

УДК 336.51

Пенська І.О.

*кандидат економічних наук, доцент
Харківського інституту фінансів**Київського національного торговельно-економічного університету*

Шмат О.Є.

*студентка**Харківського інституту фінансів**Київського національного торговельно-економічного університету*

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ

THE MODERN TENDENCIES OF FINANCING THE EXPENSES OF THE LOCAL BUDGETS IN UKRAINE

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто основні аспекти фінансування видатків місцевих бюджетів України в умовах реформування бюджетної системи. Зроблено аналіз динаміки видатків місцевих бюджетів за останні роки. Визначено рівень децентралізації видатків. Досліджено структуру видатків місцевих бюджетів. За результатами дослідження було з'ясовано позитивні та негативні тенденції у фінансуванні видатків місцевих бюджетів, а також розроблено пропозиції щодо покращення системи видатків місцевих бюджетів.

Ключові слова: видатки місцевих бюджетів, децентралізація, місцевий бюджет, структура видатків, субвенції.

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены основные аспекты финансирования расходов местных бюджетов Украины в условиях реформирования бюджетной системы. Сделан анализ динамики расходов местных бюджетов за последние годы. Определен уровень децентрализации расходов. Исследована структура расходов местных бюджетов. По результатам исследования были определены положительные и отрицательные тенденции в финансировании расходов местных бюджетов, а также разработаны предложения по улучшению системы расходов местных бюджетов.

Ключевые слова: расходы местных бюджетов, децентрализация, местный бюджет, структура расходов, субвенции.

ANNOTATION

The article describes the main aspects of the financing of expenditures of local budgets of Ukraine in the conditions of reforming the budget system. An analysis of the dynamics of expenditures of local budgets in recent years has been made. The level of decentralization of expenditures has been determined. In addition, the structure of local budget expenditures has been investigated. The results of the study were identified positive and negative trends in the financing of local budget expenditures and proposals have been developed to improve the system of local budget expenditures.

Key words: expenditures of local budgets, decentralization, local budget, expenditure structure, subventions.

Постановка проблеми. За умов демократичних перетворень та під час здійснення реформи бюджетної системи України особливу увагу привертають саме місцеві бюджети, адже вони дають можливість більш повно й достовірно враховувати інтереси та потреби мешканців певного регіону. Система видатків місцевих бюджетів, через яку реалізується програма соціально-економічного розвитку не лише окремого регіону, але й держави загалом, є дієвим

інструментом досягнення соціальної справедливості у процесі надання благ.

Обсяг і структура місцевих видатків відображають пріоритетні напрями суспільного розвитку, ступінь децентралізації фінансових ресурсів, рівень життя населення, економічні аспекти розвитку певних територій.

В умовах забезпечення фінансової децентралізації місцевих органів влади стратегічно важливими є удосконалення системи видатків місцевих бюджетів та підвищення ефективності формування видаткової частини місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній економічній науці дослідженню проблем видатків місцевих бюджетів присвячено праці таких провідних вчених, як, зокрема, С. Буковинський, О. Василик, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, І. Лютий, В. Опарін, К. Павлюк, Д. Полозенко, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій. Різноманітні фінансові аспекти видатків місцевих бюджетів вивчали й зарубіжні вчені, такі як, наприклад, Ш. Бланкарту, Р. Масгрейву, У. Оутсу, Ч. Тібу, Х. Циммерману. Наукова цінність їхніх праць полягає у вивченні теоретичних основ видатків місцевих бюджетів та розробці рекомендацій щодо покращення системи видатків місцевих бюджетів.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. При цьому практичні аспекти розподілу видатків місцевих бюджетів України, особливо в умовах фінансової децентралізації, залишаються малодослідженими.

