

Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (Наказ Міністерства освіти і науки України від 11.07.2019 № 975) [www.economy.nayka.com.ua](http://www.economy.nayka.com.ua) | № 10, 2019 | 31.10.2019 р.

DOI: [10.32702/2307-2105-2019.10.52](https://doi.org/10.32702/2307-2105-2019.10.52)

УДК 336.1

*М. Б. Гупаловська,  
к. е. н., доцент кафедри фінансів ім. С.І. Юрія,  
Тернопільський національний економічний університет  
ORCID: 0000-0002-9787-0891*

## **ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ**

*Myroslava Hupalovska  
PhD in Economics, Associate Professor of the chair for Finances after S.I.Iurii,  
Ternopil National Economic University*

### **THE WAYS OF INCREASING OF EFFICIENCY OF EXPENDITURES OF LOCAL BUDGETS OF UKRAINE**

*У статті узагальнено теоретичні засади сутності та призначення видатків місцевих бюджетів. Доведено, що важливим інструментом вияву економічної сутності місцевих бюджетів як фінансової бази місцевого самоврядування є їх видатки, а основним призначенням видатків місцевих бюджетів є здійснення органами місцевої влади власних та делегованих державою обов'язків у бюджетній сфері. Аналіз стану виконання місцевих бюджетів за видатками засвідчив, що протягом останніх років спостерігалася тенденція до зростання частки місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету, найбільший обсяг коштів місцевих бюджетів витрачається на фінансування видатків соціального характеру. Виявлено проблемні аспекти здійснення видаткової політики місцевих бюджетів та з'ясовано, що підвищенню ефективності видатків місцевих бюджетів сприятиме подальший розвиток програмно-цільового методу бюджетування та удосконалення бюджетної децентралізації.*

*The article summarizes the theoretical basis of the nature and purpose of spending local budgets. Expenditures of local budgets reflect totality of economic relations which are manifested in society in connection with the redistribution of gross domestic product and the use of centralized funds of financial resources of local authorities in order to ensure fulfillment of the powers assigned to them both delegated and their own to ensure public welfare of the administrative and territorial formations. It has been proved that an important role in establishing independent local budgets is played by composition and order of spending expenditures. The expenditure part of local budgets reflect the consequences of economic and social processes in the country, since local budget expenditures are directly connected with the interests of the wide layers of the population and have a significant influence on the general social situation in the country and, above all, on the level of the welfare of the population. An analysis of the state of implementation of local budgets by expenditures showed that in recent years there has been a tendency for increase of the share of local budgets in the consolidated budget structure from 43% in 2014 to 45.1% in 2018. Such a high indicator witnesses about the significant importance of local authorities in the implementation of*

*measures for social and economic development of administrative and territorial units and providing of the population with the necessary benefits.*

*The largest amount of local budgets is spent on financing of expenditures of social structure: education (about 30%); social protection and social security (24% on average); healthcare (about 16%). Despite the increase in these expenditures, there are no significant positive changes in the quality of life of the population.*

*The effectiveness of local spendings depend on a number of factors. The most important of which are the political situation in the country, foreign economic activity, the direction of development of the monetary system, priorities of social and economic development of the regions, improvement of their investment climate and participation of the population in the budget process.*

*The problematic aspects of the implementation of local budget expenditures have been identified and it has been cleared up that further development of the programmatic targeting method of budgeting and improvement of budgetary decentralization will help to increase the efficiency of local budget expenditures.*

