

УДК 336.14:352

Нечипоренко А. В.

Університет державної фіскальної служби України

ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У статті розглянуто теоретичні аспекти визначення сутності поняття «видатки місцевих бюджетів». Проаналізовано сучасний стан фінансування видатків місцевих бюджетів. Досліджено основні проблеми, що знижують ефективність видатків місцевих бюджетів. Визначено напрями вдосконалення фінансування видатків місцевих бюджетів для підвищення рівня фінансової забезпеченості місцевого самоврядування в Україні в умовах децентралізації.

Ключові слова: місцеві бюджети, видатки, фінансові ресурси, децентралізація, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку України в умовах децентралізації характеризується поступовим перенесенням значення в процесах прийняття рішень щодо соціально-економічного розвитку територій на регіональний та місцевий рівні, що вимагає перегляду основних положень формування регіональної політики, тому основними засадами здійснення перетворень у сфері регіонального розвитку в Україні має бути врахування фінансових можливостей різних регіонів, адже саме фінансова спроможність є підґрунтям для забезпечення більш якісного виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень.

Важливу роль у контексті соціально-економічного розвитку територій відіграють місцеві бюджети як фінансова основа органів місцевого самоврядування. Проблеми формування та виконання місцевих бюджетів в Україні, що спостерігаються останніми роками, полягають в обмеженості фінансових ресурсів та низкій ефективності видатків бюджету, тому на сьогодні є необхідним дослідження проблем фінансування видатків місцевих бюджетів та вироблення підходів до підвищення їх ефективності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми видатків місцевих бюджетів досліджували такі вітчизняні вчені, як: О.Д. Василик, Ю.А. Глущенко, О.П. Кириленко, В.І. Кравченко, І.О. Луніна, В.М. Опарін, К.В. Павлюк, І.З. Сторонянська, В.М. Федосов, С.І. Юрій та ін. Проте питання щодо вдосконалення фінансування видатків місцевих бюджетів у системі місцевого самоврядування в умовах децентралізації є актуальними та потребують подальших досліджень.

Мета статті полягає в аналізі сучасного стану фінансування видатків місцевих бюджетів, дослідженні основних проблем, що знижують їх ефективність, та визначенні основних напрямів щодо їх оптимізації.

Виклад основного матеріалу дослідження.

В умовах децентралізації значно підвищується роль місцевого бюджету як фінансового механізму впливу на процес соціально-економічного розвитку певної території. Своєю чергою, видатки місцевих бюджетів є важелем регулювання і стимулювання розвитку різноманітних сфер економіки регіону в територіальному та галузевому аспектах і в розрізі різних соціальних груп населення, а також відображають розвиток адміністративно-територіальної одиниці.

У науковій літературі існують різні погляди щодо визначення сутності поняття «видатки місцевих бюджетів». Так, О.Д. Василик та К.В. Павлюк стверджують, що «видатки місцевих бюджетів безпосередньо пов'язані з інтересами широких верств населення і суттєво впливають на загальні соціальні процеси в державі й, насамперед, на рівень добробуту населення, освіченості, забезпеченості медичними послугами, а також послугами в галузі культури, спорту, соціальної захищеності на випадок непередбачуваних обставин» [1, с. 103].

На думку І.І. Легкоступа, «видатки місцевих бюджетів – це законодавчо затверджені кошти централізованих фондів місцевих органів влади та самоврядування, що спрямовуються на планове фінансування їх делегованих та власних повноважень із метою ефективного розвитку підвідомчих територій та населених пунктів» [2, с. 23].

Н.Ю. Шевчук вважає, що «видатки місцевих бюджетів – це економічні відносини, які виникають між суб'єктами господарювання з приводу розподілу та використання грошових фондів місцевого самоврядування за цільовим територіальним призначенням із метою розвитку адміністративно-територіальної одиниці та задоволення суспільних потреб» [3, с. 203].

Таблиця 1
Динаміка видатків місцевих бюджетів (без урахування коштів, що передаються із місцевих бюджетів до державного бюджету) за 2011–2015 рр., млн. грн.

Видатки	Роки					Абсолютне відхилення 2015 р. до 2011 р.
	2011	2012	2013	2014	2015	
Усього, млн. грн., у т. ч.:	178 070,5	221 232,8	218 236,1	223 496,7	276 925,2	98 854,7
загальний фонд	149 833,2	188 638,6	194 900,9	188 765,1	233 359,8	83 526,6
спеціальний фонд	28 237,3	32 594,2	23 335,2	34 731,6	43 565,4	15 328,1

Джерело: складено автором на основі [5–7]

Відповідно до ст. 70 Бюджетного кодексу України, «видатки місцевих бюджетів включають бюджетні призначення, встановлені рішенням про місцевий бюджет, на конкретні цілі, пов'язані з реалізацією програм та заходів» [4].

