

УДК 336.146:352.07

<https://doi.org/10.32342/2074-5354-2024-2-61-8>

**С.В. Юшко,**

кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри фінансів Харківського національного економічного університету імені Семена Кузнеця, м. Харків (Україна)

<https://orcid.org/0000-0001-6323-7687>

## РЕЗУЛЬТАТИ ВИКОНАННЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

У статті досліджено абсолютні та відносні показники виконання місцевих бюджетів України за період 2013–2022 рр. Наголошено на доцільності проведення аналізу результатів виконання місцевих бюджетів на рівні окремих місцевих кошторисів у складі їх груп відповідно до структури бюджетної системи. Продемонстровано, що за загальними результатами виконання місцевих бюджетів за їхньою системою в цілому прихована суттєва диференціація показників окремих бюджетів. З'ясовано, що дефіцит переважної більшості місцевих бюджетів в Україні дозволено покривати виключно шляхом використання внутрішніх джерел коштів. За цих обставин імовірно є ситуація вимушеного балансування бюджетів за наявності низки невирішених відповідною радою питань. Виявлено, що найпоширенішим способом фінансування місцевих бюджетів в Україні є фінансування за рахунок зміни залишків бюджетних коштів. Популярністю користується також розміщення коштів на депозитах, яке, окрім іншого, забезпечує місцевим бюджетам додаткові доходи. Фінансування шляхом здійснення операцій з цінними паперами не набуло розповсюдження. За результатами аналізу особливостей фінансування місцевих бюджетів шляхом проведення боргових операцій було визначено варіанти балансування дефіцитних бюджетів, застосовані відповідними місцевими радами на практиці. Наголошено на необхідності підвищення ефективності управління позиченими радами ресурсами, а також наявними залишками бюджетних коштів. Подано рекомендації щодо оцінювання результатів виконання місцевих бюджетів, спираючись не лише на абсолютні значення бюджетного дефіциту (профіциту), а й з урахуванням складових та структури фінансування відповідних кошторисів. Встановлено, що якісна оцінка результатів виконання бюджетів неможлива без залучення до аналізу низки додаткових показників та з'ясування динаміки соціально-економічних показників розвитку відповідної громади (території), стану її бюджетної сфери.

**Ключові слова:** місцеві бюджети, результати виконання бюджету, бюджетний дефіцит, бюджетний профіцит, фінансування бюджетів, активні операції, боргові операції  
**JEL classification:** H61, H62, H72, H74

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В Україні щороку формується понад 1,5 тис. місцевих бюджетів, від стану виконання яких залежить життєдіяльність відповідних громад і територій та їх соціально-економічний розвиток. Особлива увага керівництва місцевих рад, учених та дослідників прикута

до показників дефіциту (профіциту) бюджетів – як планових їх значень, що закладаються у рішеннях про місцеві бюджети, так і фактичних значень, отриманих за результатами виконання відповідних місцевих кошторисів. Нормативні вимоги, що регулюють ухвалення бюджетів з дефіцитом та профіцитом, шляхи скорочення обсягів дефіциту, встановлення граничних розмірів дефіциту та обґрунтування

джерел його покриття, наслідки ухвалення бюджетів з дефіцитом у короткій та довгостроковій перспективі, оцінка результатів виконання бюджетів з використанням абсолютних та відносних показників – ці та інші питання на постійній основі постають перед вченими та практиками. Процеси децентралізації, що тривають в Україні, додатково посилюють увагу до даної проблематики в умовах підвищення самостійності місцевої влади та органів самоврядування за одночасного посилення їх відповідальності за ухвалені рішення, у тому числі в частині затвердження доходів та видатків, кредитування, розмірів дефіциту (профіциту) бюджетів та їх фінансування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв’язання даної проблеми і на які спирається автор.** Проблематика бюджетного дефіциту (профіциту) та фінансування бюджетів перебуває у колі наукових інтересів багатьох дослідників. Так, Н. Ситник, В. Беднарчук досліджували наявні підходи до трактування суті бюджетного дефіциту, проаналізували причини його виникнення та особливості прояву [1], М. Тарасюк, Н. Тимошенко вивчали погляди науковців на поняття «управління дефіцитом бюджету» [2], О. Грубляк, Н. Холявко, А. Жаворонок обґрунтовували необхідність управління бюджетним дефіцитом [3], Л. Штефан проводила аналіз показників бюджетного дефіциту щодо Державного бюджету України та охарактеризувала його соціально-економічні наслідки [4], Т. Коляда, М. Гуз, Л. Жукова, Н. Шабалдас здійснювали оцінювання впливу дефіциту бюджету на фінансову безпеку держави та надали пропозиції щодо стабілізації системи державних фінансів у сучасних економічних умовах [5; 6], О. Десятнюк, Т. Маршалок, О. Колісник характеризували фіскальні правила та визначали їх вплив на формування показників бюджету [7; 8], Т. Богдан вивчала та описувала процедури регулювання бюджетного дефіциту та лімітування державного боргу на прикладі

країн – членів Європейського Союзу [9], Т. Богдан, І. Богдан досліджували вплив пандемії та повномасштабної агресії на формування показників бюджету, аналізували чинники погіршення боргової стійкості України [10], В. Кудряшов з’ясував перелік актуальних заходів у рамках співпраці України та МВФ, впровадження яких в умовах воєнного стану сприятиме досягненню бюджетної спроможності та боргової стійкості [11].

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття.**

Незважаючи на вагомий внесок учених у вивчення проблем, пов’язаних з питаннями бюджетного дефіциту (профіциту), подальші дослідження у зазначеному напрямі не втрачають актуальності: внесення змін до бюджетного законодавства, децентралізаційні процеси, що відбуваються в країні, напрацьований досвід місцевих рад потребують подальшого вивчення та оцінювання. Окрім того, слід зазначити, що наявні наукові розробки проведені переважно щодо Державного бюджету, особливості затвердження та виконання з дефіцитом (профіцитом) місцевих бюджетів та їх фінансування потребують детальнішого опрацювання, чому, власне, й присвячено дана стаття.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є дослідження абсолютних та відносних показників, що характеризують результати виконання місцевих бюджетів, аналіз складових фінансування бюджетів, виконаних з дефіцитом та профіцитом, а також обґрунтування підходів до оцінки показників бюджетного дефіциту (профіциту).