**Ключові слова:** *місцевий бюджет; видатки бюджету; ефективність; бюджетна децентралізація.*

**Keywords:** *local budget; budget expenditures; efficiency; budget decentralization.*

**Постановка проблеми.** Упродовж останніх років місцеві бюджети набувають дедалі більшого значення як за обсягом фінансових ресурсів, так і за силою впливу на соціально-економічні процеси, які відбуваються в регіонах. Основною метою бюджетної політики на місцях є їх фінансова забезпеченість та оптимізація використання коштів. Для досягнення вищезазначених цілей, перед органами місцевого самоврядування постає важливе завдання, а саме пошук шляхів підвищення ефективності здійснення видатків місцевих бюджетів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичним та практичним аспектам оптимізації використання коштів місцевих бюджетів присвятили свої праці такі провідні науковці-економісти як: В. Базилевич, Л. Баластрик, А. Буряченко, О. Василик, Г. Вознюк, М. Гапонюк, В. Дем'янишин, А. Дем'янюк, А. Загородній, О. Кириленко, В. Кравченко, З. Лободіна, Т. Мигович, Ю. Пасічник, С. Савчук, А. Славкова, Т. Смовженко, В. Федосов, Н. Шевчук, С. Юрій, В. Яцюта та ін. Безперечно, внесок згаданих науковців в обґрунтування теоретичних і практичних аспектів здійснення видатків із місцевих бюджетів є вагомим. Разом з тим, на сьогодні, у зв'язку із посиленням процесів децентралізації, питання ефективного використання коштів місцевих бюджетів набувають ще більшої актуальності і потребують подальшого дослідження.

**Формулювання цілей статті.** Метою написання статті є наукове обґрунтування та аналіз сучасного стану виконання місцевих бюджетів за видатками та пошук напрямів удосконалення та оптимізації використання бюджетних коштів у контексті децентралізації та застосування програмно-цільового методу бюджетування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Місцевим бюджетам як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави. Разом з тим, важливу роль у становленні самостійних місцевих бюджетів відіграє склад та порядок здійснення видатків. Видаткова частина місцевих бюджетів відображає наслідки економічних і соціальних процесів в країні, адже видатки місцевих бюджетів безпосередньо пов'язані з інтересами широких верств населення й суттєво впливають на загальний соціальний стан у державі й насамперед на рівень добробуту населення, освіченості, забезпеченості медичними послугами, а також послугами в галузі культури, спорту, соціальної захищеності на випадок не передбачуваних обставин.

Досліджуючи погляди науковців щодо визначення змісту поняття “видатки місцевих бюджетів”, констатуємо, що науковці трактують видатки місцевого бюджету як: точне відображення функцій і завдань, які покладені на місцеву владу (В. Кравченко [1]); систему економічних відносин, які виникають у процесі використання централізованого фонду грошових коштів (С. Юрій, В. Федосов [2]); джерело забезпечення суспільних потреб та отримання суспільних благ (О. Кириленко [3]).