На нашу думку, видатки місцевих бюджетів – це економічні відносини, що виникають у зв'язку з фінансування власних та делегованих повноважень місцевих органів влади для забезпечення потреб населення певного регіону.

Для більш ґрунтовного дослідження проблем забезпечення фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування проведемо аналіз фінансування видатків місцевих бюджетів України за 2011–2015 рр. Виконання місцевих бюджетів за видатками в 2011–2015 рр. характеризують дані, наведені в табл. 1.

Із табл. 1 можемо спостерігати, що видатки місцевих бюджетів України зростають із кожним роком протягом аналізованого періоду. Обсяг видатків місцевих бюджетів (без урахування коштів, що передаються із місцевих бюджетів до державного бюджету) у 2015 р. становив 276 925,2 млн. грн., що на 23,9% перевищує показник 2014 р. Порівняно з 2011 р. даний показник є більшим у 2015 р. на 98 854,7 млн. грн., або у 1,6 рази.

Також варто зазначити, що протягом 2011–2015 рр. спостерігалася позитивна тенденція до зростання обсягу видатків загального фонду місцевих бюджетів на 83 526,6 млн. грн., або в 1,6 рази, та зростання обсягу видатків спеціального фонду місцевих бюджетів на 15 328,1 млн. грн., або в 1,5 рази.

Питома вага видатків загального фонду місцевих бюджетів у 2015 р. проти 2011 р. зросла на 0,2 в. п. і становила: у 2011 р. – 84,1%, у 2012 р. – 85,3%, у 2013 р. – 89,3%, у 2014 р. – 84,5%, у 2015 р. – 84,3%. Проте питома вага видатків спеціального фонду місцевих бюджетів має тенденцію до зниження і становила: у 2011 р. – 15,9%, у 2012 р. – 14,7%, у 2013 р. – 10,7%, у 2014 р. – 15,5%, у 2015 р. – 15,7%.

Слід зазначити, що збільшення питомої ваги видатків загального фонду місцевих бюджетів свідчить про соціальний напрям бюджетної політики держави. Скорочення питомої ваги видатків спеціального фонду призводить до скорочення фінансування регіональних цільових програм та стримує економічний розвиток регіону.

Місцеві бюджети відіграють важливу роль у фінансуванні суспільних послуг, насамперед соціального спрямування. Аналіз структури видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією (рис. 1) дає підстави стверджувати, що протягом 2011–2015 рр. більшість видатків місцевих бюджетів спрямовувалася саме

на соціально-культурну сферу (освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, культуру та мистецтво, фізичну культуру і спорт). У 2011 р. сукупна частка цих видатків у структурі видатків місцевих бюджетів становила 80,9%, у 2012 р. – 79,3%, у 2013 р. – 85,5%, у 2014 р. – 81,7%, у 2015 р. – 80,6%.

Із рис. 1 бачимо, що в 2015 р. у структурі видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією порівняно з 2011 р. відбулися такі зміни:

– збільшилася питома вага видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення – на 2,7 в. п.; на житлово-комунальне господарство – на 1 в. п.;

– зменшилася питома вага видатків на освіту на 2,6 в. п., охорону здоров'я – 0,1 в. п., культуру і мистецтво – 0,3 в. п., державне управління – 0,3 в. п., трансфери з місцевих бюджетів до державного – 0,4 в. п.;

– практично не змінилася питома вага видатків на фізичну культуру і спорт, економічну діяльність та інші функції.

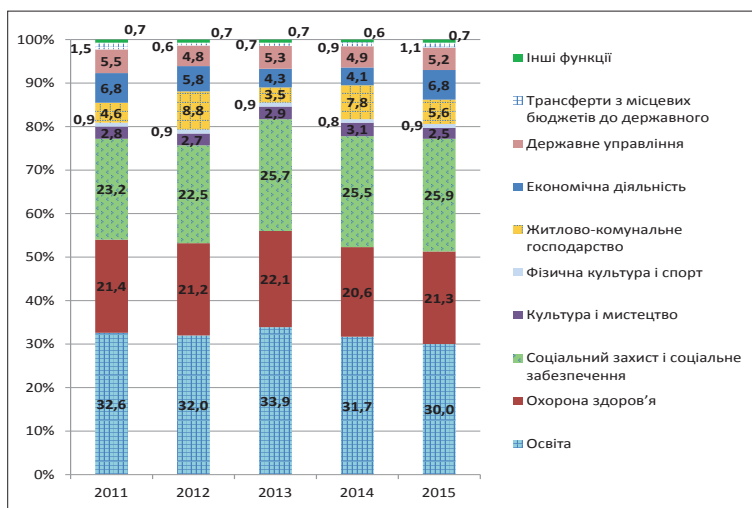


Рис. 1. Структура видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією за 2011–2015 рр.