Мета статті полягає у розкритті головних аспектів формування та використання видаткової частини бюджетів органів місцевого самоврядування, обґрунтуванні причин, що вповільнюють упровадження процесу фінансової децентралізації в Україні, а також наданні пропозицій щодо оптимізації видатків місцевих бюджетів як основи фінансування громадських послуг.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основне призначення місцевих бюджетів – це забезпечення соціально-економічного розвитку

територій та регулювання розподілу державних видатків на місцях, тому побудова ефективної системи видатків місцевих бюджетів має велике значення.

У Бюджетному кодексі як в основному нормативно-правовому документі зазначено, що видатки бюджету – це кошти, що спрямовуються на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум. До місцевих бюджетів належать бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування [1].

За своєю сутністю видатки місцевих бюджетів – це соціально-економічні відносини, які виникають в процесі розподілу і використання коштів фондів фінансових ресурсів органів місцевої влади з метою виконання покладених на них власних і делегованих повноважень, завдань та функцій, передбачених відповідними нормативно-правовими актами (такими як Конституція України, Бюджетний кодекс України, рішення про місцеві бюджети та інші нормативні документи), для забезпечення суспільного добробуту адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням їх регіональних особливостей.

Зі становленням України як незалежної держави на місцеві бюджети перекладалася більшість соціальних видатків у формі незабезпечених видаткових доручень. Таким чином, в умовах обмеженості бюджетних ресурсів регіоні змушені були передусім фінансувати поточні витрати. Із прийняттям Бюджетного кодексу України у 2001 році система видатків зазнала змін, зокрема відбулися розподіл видатків між різними рівнями місцевих бюджетів, розмежування поточного бюджету і бюджету розвитку із визначенням напрямів використання.

Проте й надалі спостерігався недостатньо чіткий розподіл функцій та повноважень, що обмежували фінансову самостійність органів місцевого самоврядування. Це обумовлено високим рівнем концентрації фінансових ресурсів у державному бюджеті країни, що знижує значення місцевих бюджетів у вирішенні важли-

вих для населення завдань.

Новий етап розвитку системи видатків місцевих бюджетів в умовах пошуку оптимальної моделі бюджетних відносин розпочався із внесенням у 2010–2014 роках змін до Бюджетного кодексу України, де запроваджено нові підходи взаємодії державного бюджету з місцевими, а також з прийняттям у 2014 році Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», що передбачає фінансову децентралізацію та суттєве розширення повноважень територіальних громад.

Щоб детальніше охарактеризувати систему видатків місцевих бюджетів та визначити її дієвість, з'ясуємо перш за все частку місцевих видатків у структурі видатків Зведеного бюджету України, оцінимо рівень децентралізації видатків місцевих бюджетів через індекс фінансової децентралізації видатків, а також визначимо рівень розподілу ВВП через місцеві бюджети України.

Як бачимо в табл. 1, частка видатків місцевих бюджетів України у структурі Зведеного бюджету країни за 2011–2016 роки в середньому становила 42,9% (показником високого рівня децентралізації є 45%). Але при цьому показник децентралізації видатків місцевих бюджетів у 2012–2015 роках мав спадну тенденцію, тобто відбувалася фактична централізація фінансових ресурсів. Незначне покращення цього показника на 0,2% відбулося у 2016 році. Частка місцевих бюджетів в номінальному ВВП України за 2012–2016 роки скоротилася на 1,29%, що свідчить про погіршення участі місцевих фінансових ресурсів у розподілі ВВП через місцеві бюджети.

Аналізуючи динаміку видатків місцевих бюджетів за 2011–2015 роки (табл. 2), бачимо, що у 2012 році спостерігалася зростання видатків місцевих бюджетів на 24,24% порівняно з 2011 роком, у 2013 році відбулося зменшення видатків на 1,35%, у 2014–2015 роках видатки збільшилися порівняно з попереднім роком на 2,41% й 23,9%. Найменші темпи зростання видатків місцевих бюджетів спостерігали-

Таблиця 1

Частка видатків місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету та у номінальному ВВП України