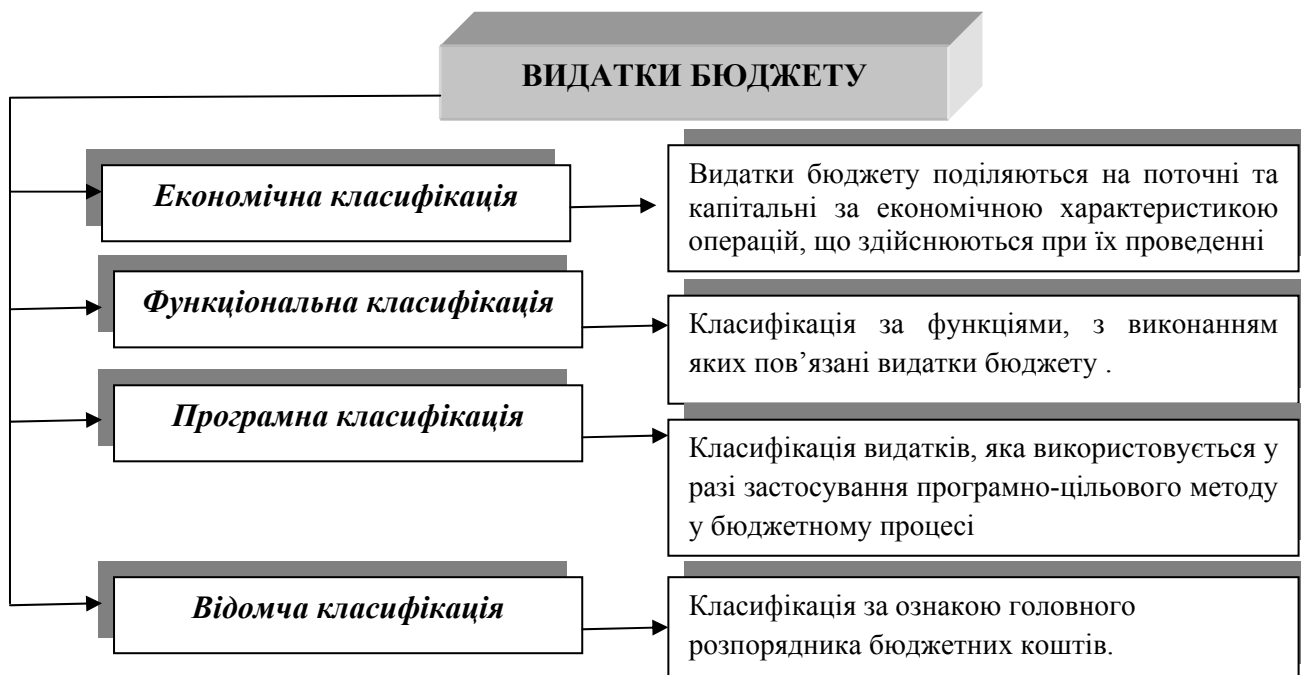
Ми поділяємо думку, що при розкритті сутності видатків місцевих бюджетів доцільно враховувати те, що вони відображають сукупність економічних відносин, що виявляються в суспільстві у зв'язку з перерозподілом валового внутрішнього продукту і використанням централізованих фондів фінансових ресурсів органів місцевої влади з метою забезпечення виконання покладених на них повноважень як делегованих, так і власних для забезпечення суспільного добробуту адміністративно-територіальних формувань [4].

Основним призначенням видатків місцевих бюджетів є здійснення органами місцевої влади власних та делегованих державою обов'язків у бюджетній сфері. Виконання місцевих бюджетів є передумовою

проведення ефективної соціально-економічної політики. Фінансові ресурси регіонів впливають на ступінь децентралізації місцевої влади, інвестиційну привабливість адміністративно-територіальних одиниць, якість та повноту реалізації бюджетних програм, граничний рівень добробуту населення та його соціальне забезпечення.

Сутність бюджетних видатків виявляється через їх призначення, що передбачає здійснення фінансування соціально спрямованих видатків, регулювання та розвиток економічних процесів, посилення інвестиційного складника бюджету, стимулювання зацікавленості у здійсненні ефективного управління бюджетом.

