцій з капіталом	2143,4	2928,8	3473,1	3462,2	2217,4	1458,3
Трансферти від органів державної влади	298939,7	260302,0	160177,1	202733,3	120872,8	102363,9
Трансферти від ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ	94,1	44,2	146,4	36,0	29,97	176,78
Цільові фонди	678,1	601,9	649,4	571,4	376,0	294,2
Разом	562415,7	560527,9	471479,9	580699,1	385871,3	393910,6

Джерело: складено на основі [3]

Оцінивши найактуальніші дані Міністерства фінансів України, варто відмітити, що протягом останніх років динаміка обсягу доходів місцевих бюджетів в Україні має цікаву траєкторію. У 2018-2019 роках спостерігалось поступове зростання обсягу доходів місцевих бюджетів, а у 2020 році сукупні доходи скоротились. Однак, станом на 2021 рік обсяг доходів бюджетів органів місцевого самоврядування становив 580699,1 млн. грн., що на 18283,4 млн. грн. більше порівняно з 2018 роком.

За даними таблиці видно що за 9 місяців війни місцеві бюджети більше акумулювали, ніж за 9 місяців 2021 року. Це пов'язано із збільшенням податкових надходжень і трансфертів від ЄС, урядів іноземних держав, міжнародних організацій та донорських установ.

Питома вага податкових надходжень коливається від 41,35% у 2018 році до 59,71% у 2021 році. Спостерігається позитивна тенденція до збільшення частки цього доходу в сукупних доходах місцевих бюджетів. Трансферти від органів державної влади, навпаки, спадають, а саме у 2021 році порівняно з 2018 роком, вони зменшились з 53,15% до 34,91%. Однак, в силу реалізованих заходів децентралізації ці надходження займають значну частину доходу місцевих бюджетів.

Неподаткові надходження займають третє місце у структурі доходів місцевих бюджетів. У 2018 р. питома вага цієї групи доходів становила 4,98%, у 2019 р. вона скоротилась до 4,66%. У 2020 році зменшилася на 0,11%, або на 4642,5 млн. грн. і становила 4,55%, порівняно з аналогічним періодом 2019 року. Станом на 2021 рік цей показник становив 4,68%.

За січень-вересень 2022 року неподаткові надходження зменшились на 3777,5 млн. грн., порівняно з січнем вереснем 2021 року. Це пов'язано із зменшенням власних надходжень бюджетних установ.

Дохід від операцій з капіталом займає незначну частку в сукупних доходах, а саме 0,60% станом на 2021 рік.

Отже, з аналізу доходів місцевих бюджетів за 2018–2021 роки можна сказати, що всупереч зменшення деяких видів надходжень, доходи місцевих бюджетів мають тенденцію до зростання.

На розвиток економічної та соціальної сфери будь-якої країни значний вплив справляють бюджетні видатки, які є джерелом забезпечення суспільних потреб. Якщо доходи держави здебільшого відображають масштаби її економічної діяльності та обсяги перерозподілу новоствореного продукту в реальній економіці, то бюджетні видатки слугують джерелом отримання благ як безпосередньо населенням, так і суб'єктами господарської діяльності [5].

Згідно чинного законодавства, видатки бюджету – це кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. А також видатки та кредитування бюджету класифікуються за:

- бюджетними програмами (програмна класифікація видатків та кредитування бюджету);
- ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча класифікація видатків та кредитування бюджету);
- функціями, з виконанням яких пов'язані видатки та кредитування бюджету (функціональна класифікація видатків та кредитування бюджету) [2].

Аналізуючи структуру видатків місцевих бюджетів можна відмітити соціальну спрямованість бюджетної політики України. У 2021 році в здійсненні сукупних видатків місцевих бюджетів України найбільшу питому вагу становлять видатки на освіту (43,74%), наступними є видатки на економічну діяльність (19,73%), а третє місце займають видатки спрямовані на житлово-комунальне-господарство (9,96%) (Табл. 2).

Так, дослідивши дані Міністерства фінансів України, щодо видатків місцевих бюджетів, варто зазначити, що протягом останніх років спостерігаються зміни в їхній структурі.

Зросла частка видатків на виконання загально державних функцій. Так, у 2018 р. вони становили 28591,9 млн. грн., їх питома вага у сукупних видатках – 5,01%. У 2019 р. їх величина зросла на 1,16% або на 6322,9 млн. грн. А на 2,4% (6054,6 млн. грн.) вони збільшились у 2020 р і становили 40969,4 млн. грн. У 2021 році порівняно з 2020, загально державні видатки скоротились на 0,5%. За час війни аналізований напрям видатків зменшився порівняно із 2021 роком.