Джерело: побудовано автором на основі [5–7]

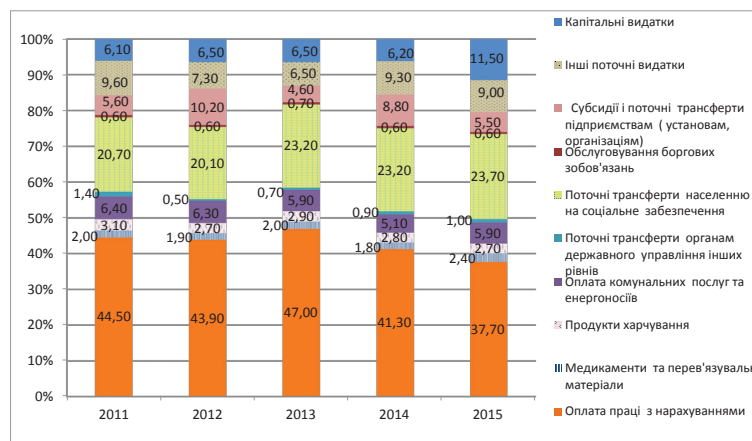


Рис. 2. Структура видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією за 2011–2015 рр.

Джерело: побудовано автором на основі [5–7]

При цьому варто зазначити, що у структурі видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією в 2015 р. порівняно з 2014 р. найбільші зміни відбулися за видатками на економічну діяльність – їхня частка зросла на 2,7 в. п. і становила 6,8%. Дещо зросли частки видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення й охорону здоров'я (на 0,4 в. п. та 0,7 в. п. відповідно). Частки видатків на освіту, на культуру і мистецтво зменшилися відповідно на 1,7 в. п. та на 0,6 в. п.

Висока частка видатків у соціальну сферу є позитивною для суспільства, адже в майбутньому це призведе до розв'язання питань соціально-економічного розвитку та позитивних тенденцій у суспільстві. Проте необхідним є переважання видатків інвестиційного характеру в структурі соціальних видатків. На даний час в Україні видатки соціального напрямку націлені виключно на фінансування споживачьких потреб [8, с. 86].

У розрізі економічної класифікації в 2015 р. 74% усіх видатків місцевих бюджетів припадає на захищені статті, що менше за відповідний показник 2011 р. на 4,7 в. п. (рис. 2).

Найбільші зміни у структурі видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією пов'язані зі зменшенням частки видатків на оплату праці з нарахуваннями (на 6,8 в. п. у 2015 р. проти 2011 р.) та зі збільшенням частки видатків на поточні трансферти населенню на соціальне забезпечення (на 3 в. п. у 2015 р. проти 2011 р.).

Також варто зазначити, що за економічною класифікацією видатків місцевих бюджетів у 2015 р. обсяг поточних видатків місцевих бюджетів збільшився на 84,4 млрд. грн. або у 1,5 рази, порівняно з 2011 р. і становив 247,9 млрд. грн.

Капітальні видатки місцевих бюджетів у 2015 р. профінансовано в розмірі 32,2 млрд. грн. Їхні обсяги збільшилися на 15 млрд. грн., або в 1,9 рази, порівняно з відповідними показниками 2011 р.

Загалом труднощі виконання місцевих бюджетів в Україні, що спостерігаються впродовж останніх років, полягають в обмеженості фінансових ресурсів та низькій ефективності видатків місцевих бюджетів. До основних проблем, що спричинили такі негативні наслідки, варто віднести [8, с. 85–88; 9, с. 88–89]:

- надмірну соціальну спрямованість видатків місцевих бюджетів, що негативно відображається на тенденціях соціально-економічного розвитку регіонів загалом та знижує економічну ефективність здійснених бюджетних видатків. Негативним є те, що зростання соціальних видатків відбувається з одночасним зниженням обсягів видатків, які спрямовуються на розвиток муніципального господарства;

- зниження рівня фінансової забезпеченості делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень. За останні роки держава виділяє лише 80% коштів місцевому самоврядуванню на передані йому повноваження.