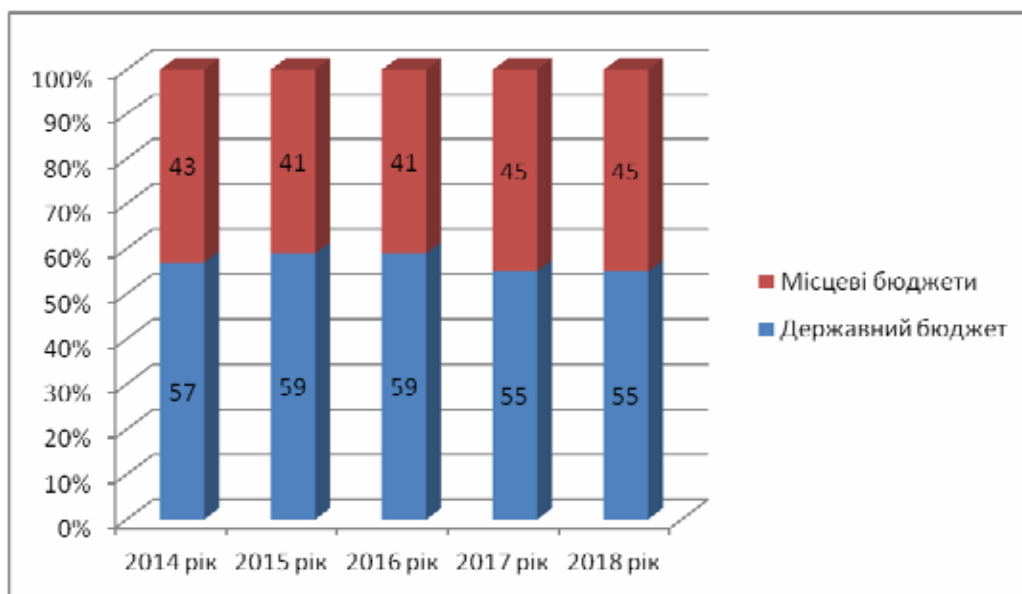
Вияткове та особливе місце у врегулюванні бюджетних відносин займає класифікація видатків у розрізі багаторівневих групувань (рис. 1).



**Рис. 1. Класифікація видатків бюджету**

*Джерело: складено на основі [5]*

Склад та структура видатків бюджету визначають його роль у здійсненні сталого розвитку підвідомчих територій. Розглядаючи стан видатків місцевих бюджетів в історичній ретроспективі, зазначимо, що Уряд дедалі більшою мірою перекладає більшість соціальних видатків на місцеві бюджети. Так, загальний обсяг видатків місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України упродовж останніх років демонструє тенденцію до збільшення з 43% у 2014



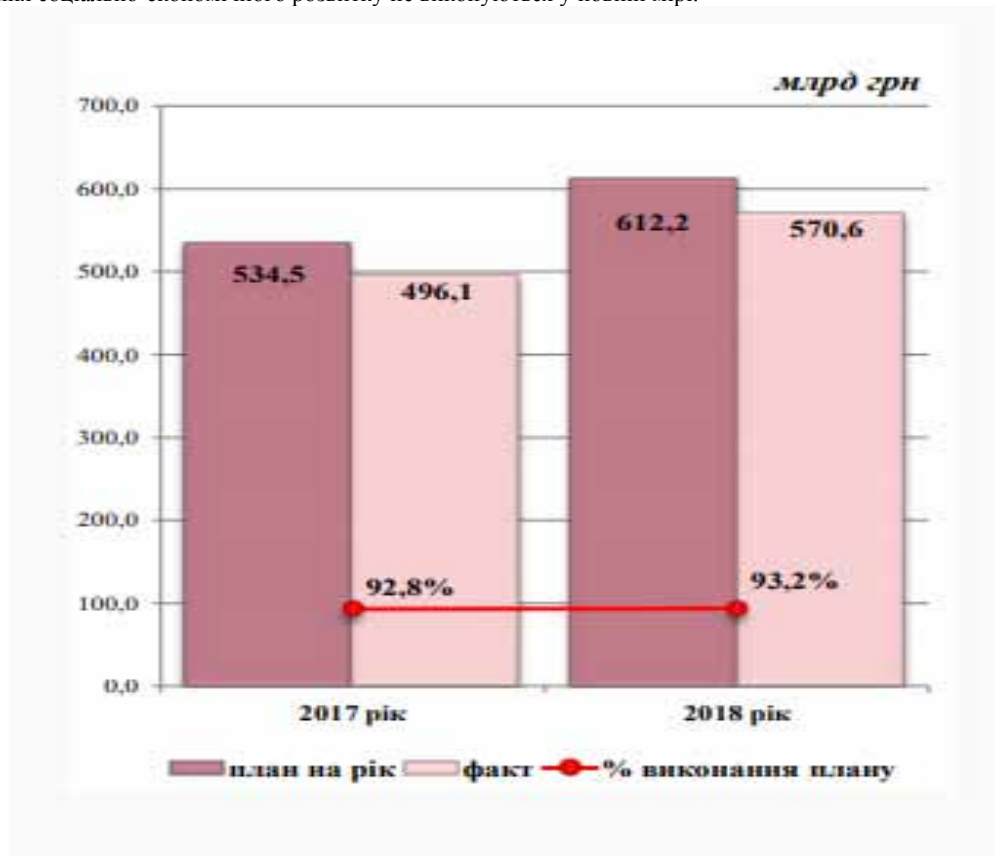
**Рис. 2. Частка видатків місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України**