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Ухваленню рішення про місцевий бюджет передують обґрунтування планових показників доходів, видатків, внутрішнього кредитування, які подаються з відповідною деталізацією за кодами бюджетної класифікації як

загалом за бюджетом, так й у розрізі за загальним та спеціальним фондами відповідного бюджету. Інформація за зазначеними показниками дозволяє обчислити та ухвалити також абсолютні значення дефіциту (профіциту) бюджету, який затверджується.

Розглянемо, як були отримані результати виконання місцевих бюджетів за останній десятирічний період (табл. 1).

Дані, наведені у табл. 1, показують, що на формування результату виконання місцевих бюджетів впливають переважно суми отриманих доходів та здійснених видатків. Роль операцій кредитування є несуттєвою: частка сум наданих кредитів у загальній сумі видатків коливається за роками від 0,05 до 0,27%, частка повернутих кредитів – від 0,02 до 0,08%. Ураховуючи, що операції кредитування коригують величину дефіциту (профіциту) бюджету за їх нетто-значенням (різниця між наданими з бюджету та повернутими до бюджету кредитами), роль операцій кредитування у формуванні підсумкового результату виконання бюджетів є, відповідно, ще меншою.

З табл. 1 також видно, що протягом семи з десяти досліджених років місцеві бюджети виконано з профіцитом і тільки упродовж трьох років (2018–2020) мало місце перевищення величиною видатків місцевих бюджетів (з урахуванням

сальдо операцій кредитування) величини бюджетних доходів.

Слід відзначити, що, починаючи з 2000 р., планування та виконання бюджетних показників здійснюють не лише за загальним обсягом коштів, які зосереджені у відповідному бюджеті, а й за фондами (загальним та спеціальним), які в обов'язковому порядку формують у складі кожного бюджету. У табл. 2 подано відносні показники виконання місцевих бюджетів за фондами, у відсотках від здійснених видатків.

Дані табл. 2 демонструють цікаву тенденцію: за усі роки періоду, що досліджувався, бюджети виконувалися з профіцитом за загальним фондом та з дефіцитом за спеціальним фондом. Починаючи з 2015 р., показники незбалансованості бюджетів за фондами є особливо високими: так, профіцит загального фонду перебуває у межах від 14,09 до 24,79% від видатків бюджету, відносне значення дефіциту спеціального фонду є ще суттєвішим – від 50,96 до 66,91%. Причини такого стану справ з виконанням місцевих бюджетів у розрізі за фондами з'ясуємо далі.

Слід зауважити, що одним з визначальних принципів побудови вітчизняної бюджетної системи є принцип самостійності [13], який в умовах реформи децентралізації набуває

Таблиця 1

## Результати виконання місцевих бюджетів України, млрд грн

Рік	Доходи	Видатки	Надання кредитів з бюджету	Повернення кредитів до бюджету	Дефіцит (профіцит)
2013	221,0	219,8	0,12	0,06	1,1
2014	231,7	225,6	0,11	0,06	6,0
2015	294,5	280,1	0,17	0,06	14,3
2016	366,1	350,5	0,27	0,09	15,4
2017	502,1	496,1	0,37	0,12	5,8
2018	562,4	570,6	0,56	0,18	-8,5
2019	560,5	566,2	0,72	0,18	-6,3
2020	471,5	478,1	0,50	0,28	-6,8
2021	580,7	569,4	0,56	0,32	11,0
2022	555,1	484,3	1,31	0,38	69,9

Джерело: [12].

Таблиця 2

## Результати виконання місцевих бюджетів, відсотки від видатків

Рік	Дефіцит (профіцит) загального фонду	Дефіцит (профіцит) спеціального фонду	Загальний результат виконання бюджетів
2013	0,79	-1,82	0,51
2014	3,22	-0,34	2,67
2015	16,27	-55,12	5,09
2016	19,40	-61,72	4,41
2017	14,09	-51,09	1,16
2018	15,03	-63,81	-1,50
2019	17,28	-66,91	-1,11
2020	19,02	-62,22	-1,43
2021	22,71	-50,96	1,94
2022	24,79	-55,19	14,43
У середньому за період	16,74	-54,61	2,40

Джерело: розраховано автором за даними [12].

реального практичного звучання: автономність рад в ухваленні рішень та повна відповідальність за них. Саме з цієї причини кожний з бюджетів, що формується в Україні, потрібно розглядати як самостійну одиницю. Дослідження показників місцевих бюджетів за їх загальною сукупністю чи навіть за групами бюджетів не дозволяє побачити повну, реальну картину виконання бюджетів, що пов'язано з незіставністю показників різних бюджетів та подальшим усередненням їх значень у ході аналізу. Тож деталізуємо наше дослідження та розглянемо результати виконання місцевих бюджетів за останні 5 років за групами бюджетів відповідно до складових бюджетної системи України (табл. 3).

Отже, детальніший аналіз дозволить з'ясувати, що кожного року майже за кожною групою бюджетів одночасно були бюджети, виконані з дефіцитом, та бюджети, виконані з профіцитом. Загалом протягом 2018–2020 рр. з дефіцитом виконано близько половини місцевих бюджетів (51–54%). За підсумками 2021–2022 рр. результатом виконання більшої частини місцевих бюджетів є профіцит. Значним (79–99%) лишається лише відсоток районних бюджетів, що виконані у 2021–2022 рр. з дефіцитом.

У ході дослідження з'ясовано також, що існує й певна (часто – суттєва) диференціація у рівнях дефіциту (профіциту) за бюджетами (табл. 4).

Як бачимо, показники виконання бюджетів відрізняються як між групами бюджетів, так і у рамках відповідних груп.