Таблиця 2. Динаміка обсягу та структури видатків місцевих бюджетів України за функціональною класифікацією з 2018- 9 міс. 2022 рр.

Напрямки видатків	2018	2019	2020	2021	Січень- вересень 2021	Січень- Вересень 2022
	Млн. грн.	Млн. грн.	Млн. грн.	Млн. грн.	Млн. грн.	Млн. грн.
Загально державні функції	28591,9	34914,8	40969,4	45962,7	32055,5	31053,9
Громадський порядок, безпека та судова влада	1149,6	1304,6	1833,8	1739,7	1108,1	4852,1
Економічна діяльність	77160,5	81854,2	93925,6	112360,2	55087,5	30185,7
Охорона навколишнього природного середовища	3000,8	3413,5	2419,8	2420,3	1082,0	226,9
Житлово-комунальне господарство	30048,5	34379,1	32125,9	56730,4	19658,3	23336,7
Охорона здоров'я	93229,8	89816,2	50865,9	33105,2	18230,0	17002,7
Духовний та фізичний розвиток	18885,8	21583,1	21884,5	27388,0	18128,4	15282,3
Освіта	165706,0	187099,7	199425,8	249077,4	170116,1	159350,1
Соціальний захист та соціальне забезпечення	145498,0	103158,1	23999,2	28067,7	18602,1	18632,0
Міжбюджетні трансферти	7306,2	8725,0	10658,0	12576,1	9382,7	5626,8
Разом	570577,6	566248,5	478108,1	569428,2	343451,2	305549,6

Джерело: складено на основі [3]

Аналізуючи структуру видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією відмітимо, що незначними є видатки бюджетів на фінансування громадського порядку, безпеки та судової влади, охорони навколишнього природного середовища, духовного та фізичного розвитку і видатки на фінансування міжбюджетних трансфертів.

Основний обсяг видатків спрямовується на освіту (29,04% у 2018 р.; 33,04% у 2019 р.; 41,71% у 2020 р.; 43,74 у 2021 р.), та на економічну діяльність (13,52% у 2018 р.; 14,46% у 2019 р.; 19,65% у 2020 р. та 19,73% у 2021 р.).

Варто зазначити, що за аналізований період витрати на соціальний захист і соціальне забезпечення населення скоротилися на 117430 млн. грн., а у структурі цей напрям видатків зменшився на 20,57% у 2021 порівняно з 2018 роком.

Для кращого аналізу виконання місцевих бюджетів як основного джерела фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування потрібно дослідити виконання дохідної та видаткової частини місцевих бюджетів (табл. 3).

Таблиця 3. Аналіз виконання місцевих бюджетів України

Рік	Дохідна частина			Видаткова частина		
	Планові показники, млн. грн	Фактичні показники, млн. грн.	Відсоток виконання, %	Планові показники, млн. грн	Фактичні показники, млн. грн.	Відсоток виконання, %
2018	566923,7	562415,7	99,2	612228,3	570577,6	93,19
2019	569906,2	560527,9	98,35	611088,0	566248,5	92,66
2020	480298,7	471479,9	98,16	522521,7	478108,0	91,5
2021	577004,8	580699,1	100,64	619888,0	569428,2	91,85

Джерело складено за даними [3]

Як бачимо в таблиці, у 2021 році спостерігається повне виконання дохідної частини місцевих бюджетів, що свідчить про недостатню професійність та правильність бюджетного планування. Оскільки в усі інші роки відсоток виконання не був перевиконаний.

Місцеві бюджети є важливим елементом бюджетної системи держави. Однією з найважливіших проблем організації бюджетних відносин на місцевому рівні є невідповідність видатків дохідним надходженням. Недостатність власних стабільних доходів місцевих бюджетів, яка не сприяє соціально-економічному розвитку регіонів, зумовлена такими обставинами:

- низьким рівнем обґрунтованості та прогнозованості дохідної частини місцевих бюджетів;
- концентрацією фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення місцевих бюджетів у вирішенні життєво важливих питань регіонів;
- високим рівнем централізації бюджетних ресурсів;
- невирішеністю питання подолання заборгованості між бюджетами різних рівнів за взаємними розрахунками;

– тенденцією здійснення видатків з місцевих бюджетів без відповідного підкріплення дохідними джерелами, що приводить до дотаційності місцевих бюджетів [5].