*Джерело: складено на основі [6]*

році до 45,1% у 2018 році (рис 2). Такий високий показник свідчить про значну вагомість місцевих органів влади у здійсненні заходів щодо соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та забезпеченні населення необхідними благами.

У 2018 році касові видатки місцевих бюджетів склали 93,2 % річних планових призначень і становили 570,6 млрд. грн., що, на 15 % або на 74,5 млрд. грн. більше ніж у 2017 році. (рис.3). Станом на серпень 2019 року видатки місцевих бюджетів виконано у сумі 341,6 млрд. грн., що становить 57,4% планового показника.

Як бачимо з рисунка в Україні існує проблема недовиконання місцевих бюджетів, фактичні показники є стабільно меншими, аніж заплановані. Таке явище свідчить про те, що певні статті видатків залишаються не профінансованими, а значить завдання соціально-економічного розвитку не виконуються у повній мірі.



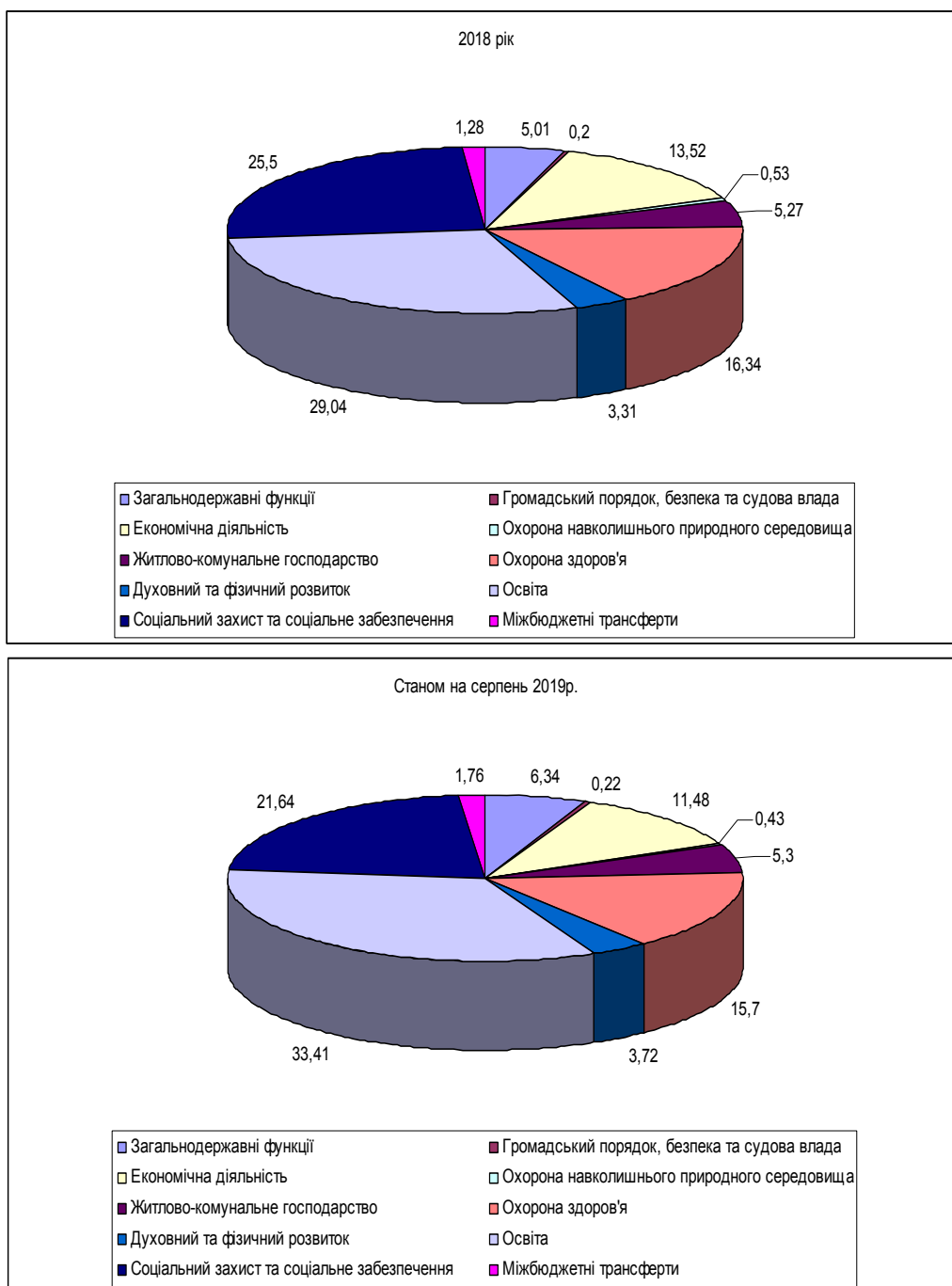
**Рис. 3. Касові видатки місцевих бюджетів України**