Для того, аби дати обґрунтовану оцінку отриманим результатам виконання бюджетів, потрібно зупинитися на питанні їх фінансування. Відзначимо, що бюджети дозволено ухвалювати з дефіцитом за наявності обґрунтованих джерел фінансування [13]. Тут потрібно звернути увагу на два моменти: 1) встановлення джерел фінансування дозволяє збалансувати бюджет, даючи можливість оплатити усі закладені у бюджеті видатки (з урахуванням сальдо операцій кредитування): частково їх фінансують наявними доходами, решту, що перевищує такі доходи, – визначеними джерелами фінансування; 2) перелік джерел фінансування затверджується на законодавчому рівні, він не є сталим у динаміці та відрізняється для різних груп бюджетів.

Чинне законодавство пропонує, по суті, лише 2 способи фінансування місцевих бюджетів: боргове фінансування та фінансування шляхом здійснення активних операцій, до яких відносять

Таблиця 3

## Місцеві бюджети\*, виконані з дефіцитом

Групи бюджетів	2018		2019		2020		2021		2022	
	Кількість	% у групі	Кількість	% у групі	Кількість	% у групі	Кількість	% у групі	Кількість	% у групі
Обласні	16	67	17	71	17	71	8	33	1	4
Районні	276	59	319	69	333	72	118	99	94	79
Територіальних громад: м. Києва	1	100	-	0	-	0	-	0	-	0
міст – обласних центрів	18	86	17	81	12	57	7	33	0	0
інших міст							88	25	60	17
селищ	4 552	54	4 261	53	3 856	50	115	27	90	21
сіл							158	25	138	22
Разом	4 863	54	4614	54	4218	51	494	31	383	24

\*До уваги взято виключно бюджети, за якими у відповідні роки здійснювалися видатки.

Джерело: розраховано автором за даними [14].

Таблиця 4

## Диференціація результатів виконання місцевих бюджетів\*, % від видатків

Групи бюджетів	2021			2022		
	Мінімальне значення	Максимальне значення	Середнє значення	Мінімальне значення	Максимальне значення	Середнє значення
	А. Бюджети, виконані з дефіцитом					
Обласні	-0,22	-7,04	-3,70	-0,29		
Районні	-24,94	-99,27	-75,85	-0,08	-94,13	-33,07
Територіальних громад: міст – обласних центрів	-0,62	-8,75	-3,88	–	–	–
інших міст	-0,02	-17,04	-1,99	-0,03	-16,58	-2,82
селищ	-0,02	-13,82	-2,61	-0,10	-25,19	-3,71
сіл	-0,004	-17,35	-3,74	-0,002	-23,63	-4,14
	Б. Бюджети, виконані з профіцитом					
Обласні	0,26	18,18	4,63	0,65	73,42	17,23
Районні		6,27		0,36	144,41	14,46
Територіальних громад: міст – обласних центрів	0,29	6,83	3,16	2,43	33,24	16,80
інших міст	0,01	41,92	4,24	0,01	136,77	15,25
селищ	0,06	35,01	5,94	0,01	238,79	16,96
сіл	0,01	83,64	8,08	0,05	536,44	16,75

\*До уваги взято виключно бюджети, за якими у відповідні роки здійснювалися видатки.

Джерело: розраховано автором за даними [14].

операції з цінними паперами, депозитами, а також зміну залишків бюджетних коштів. При цьому якщо здійснення активних операцій дозволено для балансування усіх місцевих бюджетів, то боргове фінансування – лише з метою фінансування бюджетів АР Крим, обласних та міських бюджетів з наявними

обмеженнями щодо форм здійснення запозичень.

У табл. 5 продемонструємо, в який спосіб проводилося фінансування місцевих бюджетів у 2021–2022 рр. – перших роках після формування оновленого їх складу внаслідок проведеної в Україні реформи децентралізації.

## Фінансування місцевих бюджетів

Групи бюджетів	Кількість бюджетів, що фінансувалися								
	За борговими операціями		За активними операціями					Зміна залишків бюджетних коштів	
			Операції з депозитами		Операції з цінними паперами				
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022	
Обласні	3	2	16	10	–	1	24	24	
% від бюджетів групи	12,5	8,3	66,7	41,7	–	4,2	100	100	
Районні	–	–	14	8	–	–	119	119	
% від бюджетів групи	–	–	11,8	6,7	–	–	100	100	
Територіальних громад: м. Києва	1	1	–	–	–	–	1	1	
міст – обласних центрів	19	18	14	12	–	6	21	21	
% від бюджетів групи	90,5	85,7	66,7	57,1	–	28,6	100	100	
інших міст	43	36	65	46	1	1	359	359	
% від бюджетів групи	12,0	10,0	18,1	12,8	0,3	0,3	100	100	
селищ	–	–	31	22	–	3	433	433	
% від бюджетів групи	–	–	7,2	5,1	–	0,7	100	100	
сіл	–	–	33	20	–	2	625	625	
% від бюджетів групи	–	–	5,3	3,2	–	0,3	100	100	
Всього	66	57	173	118	1	13	1582	1582	
% від загальної кількості бюджетів	4,2	3,6	10,9	7,5	0,1	0,8	100	100	

Джерело: розраховано автором за даними [14].

Дані табл. 5 свідчать, що найпоширеніший спосіб фінансування місцевих бюджетів притаманний усім таким бюджетам без винятку за рахунок зміни залишків бюджетних коштів. Популярністю користується розміщення коштів на депозитах. Фінансування за борговими операціями проводила незначна кількість рад, що, окрім іншого, пов'язано з наявними обмеженнями на здійснення таких операцій, про що йшлося вище. Найбільш активно боргове фінансування використовували ради міст – обласних центрів: у 2021–2022 рр. кількість рад, які отримували чи погашали позики, склала відповідно 18 та 19 з загальної кількості рад (21), що здійснювали діяльність в цей період.

Дамо пояснення щодо особливостей фінансування бюджетів за рахунок зміни залишків бюджетних коштів. На момент закінчення звітного року на рахунках більшості бюджетів лишаються певні

суми невикористаних коштів. Причини цього можуть бути різними: невчасно ухвалені відповідною радою рішення щодо розподілу та використання таких коштів; відсутність у розпорядників часу для освоєння наданих із запізненням бюджетних асигнувань та повернення невикористаних сум до бюджету станом на кінець року; брак коштів для оплати виставлених рахунків чи реалізації запланованих програм у повному обсязі тощо. Наявні залишки коштів, цілком логічно дозволені для використання в наступному звітному періоді, що, правда, як джерела фінансування бюджету. При цьому зменшення залишків бюджетних коштів на кінець бюджетного періоду порівняно з його початком свідчить переважно про використання цих коштів з метою фінансування дефіциту бюджету, тоді як їх зростання характеризує нерозподілені бюджетні кошти в умовах виконання бюджету з профіцитом.