Показник	Роки					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Видатки Зведеного бюджету України, млрд. грн.	416,9	492,5	505,8	523,1	679,8	835,6
Видатки місцевих бюджетів (з урахуванням трансфертів), млрд. грн.	181,0	222,6	219,8	225,6	280,1	345,9
Рівень фінансової децентралізації видатків – частка видатків місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету, %	43,42	45,20	43,46	43,13	41,20	41,40
Номінальний ВВП України, млрд. грн.	1 302,1	1 408,9	1 454,9	1 566,7	1 979,5	2 383,2
Рівень розподілу ВВП через місцеві бюджети України – частка видатків місцевих бюджетів у номінальному ВВП країни, %	13,9	15,80	15,11	14,40	14,15	14,51

Джерело: складено та розраховано авторами за даними [2; 3]

ся у 2013–2014 роках, найбільші – у 2012 та 2015 роках.

Частка видатків загального фонду місцевих бюджетів складає 84% у 2011, 2015 роках, 85% у 2012, 2014 роках, а найбільше (90%) – у 2013 році. Середнє співвідношення між видатками загального та спеціального фондів у 2011–2015 роках складало 85,6% до 14,4%.

Щоб визначити причини недостатнього рівня децентралізації фінансових ресурсів, розглянемо структуру видаткової частини місцевих бюджетів. З табл. 3 бачимо, що за функціональною класифікацією (відповідно до функцій, з виконанням яких пов'язані видатки) найбільшу частку займають видатки на освіту (понад 30%), на соціальний захист та соціальне забезпечення (понад 25%) та охорону здоров'я (понад 20%). Водночас видатки на економічну діяльність у 2015 році склали 6,8% (що на 2,7% більше, ніж у 2014 році), частка видатків на житлово-комунальне господарство скоротилася на 2,2% порівняно з попереднім роком і складала 5,6%, видатки на загальнодержавні функції склали 5,2%, на духовний розвиток – 3,4%. Частка інших видатків менша 1%. При цьому існує проблема високої питомої ваги видатків на оплату праці у структурі фінансування соціальних видатків, що значною мірою зменшує якість надання послуг й свідчить про

недостатнє спрямування коштів на функціональні поліпшення розвитку відповідних установ та удосконалення відповідних послуг.

Частка капітальних видатків у 2011–2014 роках зазнавала скорочень з 9,6% у 2011 році до 6,2% у 2014 році за відповідного зростання поточних видатків. Така тенденція викликає загрозу розвитку територій й свідчить про «проїдання бюджетних коштів».

Хоча й відбулося у 2015 році зростання питомої ваги капітальних видатків до 11,5%, ці зміни все ж таки не створюють відповідних умов для подальшого економічного зростання територій. Адже частка капітальних видатків у місцевих бюджетах має становити 20–30%, що цілком природно, оскільки значна частина на модернізацію інфраструктури та придбання основних засобів має фінансуватися саме місцевими органами влади.

Ще однією негативною тенденцією є невідкріпленість делегованих повноважень місцевих органів влади відповідними фінансовими ресурсами на здійснення цих повноважень. Підтвердженням цього є те, що в 2016 році не всі місцеві органи влади змогли профінансувати професійно-технічну освіту, харчування в молодших класах шкіл, пільговий проїзд у транспорті.

Не до кінця врегульованими залишаються питання визначення обсягів субвенцій (для те-

Таблиця 2
Обсяг видатків місцевих бюджетів (без урахування коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету) за 2011–2015 роки, млн. грн.