*Джерело: складено на основі [6]*

У першу чергу причиною цього є невідповідність між доходами місцевих бюджетів та наявними потребами у фінансуванні видатків. Місцеві органи влади не володіють достатнім обсягом фінансових ресурсів, а частка видатків на виконання ними повноважень є найнижчою серед європейських країн. Натомість обсяг делегованих повноважень є чи не найбільший.

Для оцінки стану виконання видаткової частини місцевих бюджетів важливо проаналізувати їх структуру (рис. 4).

У структурі видатків місцевих бюджетів найбільші частки припадають на: освіту (близько 30 %) 165,7 млрд. грн. і 114,1 млрд. грн.; соціальний захист та соціальне забезпечення (в середньому 24 %) 145,5 млрд. грн. і 73,9 млрд. грн.; охорону здоров'я (близько 16 %) 93,2 млрд. грн. і 53,6 млрд. грн. у 2018 році і упродовж січня-серпня 2019 року відповідно.



**Рис. 4. Структура видатків місцевих бюджетів України за функціональною класифікацією, %**  
*Джерело: складено на основі [6,7]*

Тенденція до збільшення обсягів видатків місцевих бюджетів соціального спрямування призводить до формування залежності населення від матеріальної допомоги, наданої за рахунок бюджетних коштів.

Незважаючи на зростання обсягів цих видатків, значних позитивних зрушень у якості життя населення не спостерігається. Система соціальної допомоги населенню не відповідає потребам сьогодення. Це, в першу чергу, пов'язано з розпорощуванням коштів на виплату допомоги окремим групам населення без якісного врахування їх доходів та реального соціального стану.

Постійний дефіцит бюджетних коштів та супротив населення до підвищення оподаткування стають причиною пошуку шляхів стабілізації видаткового фонду бюджету, застосовувши для цього оптимальні способи.

Упродовж останніх років спостерігаються вищі темпи зростання видатків порівняно з доходами місцевих бюджетів, що потребує подальшого забезпечення стабільності, прозорості та ефективності видатків місцевих бюджетів. Задля цього, запозичивши деякі аспекти зарубіжної практики, у бюджетному процесі використовується такий засіб управління бюджетними коштами як програмно-цільовий метод. З 2019 року передбачається перехід бюджетів усіх рівнів бюджетної системи на програмно-цільовий метод бюджетування.