З'ясовано, що кількість місцевих бюджетів, фінансування яких здійснювалося виключно за рахунок зміни залишків бюджетних коштів, є надзвичайно високою: усереднений показник для усієї сукупності місцевих бюджетів коливається за період 2018–2022 рр. у межах 87–98%. Такий же високий рівень даного показника властивий для районних бюджетів та бюджетів територіальних громад селищ та сіл. Для інших бюджетів він є нижчим (табл. 6).

Надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів є наступним потенційним джерелом фінансування місцевих бюджетів. Дійсно, за наявності в активах відповідного бюджету ліквідних цінних паперів їх реалізація дозволяє отримати до бюджету відповідні кошти та спрямувати їх на оплату заходів і програм поточного року.

Операції з цінними паперами не набули, однак, особливого поширення серед місцевих рад в Україні: за останній п'ятирічний період зазначені операції здійснювали: у 2018 та 2021 рр. – одна місцева рада, у 2020 р. – 2 місцевих ради, у 2019 та 2022 рр. – відповідно 7 та 13 місцевих рад. Протягом 2022 р., в якому операції з цінними паперами здійснювалися за останній п'ятирічний період найбільш активно, місцевими

радами було придбано цінних паперів на загальну суму 2,6 млрд грн, а продано – на 907,2 млн грн [14].

Фінансування місцевих бюджетів у формі повернення коштів, попередньо розміщених відповідною радою на депозитах, здійснюється подібно до фінансування шляхом здійснення операцій з цінними паперами. Як було показано у табл. 5, 10,9 та 7,5% місцевих рад у 2021–2022 рр., відповідно, розміщували кошти на депозитах [14]. Найбільш активно до такої практики вдавалися ради областей та міст – обласних центрів, найрідше – ради сільських територіальних громад. Обсяг розміщених на депозитах коштів місцевих рад склав за 2021 р. 12,5% від доходів таких рад, а в 2022 р. зменшився до 4,2% [14].

Слід зазначити, що операції з цінними паперами та депозитами, будучи складовими управління бюджетними коштами, мають на меті отримання бюджетами додаткових доходів у вигляді процентів/дивідендів за цінними паперами, доходів від зростання вартості таких цінних паперів, відсотків, сплачених фінансовими установами за використання розміщених на депозитах коштів місцевих бюджетів тощо. Значення активних операцій у формуванні доходів місцевих бюджетів, які здійснювали такі операції, продемонстровано у табл. 7.

Таблиця 6

**Частка бюджетів відповідної групи, фінансування яких здійснювалося виключно за рахунок зміни залишків коштів, %**

Бюджети	2018	2019	2020	2021	2022
Обласні	33	29	42	29	54
Районні	87	95	96	88	93
Територіальних громад:					
м. Києва	100	100	–	–	–
міст – обласних центрів	5	10	10	–	5
інших міст				74	79
селищ	97	98	98	93	94
сіл				95	96
Разом	96	97	98	87	90

Джерело: розраховано автором за даними [14].

Таблиця 7

## Доходи місцевих бюджетів, отримані від розміщення тимчасово вільних коштів

Групи бюджетів	Сума доходів, млн грн					% від доходів бюджетів, які розміщували тимчасово вільні кошти				
	2018	2019	2020	2021	2022	2018	2019	2020	2021	2022
Обласні	676,6	536,4	432,8	275,9	57,0	0,41	0,38	0,65	0,27	0,12
Районні	34,6	15,1	11,3	7,1	1,7	0,14	0,19	0,31	8,72	2,47
Територіальних громад: міст – обласних центрів	319,5	239,4	225,3	193,3	68,2	0,36	0,32	0,35	0,24	0,07
інших міст				137,1	70,9				0,50	0,28
селищ	313,5	261,3	261,7	14,9	15,2	0,52	0,67	0,80	0,24	0,35
сіл				16,4	20,2				0,42	0,74
Разом	1 344,2	1 052,2	931,1	644,8	233,0	0,40	0,40	0,56	0,29	0,13

Джерело: розраховано автором за даними [14].

Дані табл. 7 демонструють, що завдяки проведенню операцій з розміщення тимчасово вільних коштів (насамперед на депозитах у фінансових установах) місцеві бюджети щороку отримують додаткові доходи. І незважаючи на скорочення в динаміці абсолютних значень таких показників (з 1 344,2 млн грн у 2018 р. до 233,0 млн грн у 2022 р. за системою місцевих бюджетів), їх надходження поповнюють місцеві скарбниці, розширюючи фінансові можливості місцевих рад.

Ще одним дозволеним джерелом фінансування бюджету є внутрішнє переміщення коштів між фондами окремих бюджетів: дефіцит спеціального фонду відповідного бюджету покривається за рахунок надлишку (профіциту) за загальним фондом, як правило, без зміни сальдо за бюджетом в цілому. Зазвичай у такий спосіб відповідні ради збільшують обсяги коштів бюджетів розвитку як складових спеціального фонду таких бюджетів, що дозволяє створювати додатковий ресурс для фінансування інвестиційно-інноваційних програм та проєктів зазначених бюджетів. До речі, саме через зазначене переміщення коштів між фондами (кишеннями) відповідних бюджетів на практиці доволі часто виникає ситуація, відображена у табл. 2: профіцит за загальним та дефіцит за спеціальним фондами бюджету.

Тож, як стає зрозумілим, бюджетне законодавство передбачає переважно внутрішні джерела фінансування місцевих бюджетів: незважаючи на те, йдеться про невикористані залишки бюджетних коштів, наявні на початок звітного періоду; про кошти, які надійшли від продажу цінних паперів чи повернуті з депозитів, а тим паче, переміщені між кишеннями єдиного бюджету, – то все є використанням коштів відповідних бюджетів, за суттю, самофінансуванням. Виключно у такий спосіб – шляхом використання чи реалізації наявних у місцевої влади активів (коштів на рахунках бюджету, коштів на банківських депозитах, цінних паперів) – здійснюється фінансування чотирьох груп місцевих бюджетів: 1) районів, 2) селищних територіальних громад; 3) сільських територіальних громад; 4) районів у містах.