Проте, на сьогодні одним із ключових факторів виконання місцевих бюджетів є війна, яка впливає на всі економічні процеси.

Повномасштабна війна проти росії показала, наскільки стійким є місцеве самоврядування, яке здатне гідно протистояти будь-яким викликам, зокрема і у фінансовій частині. Адже організація та забезпечення діяльності тероборони, матеріально-технічна допомога ЗСУ, залучення допомоги іноземних партнерів – це ті речі, які ОМС взялися підтримувати із самого початку ганебного вторгнення росії, забезпечуючи при цьому, постійну підтримку всіх сфер життєдіяльності громадян на місцевому рівні (допомога внутрішньо переміщеним особам, підтримка бізнесу, організація укриттів, продовження надання послуг на високому рівні). І це все незважаючи на щоденні обстріли. І все це завдяки ефективно проведеній реформі децентралізації, яка дала змогу ОМС отримати автономні, самостійні, належні фінансові ресурси, які відіграли ключову роль в протистоянні викликам [6].

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. На базі проведеного дослідження обсягів дохідної і видаткової частини місцевих бюджетів з метою забезпечення їхньої фінансової стійкості та самостійності, для збільшення частки власних доходів місцевих бюджетів, зменшення залежності від фінансової допомоги, досягнення збалансованості бюджетів, підвищення ефективності управління місцевими фінансами ми вважаємо, що доцільно реалізувати такі заходи:

- запровадити систему моніторингу витрачання бюджетних коштів;
- вдосконалити механізмів прогнозування/планування дохідної та видаткової частин місцевого бюджету враховуючи усі форс-мажорні обставини;
- проводити кількісну та якісну оцінку виконання місцевого бюджету на всіх стадіях його реалізації;
- запровадити бюджетну стратегію розвитку окремих регіонів в післявоєнний період;

- вдосконалити законодавчо-нормативну базу з питань регулювання і здійснення оподаткування на рівні місцевих бюджетів;
- зміцнити і розвивати самостійність місцевих бюджетів шляхом удосконалення оподаткування і впровадження ефективних методів управління бюджетними ресурсами.

Література

1. Лободіна З. М. Вплив місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток територій в контексті проведення бюджетної реформи. *Інноваційна економіка*. 2012. № 9 (35). С. 124–128.
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення: 03.12.2022).
3. Державний веб-портал бюджету для громадян (за даними Міністерства фінансів України). URL: <https://openbudget.gov.ua/?month=12&year=2019&budgetType=LOCAL> (дата звернення: 03.12.2022).
4. Кириленко О. П. Місцеві фінанси: підручник. Київ: «Знання», 2006. 667 с.
5. Шулюк Б. С. Проблеми виконання місцевих бюджетів України. *Гроші, фінанси і кредит*. 2017. Вип. 13. с. 1279-1282. URL: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/13_ukr/213.pdf (дата звернення: 04.12.2022).
6. Онищук І. Аналіз виконання державного та місцевих бюджетів за 9 місяців 2022 року. Децентралізація. 2022. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/15748> (дата звернення: 05.12.2022).

References

1. Lobodina, Z. M. (2012), “The influence of local budgets on the socio-economic development of territories in the context of budget reform”, *Innovatsiina ekonomika*, vol. 9(35).

2. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), “Budget Code of Ukraine”, Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (accessed 3 December 2022).

3. State budget web portal for citizens (according to the Ministry of Finance of Ukraine) (2022), Available at: <https://openbudget.gov.ua/?month=12&year=2019&budgetType=LOCAL> (accessed 3 December 2022).

4. Kyrylenko, O. P. (2006), *Mistsevi finansy [Local finances]*, Znannia, Kyiv, Ukraine.

5. Shuliuk, B. S. (2017), “Problems of implementation of local budgets of Ukraine”, *Hroshi, finansy i kredyt*, Vol. 13, Available at: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/13_ukr/213.pdf (accessed 4 December 2022).

6. Onyshchuk, I. (2022), “Analysis of state and local budgets for 9 months of 2022”, *Detsentralizatsiia*, Available at: <https://decentralization.gov.ua/news/15748> (accessed 5 December 2022).

Стаття надійшла до редакції 15.12.2022 р.