Причинами переходу до програмно-цільового методу бюджетування є наступні:

- відсутність зв'язку між цілями соціально-економічного розвитку та напрямками використання бюджетних коштів;

- відсутність зацікавленості розпорядників бюджетних коштів у їх ефективному та цільовому використанні;
- невизначеність у прийнятті управлінських рішень.

Відповідно до Бюджетного кодексу України, програмно-цільовий метод у бюджетному процесі – це спосіб управління бюджетними коштами для досягнення конкретних результатів за рахунок коштів бюджету із застосуванням оцінки ефективності використання бюджетних коштів на всіх стадіях бюджетного процесу [5].

Ще одним основним чинником, який відіграє важливу роль у формуванні та виконанні видатків місцевих бюджетів є фінансова децентралізація, що передбачає передачу значного обсягу ресурсів, а також завдань, функцій та повноважень з центрального рівня на місцевий із належним їх розмежуванням між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Аналізуючи світову практику функціонування видатків місцевих бюджетів, методів їх формування та шляхів використання коштів, можна зробити певні висновки для України. Імплементация зарубіжного досвіду бюджетування в Україні дозволяє знайти оптимальне рішення для підвищення ефективності бюджетного процесу. Звичайно, що кожна країна має свої особливості та відмінності, які суттєво впливають на будь-які економічні процеси, та все ж таки, впроваджений досвід зарубіжних країн демонструє високі показники їх розвитку.

Удосконалення механізму управління видатками місцевих бюджетів полягає у проведенні відповідних заходів, які представлені на рис 5.



**Рис 5. Напрямки реформування механізму управління видатками місцевих бюджетів**

Реалізація на практиці запропонованих заходів сприятиме зміцненню фінансової спроможності місцевих бюджетів, скороченню їх видатків на цілі, які не віддзеркалюють сутності бюджетного процесу та призведе до підвищення рівня життя регіону.

Для підтримки фінансової стабільності регіонів та досягнення їх соціально-економічного розвитку необхідною умовою є спрямування бюджетних коштів на розв'язання пріоритетних завдань, а саме: розвиток людського капіталу, розробка інноваційних технологій, впровадження нових управлінських підходів, удосконалення інфраструктури та підвищення соціальних стандартів життя населення.

Ефективність здійснення видатків на місцевому рівні залежить від низки факторів. Найвагомішими з яких є політична ситуація в країні, зовнішньоекономічна діяльність, напрям розвитку грошово-кредитної системи, пріоритети соціально-економічного розвитку регіонів, покращення їх інвестиційного клімату та участь населення у бюджетному процесі.

Слід відмітити, що деякі зміни в контексті бюджетної децентралізації не лише не вирішують наявних проблем, а, як показує практика, погіршують ситуацію, що склалася. Це стосується передачі, на рівень місцевого самоврядування, фінансування заходів окремих державних програм. Такі непродумані рішення призводять до негативних наслідків, зокрема чиновники опиняються знову в ситуації, коли є зобов'язання, але немає фінансових ресурсів. З цієї метою необхідно застосовувати принцип державно-приватного партнерства. Це дає змогу залучити додаткові джерела фінансування програм без посилення видаткового тягаря на місцевий бюджет. У свою чергу, це дозволяє ефективно управляти майном, економити фінансові ресурси, співпрацювати з приватним сектором економіки, розподіляти ризики, розвивати проектне фінансування, а також створювати нові робочі місця.

Проаналізувавши твердження економістів-практиків, щодо прийняття обґрунтованих рішень стосовно використання коштів бюджету, то можна зробити висновок, що не існує якогось єдиного правильного способу. Все залежить від пріоритетів місцевих органів самоврядування та інтересів громадян. Враховуючи актуальність реалізації бюджетних програм, які відповідають вимогам соціально-економічного розвитку регіонів, то для їх фінансування доцільно застосовувати метод аналізу ієрархії.