Зазначені обставини слід брати до уваги і при оцінюванні результатів виконання бюджетів. З одного боку, відсутність права названих місцевих рад здійснювати запозичення вимагає від їх керівництва безальтернативного приведення видатків бюджетів до величини їх доходів (з урахуванням наявних залишків на початок року), навіть за наявності низки невирішених питань, що спотворює уявлення про реальний стан місцевих бюджетів. З іншого боку,



не слід негативно сприймати виконаний з дефіцитом бюджет, нестача доходів у якому була профінансована наявними на початок року залишками коштів: зазначені ресурси мають внутрішнє походження, не потребуюючи повернення та плати за використання. Це загалом стосується й оцінювання бюджетних дефіцитів, профінансованих коштом інших внутрішніх джерел.

Визначимо місце боргових операцій у фінансуванні місцевих бюджетів на прикладі 2021–2022 рр. Окремо проаналізуємо ситуацію з фінансуванням бюджетів, виконаних з дефіцитом, та бюджетів, виконаних з профіцитом.

Зауважимо, що серед загальної кількості дефіцитних місцевих бюджетів в Україні лише 19 або 3,8% з них у 2021 р. та 2, або 0,5% з них у 2022 р. фінансувалися за рахунок боргових операцій (отримували запозичення та/або повертали раніше отримані кредити та позики). Ми розглянули особливості фінансування зазначених місцевих бюджетів і виявили такі варіанти їх балансування:

варіант 1 – джерелом фінансування дефіцитів бюджетів виступили отримані запозичення від кредиторів та залишки коштів на початок звітного року;

варіант 2 – джерелом фінансування дефіцитів бюджетів виступили отримані запозичення, обсяг яких, однак, виявився більшим за суми дефіцитів. Надлишок понад суми дефіцитів був накопичений на рахунках бюджету;

варіант 3 – дефіцит було профінансовано наявним на початок звітного періоду залишком коштів, величина якого дозволила покрити й величину від’ємного сальдо (перевищення сумою повернутих кредитів та позик суми отриманих запозичень) за борговими операціями (табл. 8). За окремими з зазначених варіантів мали місце також розміщення коштів на депозитах та їх подальше повернення на рахунки бюджету. Ураховуючи урівноваження сум розміщених та повернутих протягом року коштів та, відповідно, нульовий підсумковий результат фінансування бюджетів за даним типом активних операцій, у табл. 8 він не наведений.

Відзначимо, що запозичення, які здійснюють місцеві ради, мають бути продуманими та обґрунтованими за рядом параметрів: сумою запозичень, терміном, на який залучаються кошти, узгодженим розміром плати за використання позичених ресурсів тощо. Кожний день перебування позичених коштів у розпорядженні позичальників потребує відповідних бюджетних витрат на їх обслуговування. Серед трьох поданих у табл. 8 варіантів фінансування місцевих бюджетів найбільш прискіпливої уваги потребує варіант 2, за яким, до речі, у 2021 р. балансували свої бюджети 12 з 19 місцевих рад. Відповідно до даного варіанта сума запозичень є вищою за величину бюджетного дефіциту, а отже, частина таких платних позичених ресурсів нагромаджується

Таблиця 8

**Особливості балансування дефіцитних місцевих бюджетів, фінансування яких здійснювалося одночасно шляхом проведення боргових та активних операцій**

Показник	2021				2022		
	Вар. 1	Вар. 2	Вар. 2	Разом	Вар. 1	Вар. 3	Разом
Кількість бюджетів	3	12	4	19	1	1	2
Дефіцит, млн грн	-366,9	-2 772,0	-137,6	-3 276,5	-8,8	-8,2	-17,0
Фінансування за борговими операціями, млн грн	296,5	3 647,3	-132,0	3 811,8	3,3	-0,7	2,6
Фінансування за рахунок зміни залишку коштів, млн грн	70,4	-875,3	269,6	-535,3	5,5	8,9	14,4

Джерело: розраховано автором за даними [14].

невикористаною на рахунках бюджету, що може як мати обґрунтоване пояснення (зокрема надходження коштів наприкінці бюджетного року), так і свідчити про неефективність управління позиченими ресурсами. Кожний з наведених у табл. 8 варіантів потребує також оцінки наявних залишків коштів на рахунках бюджету. Вільні кошти варто спрямовувати на дострокове погашення кредитів та позик (за наявності такої умови у договорі з кредитором) або використовувати для проведення активних операцій, зокрема з розміщення таких коштів на депозитах. Зауважимо, що більшість рад, інформація про виконання бюджетів яких наведена у табл. 8, у періоді дослідження здійснювали таке розміщення коштів на депозитах. Тобто відповідні ради одночасно, з одного боку, виступали як позичальники, а з іншого – як кредитори. У даній ситуації порівняння потребує ціна позичених радами ресурсів у кредиторів з ціною, яку місцевим радам сплачують фінансові установи за використання тимчасово вільних коштів відповідних бюджетів. За умов залучення коштів від кредиторів під невисокий чи помірний відсоток одночасне розміщення коштів на депозитах може мати сенс та приносити додаткові вигоди. При цьому до уваги слід брати також валютні ризики, на які наражаються місцеві ради у частині запозичень, здійснених у валютах інших країн.

Частина місцевих бюджетів, які у періоді дослідження були виконані з профіцитом, також фінансувалася за рахунок боргових операцій. Кількість таких бюджетів склала 47 та 55 у 2021 та 2022 рр. відповідно, що становило 4,3 та 4,6% від усіх виконаних з профіцитом бюджетів у зазначені роки. Особливої уваги при здійсненні боргових операцій у ході фінансування профіцитних бюджетів потребують ситуації, за яких запозичення здійснюються, незважаючи на наявність залишків власних невикористаних коштів. Такі варіанти слід оцінювати на предмет обґрунтованості сум запозичень та умов їх здійснення.