Видатки	Роки				
	2011	2012	2013	2014	2015
Місцеві бюджети (без урахування міжбюджетних трансфертів), зокрема:	178 070,6	221 232,8	218 236,1	223 496,7	276 925,2
• загальний фонд	149 833,2	188 638,6	194 900,9	188 765,1	233 359,8
• спеціальний фонд	28 237,4	32 594,2	23 335,2	34 731,6	43 565,4

Джерело: складено за даними [2; 3]

Таблиця 3
Структура видатків місцевих бюджетів України, %

Види видатків	Роки				
	2011	2012	2013	2014	2015
За функціональною класифікацією					
Освіта	32,6	32	33,9	31,7	30
Соціальний захист та соціальне забезпечення	23,1	22,5	25,7	25,5	25,9
Охорона здоров'я	21,4	21,2	22,1	20,6	21,3
Економічна діяльність	6,8	5,8	4,3	4,1	6,8
Житлово-комунальне господарство	4,6	8,8	3,5	7,8	5,6
Загальнодержавні функції	5,5	4,8	5,3	4,9	5,2
Духовний та фізичний розвиток	3,8	3,7	3,9	4	3,4
Охорона навколишнього середовища	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Міжбюджетні трансферти	1,5	0,63	0,7	0,9	1,1
За економічною класифікацією					
Поточні	90,4	92,7	93,5	93,8	88,5
Капітальні	9,6	7,3	6,5	6,2	11,5

Джерело: складено та розраховано автором за даними [2; 3]

риторій з низькою густотою населення та розгалуженістю бюджетних закладів) та питання, пов'язані з обліком субвенцій, що викликає складнощі під час здійснення контролю використання коштів.

Тому під час оптимізації видаткової частини місцевих бюджетів в рамках запроваджених реформ необхідно акцентувати увагу на побудові такої структури системи видатків, яка здатна забезпечувати розвиток відповідного регіону на умовах самоокупності та з урахуванням його конкурентних переваг шляхом розробки й фінансування відповідних програм та інвестиційних проектів. Необхідною запорукою успіху є забезпечення відповідного планування та прогнозування видатків. Також важливою ланкою підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів може бути дієвий моніторинг результативності видатків, який повинен забезпечити недопущення фактів неефективного використання грошових коштів.

Висновки. Незважаючи на те, що основні правові засади фінансової децентралізації створені, говорити про їх ефективність ще зарано. У результаті дослідження було з'ясовано, що:

– середнє значення показника децентралізації за 2011–2016 роки становить 42,9%, при тому, що фактично з 2012 року по 2015 рік відбувалася централізація фінансових ресурсів;

– частка видатків місцевих бюджетів у ВВП країни у 2012–2015 роках мала тенденцію до скорочення;

– у 2016 році спостерігаються, хоча й незначні, покращення показників децентралізації та зростання частки видатків місцевих бюджетів у ВВП України;

– у 2014–2015 роках обсяг місцевих видатків збільшився, проте фінансових ресурсів не завжди вистачає для здійснення закріплених за органами місцевого самоврядування повноважень;

– у структурі видатків найбільшу частку займають видатки на освіту, на соціальний захист та соціальне забезпечення, на охорону здоров'я; при цьому спостерігається висока питома вага

видатків на оплату праці у структурі соціальних видатків;

– хоча у 2015 році капітальні видатки місцевих бюджетів зросли, їхній рівень й надалі залишається низьким;

– неврегульованим залишається питання надання субвенцій та контролю за їх використанням.

Тому з метою вдосконалення системи видатків місцевих бюджетів необхідно продовжувати підтримувати запроваджені процеси децентралізації бюджетної політики у сфері місцевих видатків з подальшим поступовим наданням більшої самостійності і відповідальності місцевим органам влади; збільшувати видатки на інвестиційні програми; підвищувати якість бюджетного планування; збільшувати фінансування стратегічно важливих сфер суспільного життя та переглянути обсяги непродуктивних та неефективних видатків; забезпечити прозорість та результативність здійснення видатків.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI ; редакція від 6 жовтня 2016 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Офіційний сайт Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua>.
3. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
4. Аналіз та оцінка реалізації бюджетної децентралізації в Україні : аналітична записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/2242>.
5. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 грудня 2014 року № 79-VIII ; редакція від 1 січня 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
6. Децентралізація влади. Бюджетна децентралізація – 2015 та її результати [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/1674>.