З урахуванням обмеження фінансових ресурсів, такий підхід дозволяє в ієрархічній послідовності реалізовувати програми від найбільш важливих до найменш пріоритетних.

Використання цього методу дозволяє побудувати зрозумілий та прозорий алгоритм прийняття рішення в будь-якій сфері діяльності, включаючи бюджетну сферу. За допомогою побудови ієрархії, проведення математичних обчислень та підбору експертів метод аналізу ієрархії дозволяє отримати чітке рішення щодо ефективного використання коштів місцевих бюджетів в умовах стратегічного планування.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Процес управління бюджетними видатками на місцевому рівні потребує оптимізації видаткової частини місцевих бюджетів з врахуванням забезпечення покращення якості діяльності систем охорони здоров'я, освіти та реформи житлово-комунального господарства.

Відповідно у перспективі доцільно проводити дослідження щодо створення стабільної та міцної системи функціонування видатків місцевих бюджетів, яка буде запорукою ефективної реалізації регіональної політики і забезпечить фінансову стійкість населених пунктів.

#### **Список літератури.**

1. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: навч. посіб. / К. : Знання, КОО, 1999. 487 с.
2. Фінанси : підруч. / за ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. 2-ге вид., переробл. і доповн. К. : Знання, 2012. 687 с.
3. Кириленко О.П., Квасовський О.Р., Лучка А.В. Місцеві фінанси : підруч. / К. : Знання, 2006. 677 с.
4. Михайленко С., Зубріліна В. Сучасні проблеми та пріоритетні напрямки формування видатків місцевих бюджетів. *Світ фінансів*. 2015. № 4. С. 65–75.
5. Бюджетний кодекс України зі змінами і доповненнями: Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення 01.10.2019).
6. Статистичний збірник: «Бюджет України 2018». URL: [https://www.mof.gov.ua/storage/files/Budget%20of%20Ukraine%202018%20\(for%20website\).pdf](https://www.mof.gov.ua/storage/files/Budget%20of%20Ukraine%202018%20(for%20website).pdf) (дата звернення 05.10.2019)
7. Основні показники місцевих бюджетів. URL: <https://openbudget.gov.ua/?month=12&year=2018&budgetType=LOCAL> (дата звернення: 08.10.2019)

#### **References.**

1. Kravchenko, B.I. (1999). *Mistsevi fi nansy Ukrainy* [The local fi nance in Ukraine], Kyiv, Znannia, Ukraine
2. Yuriy, S.I. and Fedosov, V.M. (2012). *Finansy* [The fi nance], Kyiv, Znannia Ukraine.
3. Kyrylenko, O.P. Kvasovs'kiy, O.R. and Luchka, A.V. (2006). *Mistsevi fi nansy* [The local fi nance]. Kyiv, Znannia, Ukraine.
4. Mykhailenko S. and Zubrilina V. (2015) “ Current problems and priorities for local budget expenditures”, *Svit finansiv*. vol.4 pp. 65 – 75.
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), “Biudzhetniy kodeks Ukrainy”, available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (Accessed 01 October 2019).
6. Ministry of Finance of Ukraine (2018), “ Statistical publication «Budget of Ukraine 2018»”, available at: [https://www.mof.gov.ua/storage/files/Budget%20of%20Ukraine%202018%20\(for%20website\)](https://www.mof.gov.ua/storage/files/Budget%20of%20Ukraine%202018%20(for%20website)) (Accessed 05 October 2019).
7. Ministry of Finance of Ukraine (2019), “ Basic indicators of local budgets”, available at: <https://openbudget.gov.ua/?month=12&year=2018&budgetType=LOCAL> (Accessed 08 October 2019).

*Стаття надійшла до редакції 15.10.2019 р.*