### **Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.**

1. Результати виконання місцевих бюджетів за їх загальною сукупністю, подані Міністерством фінансів України, демонструють, що протягом семи з десяти років періоду дослідження (2013–2022 рр.) мало місце перевищення доходів над видатками (з урахуванням сальдо операцій кредитування) місцевих кошторисів, що формує в цілому позитивне попереднє уявлення про стан справ у царині місцевих фінансів. Основний вплив на результати виконання місцевих бюджетів чинили показники їх доходів та видатків. Кредитні операції (надання з бюджетів кредитів та повернення до бюджетів кредитів), які враховуються при обчисленні показників бюджетного дефіциту (профіциту), суттєво не позначалися на стані виконання бюджетів через незначні обсяги таких операцій.

2. Поглиблення аналізу результатів виконання місцевих бюджетів на рівні груп бюджетів (відповідно до структури бюджетної системи) та окремих бюджетів дозволило встановити, що щорічно майже за кожною групою бюджетів одночасно були бюджети, виконані з дефіцитом, та бюджети, виконані з профіцитом. За загальними усередненими показниками дефіцитності місцевих бюджетів у 2018–2020 рр. приховано той факт, що з дефіцитом у ці роки виконано трохи більше половини (51–54 %) місцевих бюджетів, тоді як інші були профіцитними. Одночасно за усередненим показником профіциту місцевих бюджетів у 2021–2022 рр. приховано дефіцит 31 та 24% місцевих бюджетів відповідно. Було зафіксовано також коливання (часто суттєве) у відносних показниках дефіциту (профіциту) різних бюджетів, характерне як для окремих груп бюджетів, так і наявне у рамках таких груп.

3. Через непорівняність показників різних бюджетів, усереднення їх значень у ході аналізу, а також урахування той факт, що кожний місцевий бюджет є самостійною одиницею, від стану

виконання якого залежить життєдіяльність відповідної громади (території), найбільш обґрунтованим підходом до здійснення аналізу результатів виконання місцевих бюджетів визнано аналіз, що проводиться на рівні окремих місцевих кошторисів у складі окремих їх груп відповідно до структури бюджетної системи.

4. Дефіцит переважної більшості місцевих бюджетів, серед яких бюджети районів (у т. ч. у містах), сільських та селищних територіальних громад дозволено покривати виключно шляхом використання внутрішніх джерел: коштів, наявних на початок звітного періоду; коштів, які надійшли від продажу цінних паперів чи були повернуті з депозитів; коштів, переміщених з загального до спеціального фонду єдиного бюджету. Право на використання зовнішніх джерел фінансування бюджету – запозичень – має обмежений перелік рад. Відсутність законодавчо встановленої можливості на здійснення запозичень ставить селищні та сільські територіальні громади у нерівне становище порівняно з міськими громадами, необґрунтовано скорочує переваги, які мала забезпечити реформа децентралізації в Україні.

5. Найпоширеніший спосіб фінансування місцевих бюджетів притаманний усім бюджетам без винятку за рахунок зміни залишків бюджетних коштів. Виключно у такий спосіб протягом 2018–2022 рр. балансувалося від 87 до 98% кошторисів місцевих рад. На другому місці за популярністю – операції з розміщення коштів на депозитах; до такої практики в 2021–2022 рр. вдавалися відповідно 10,9 та 7,5% місцевих рад. Ще один варіант фінансування місцевих бюджетів за активними операціями – придбання та продаж цінних паперів – через різні причини, у т.ч. нерозвинутість фондового ринку, не набув особливого розповсюдження.

6. Управління тимчасово вільними коштами місцевих бюджетів дозволило радам, які здійснювали такі операції (переважно розміщення коштів на депозитах у фінансових установах),

додатково наростити доходи відповідних бюджетів та розширити фінансові можливості місцевих рад. Загальний обсяг додаткових доходів, отриманих місцевими бюджетами від розміщення тимчасово вільних коштів, коливається від 233 млн грн у 2022 р. до 1 344,2 млн грн – у 2018 р. Ураховуючи, що досвід з проведення зазначених активних операцій мають не всі ради, їх керівництву доцільно дослідити порядок, особливості та переваги від їх проведення.

7. За результатами аналізу особливостей фінансування місцевих бюджетів шляхом проведення боргових операцій було визначено варіанти балансування дефіцитних бюджетів, застосовані відповідними радами на практиці. Найпоширенішим у переліку таких варіантів в 2021 р. виявився варіант здійснення місцевими радами запозичень в обсязі, що перевищував розміри самого дефіциту. Подібні ситуації потребують прискіпливішої уваги та аналізу з боку керівництва відповідних рад у контексті підвищення ефективності управління позиченими ресурсами. Окремої уваги та оцінки на предмет обґрунтованості сум запозичень та умов їх проведення потребують і ситуації із здійсненням таких запозичень радами, бюджети яких виконані з профіцитом. Не менш важливим визнано й контроль за залишками коштів на рахунках бюджету: своєчасність його проведення дає змогу, зокрема, скоротити частину видатків бюджету, наприклад, за рахунок дострокового погашення отриманих запозичень чи (та) отримати додаткові доходи від спрямування таких вивільнених коштів у дохідні операції.

8. Оцінювання результатів виконання місцевих бюджетів є складним та неоднозначним питанням. Окрім абсолютних та відносних показників бюджетного дефіциту, слід враховувати й те, в який спосіб відбувається його покриття (інакше кажучи, складові та структуру фінансування). Не слід негативно сприймати виконаний з дефіцитом бюджет, нестача доходів у якому була профінансована наявними на

початок року залишками коштів: зазначені ресурси мають внутрішнє походження, не потребуючи повернення та плати за використання. Більш прискіпливої уваги потребують показники дефіциту бюджетів, які фінансуються за рахунок боргових операцій. Слід враховувати наявні обґрунтування здійснених запозичень та їх результати, а також дотримання позичальником встановлених бюджетним законодавством граничних обсягів запозичень та витрат на їх обслуговування.

9. Якісна оцінка результатів виконання бюджетів неможлива без залучення до аналізу інших показників, серед яких, зокрема, суми надміру сплачених податків та зборів до бюджету,

кредиторська заборгованість бюджетних установ, суми податків, нараховані їх платниками, але не сплачені до бюджету. Не менш важливими є й з'ясування динаміки соціально-економічних показників розвитку відповідної громади (території), стану бюджетної сфери: за наявності нерозв'язаних питань збалансований бюджет, який ухвалюється, не може вважатися таким, що відображає реальний стан місцевих фінансів.

У подальших дослідженнях пропонується вивчити досвід країн – учасниць Європейського Союзу у контексті формування та використання коштів місцевих бюджетів та основних підходів до їх фінансування.

### Список використаної літератури

1. Ситник, Н.С., Беднарчук, В.В. Бюджетний дефіцит та його особливості. *Держава та регіони. Серія : Економіка та підприємництво*. 2019. № 5. С. 212–216. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/drep\\_2019\\_5\\_41](http://nbuv.gov.ua/UJRN/drep_2019_5_41)
2. Тарасюк, М.В., Тімошенко, Н.М. Система управління дефіцитом бюджету. *Бізнес інформ*. 2018. № 3. С. 285–290. URL: [http://www.business-inform.net/export\\_pdf/business-inform-2018-3\\_0-pages-285\\_290.pdf](http://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2018-3_0-pages-285_290.pdf)
3. Грубляк, О., Холявко, Н., Жаворонок, А. Оцінка ефективності управління дефіцитом державного бюджету України. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2020. № 3. С. 130–141. URL: <http://ppeu.stu.cn.ua/article/view/224551/224780>
4. Штефан, Л.Б. Аналіз бюджетного дефіциту в Україні та його соціально-економічні наслідки. *Економіка та суспільство*. 2022. Випуск 41. URL: <https://www.economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/download/1573/1514>
5. Коляда, Т.А., Гуз, М.В. Оцінка впливу дефіциту бюджету на фінансову безпеку держави. *Бізнес Інформ*. 2019. № 7. С. 266–272. URL: [https://www.business-inform.net/export\\_pdf/business-inform-2019-7\\_0-pages-266\\_272.pdf](https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2019-7_0-pages-266_272.pdf)
6. Жукова, Л.М., Шабалдас, Н.В. Вплив бюджетного дефіциту на фінансову безпеку України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 23. С. 11–16. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/23\\_2021/4.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/23_2021/4.pdf)
7. Десятнюк, О.М., Маршалок, Т.Я. Переваги та недоліки фіскальних правил як інструментів антициклічного регулювання економіки. *Облік і фінанси*. 2019. № 3. С. 71–81. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Oif\\_apk\\_2019\\_3\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Oif_apk_2019_3_11)
8. Колісник, О.Я. Бюджетний дефіцит: причини, економічні ефекти та особливості управління. *Економіка та держава*. 2014. № 6. С. 26–32. URL: [http://www.economy.in.ua/pdf/6\\_2014/7.pdf](http://www.economy.in.ua/pdf/6_2014/7.pdf)
9. Богдан, Т.П. Координація фіскальної політики та механізми обмеження державного боргу й дефіциту в ЄС. *Фінанси України*. 2018. № 3. С. 24–42.
10. Богдан, Т.П., Богдан, І.В. Бюджетні дефіцити і державний борг України під впливом шоків пандемії та повномасштабної агресії. *Фінанси України*. 2023. № 5. С. 7–29.
11. Кудряшов, В.П. Управління фінансуванням державного бюджету в аспекті співпраці України з МВФ. *Фінанси України*. 2023. № 6. С. 75–95.

12. Статистичний збірник Міністерства фінансів / Міністерство фінансів України. URL: <https://www.mof.gov.ua/uk/statistichnij-zbirnik>
13. Бюджетний кодекс України: № 2456-VI від 08.07.2010 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text>
14. Офіційний державний інформаційний ресурс Є-дата. URL: <http://edata.gov.ua/>

## References

1. Bohdan, T.P. (2018). *Koordynatsiia fiskalnoi polityky ta mekhanizmy obmezhenia derzhavnoho borhu y defitsytu v ES* [Fiscal policy coordination and mechanisms for limiting public debt and deficit in the EU]. *Finansy Ukrainy*, no. 3, pp. 24-42.
2. Bohdan, T.P., Bohdan, I.V. (2023). *Biudzhetni defitsyty i derzhavnyi borh Ukrainy pid vplyvom shokiv pandemii ta povnomasshtabnoi ahresii* [Budget deficits and public debt of Ukraine under the influence of pandemic shocks and full-scale aggression]. *Finansy Ukrainy*, no. 5, pp. 7-29. DOI: <https://doi.org/10.33763/finukr2023.05.007>
3. Desiatniuk, O.M., Marshalok, T.Ya. (2019). *Perevahy ta nedoliky fiskalnykh pravyl yak instrumentiv antytsyklichnoho rehuliuвання ekonomiky* [Advantages and disadvantages of fiscal rules as instruments of countercyclical regulation of the economy]. *Oblik i finansy* [Accounting and finance]. No. 3, pp. 71-81. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Oif\\_apk\\_2019\\_3\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Oif_apk_2019_3_11) (Accessed 11 September 2023) (in Ukrainian). DOI: 10.32702/23066814.2021.23.11
4. Hrubliak, O., Kholiavko, N., Zhavoronok, A. (2020). *Otsinka efektyvnosti upravlinnia defitsytom derzhavnoho biudzhetu Ukrainy* [Evaluation of the effectiveness of the management of the deficit of the state budget of Ukraine]. *Problemy i perspektyvy ekonomiky ta upravlinnia* [Problems and prospects of economics and management.]. No. 3, pp. 130-141. URL: <http://ppeu.stu.cn.ua/article/view/224551/224780> (Accessed 12 September 2023) (in Ukrainian). DOI: 10.25140/2411-5215-2020-3(23)-130-141
5. Koliada, T.A., Huz, M.V. (2019). *Otsinka vplyvu defitsytu biudzhetu na finansovu bezpeku derzhavy* [Assessment of the impact of the budget deficit on the financial security of the state]. *Biznes inform* [Business Inform]. No. 7, pp. 266-272. URL: [https://www.business-inform.net/export\\_pdf/business-inform-2019-7\\_0-pages-266\\_272.pdf](https://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2019-7_0-pages-266_272.pdf) (Accessed 29 September 2023) (in Ukrainian).
6. Kolisnyk, O.Ya. (2014). *Biudzhetni defitsyt: prychny, ekonomichni efekty ta osoblyvosti upravlinnia* [Budget deficit: causes, economic effects and features of management]. *Ekonomika ta derzhava* [Economy and the state]. No. 6, pp. 26-32. URL: [http://www.economy.in.ua/pdf/6\\_2014/7.pdf](http://www.economy.in.ua/pdf/6_2014/7.pdf) (Accessed 24 September 2023) (in Ukrainian).
7. Kudriashov, V.P. (2023) *Upravlinnia finansuvanniam derzhavnoho biudzhetu v aspekti spivpratsi Ukrainy z MVF* [Management of state budget financing in the aspect of Ukraine's cooperation with the IMF]. *Finansy Ukrainy*, no. 6, pp. 75–95. DOI: <https://doi.org/10.33763/finukr2023.06.075>
8. Ofitsiyni derzhavnyi informatsiyni resurs E-data [The official state information resource E-data]. URL: <http://edata.gov.ua/>
9. Shtefan, L.B. (2022). *Analiz biudzhethnoho defitsytu v Ukraini ta yoho sotsialno-ekonomichni naslidky* [Analysis of the budget deficit in Ukraine and its socio-economic consequences]. *Ekonomika ta suspilstvo* [Economy and society]. Issue 41. URL: <https://www.economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/download/1573/1514> (Accessed 23 September 2023) (in Ukrainian). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2022-41-56>
10. Statystychnyi zbirnyk Ministerstva finansiv [Statistical digest of the Ministry of Finance]. Ministerstvo finansiv Ukrainy. URL: <https://www.mof.gov.ua/en/statistichnij-zbirnik>
11. Sytnyk, N.S., Bednarchuk, V.V. (2019). *Biudzhetni defitsyt ta yoho osoblyvosti* [Budget deficit and its features]. *Derzhava ta rehiony. Serii: Ekonomika ta pidpriemnytstvo*

[State and regions. Series: Economy and entrepreneurship]. No. 5, pp. 212-216. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/drep\\_2019\\_5\\_41](http://nbuv.gov.ua/UJRN/drep_2019_5_41) (Accessed 10 September 2023) (in Ukrainian). DOI: <https://doi.org/10.32840/1814-1161/2019-5-39>

12. Tarasiuk, M.V., Timoshenko, N.M. (2018). *Systema upravlinnia defitsyom biudzhetu* [Budget deficit management system]. *Biznes inform* [Business Inform]. No. 3, pp. 285-290. URL: [http://www.business-inform.net/export\\_pdf/business-inform-2018-3\\_0-pages-285\\_290.pdf](http://www.business-inform.net/export_pdf/business-inform-2018-3_0-pages-285_290.pdf) (Accessed 17 September 2023) (in Ukrainian).

13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), Budget Code of Ukraine, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (Accessed 25 August 2023).

14. Zhukova, L.M., Shabalda, N.V. (2021). *Vplyv biudzhethoho defitsytu na finansovu bezpeku Ukrainy* [The influence of the budget deficit on the financial security of Ukraine]. *Investysii: praktyka ta dosvid* [Investments: practice and experience]. No. 23, pp. 11-16. URL: [http://www.investplan.com.ua/pdf/23\\_2021/4.pdf](http://www.investplan.com.ua/pdf/23_2021/4.pdf) (Accessed 11 September 2023) (in Ukrainian).

## EXECUTION AND FINANCING OF LOCAL BUDGETS IN UKRAINE: FEATURES AND RESULTS

*Serhii Yushko*, Kharkiv National University of economics named after Simon Kuznets, Kharkiv (Ukraine).

E-mail: [serhii.yushko@hneu.net](mailto:serhii.yushko@hneu.net)

<https://doi.org/10.32342/2074-5354-2024-2-61-8>

**Keywords:** *local budgets, budget execution results, budget deficit, budget surplus, budget financing, active operations, debt operations*

**JEL classification:** *H61, H62, H72, H74*

The article examines the absolute and relative indicators of local budget execution for the period 2013–2022. It emphasizes the importance of analyzing the results of local budget implementation at the level of individual local estimates within their respective groups according to the structure of the budget system. It was demonstrated that the overall results of local budget execution, when viewed as a whole system, conceal significant differentiation among the indicators of individual budgets.

It was found that the deficit of the vast majority of local budgets in Ukraine is allowed to be covered exclusively by using internal sources of funds. Under these circumstances, a situation of forced balancing of budgets in the presence of a number of unresolved issues in the relevant council is likely, which, of course, distorts the perception of the real state of local budgets. It was also found that the most common way of financing local budgets in Ukraine is through changes in budget balances. Placement of funds on deposits is also popular, which, among other things, provides local budgets with additional income. Financing through transactions with securities has not become widespread.

According to the results of the analysis of the features of financing local budgets through debt operations, options for balancing deficit budgets, applied by the relevant councils in practice, were identified and named. The need to improve the efficiency of management of the resources borrowed by the councils, as well as the available balances of budget funds, was emphasized. Recommendations were given for evaluating the results of the implementation of local budgets, based not only on the absolute values of the budget deficit (surplus), but also taking into account the components and financing structure of the relevant estimates. The expediency of paying closer attention to indicators of the deficit of budgets financed by debt operations, in particular in the part of substantiating the borrowings and their results, as well as the borrower's compliance with the limits of borrowings and costs for their servicing established by the budget legislation, is emphasized.

It was stressed that a qualitative assessment of the results of budget execution is impossible without involving in the analysis of other indicators, including, in particular, the amount of overpaid taxes and fees to the budget, the payables of budget institutions, the amounts of taxes accrued by their payers, but not paid to the budget. Equally important are the clarification of the dynamics of socio-economic development indicators of the relevant community (territory), the state of the budget sphere: in the presence of unresolved issues, the balanced budget that is adopted cannot be considered as reflecting the real state of local finances.

*Одержано 16.04.2024.*