Таким чином, для забезпечення стабільного виконання делегованих державою повноважень органам місцевого самоврядування необхідно щорічно відволікати все більшу частку своїх власних фінансових ресурсів від реалізації самоврядних повноважень, що покладені на них законодавством;

- послаблення інвестиційного складника видатків місцевих бюджетів. Тенденція до зниження частки капітальних видатків у структурі видатків негативно відображається на стані розвитку інфраструктури адміністративно-територіальних одиниць. Капітальні видатки є основним складником видатків бюджету розвитку місцевих бюджетів, однак частка бюджету розвитку в доходах місцевих бюджетів є настільки незначною, що вона не забезпечує можливість фінансувати інвестиції;

- нераціональне використання державної власності та зниження якості наданих послуг, які пов'язані з існуванням необґрунтовано великої кількості закладів соціальної сфери;

- застарілі методичні підходи до фінансування видатків місцевих бюджетів. Чинні штатні нормативи закладів галузей освіти, охорони здоров'я, культури визначають потребу у працівниках виходячи, головним чином, із кількісних показників (кількості ліжок, класів) і не враховують при цьому ефективність наданих послуг. Окрім того, у країні відкрито різні заклади нового типу – навчально-реабілітаційні центри, гімназії, ліцеї, – а типових штатів для них немає, і використовуються застарілі штатні нормативи. Є необхідність запроваджувати штатні нормативи, пов'язані з обсягами наданих послуг, які визначали би потребу в працівниках залежно від попиту на відповідні послуги й забезпечення базового рівня їх якості;

- загострення проблем касового обслуговування видатків бюджетів. Вони проявляються через порушення термінів оплати платіжних доручень розпорядників коштів, особливо це стосується незахищених статей видатків. Як наслідок, ускладнюються можливості здійснення капітальних видатків бюджетних установ і розвитку господарського комплексу адміністративно-територіальних одиниць;

- відсутність ефективного громадського моніторингу та контролю над виконанням місцевих бюджетів. Серед викликів, що суттєво впливають на ефективність діяльності місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, слід відзначити поступовий відхід від політики, що транслює рішення центрального органу виконавчої влади, до політики, що більшою мірою формується саме на місцевому та регіональному рівнях, відповідає інтересам та прагненням місцевої громади. Своєю чергою, це потребує залучення громадськості, представників бізнес-середовища до моніторингу та контролю над формуванням та реалізацією такої політики, зокрема в частині її фінансового забезпечення.

Отже, зазначені вище проблеми є індикаторами, які вказують на необхідність та

доцільність внесення змін у бюджетну політику держави для забезпечення бюджетної децентралізації. Для цього було розроблено нові підходи до формування та використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів із унесенням відповідних змін із 2015 р. до Податкового та Бюджетного кодексів України та інших законодавчих актів, що стосуються питань місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин.

Проте, звертаючи увагу на вже здійснені кроки в напрямі децентралізації, питання щодо оптимізації видатків місцевих бюджетів є надзвичайно важливим у забезпеченні розвитку ефективного місцевого самоврядування. Недостатнє забезпечення фінансовими ресурсами видатків органів місцевого самоврядування, зокрема на виконання делегованих повноважень, призводить до додаткового навантаження на їхні бюджети, що негативно відображається на якості виконання власних повноважень.

З огляду на вищевикладене, основними напрямками вдосконалення фінансування видатків місцевих бюджетів є:

- оптимізація структури видатків місцевих бюджетів;
- чіткий розподіл видаткових повноважень центральних та місцевих органів влади;
- підвищення частки видатків місцевих бюджетів на виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень;
- постійний моніторинг видатків для встановлення реального використання фінансових ресурсів;
- посилення контролю та підвищення відповідальності розпорядників і одержувачів бюджетних коштів за дотримання бюджетного законодавства та недопущення порушень у процесі здійснення видатків;

– визначення науково-методичних підходів для проведення оцінки ефективності видатків місцевих бюджетів.

Висновки. Таким чином, наявні проблеми поряд із новими викликами, що спричинені проведенням реформ в Україні, доводять необхідність змін у практиці управління бюджетними ресурсами як на рівні держави, так і на рівні регіонів.

Проаналізувавши сучасний стан фінансування видатків місцевих бюджетів, можна констатувати: видатки місцевих бюджетів в абсолютних сумах мають тенденцію до зростання, насамперед через інфляцію; зростання обсягів видатків місцевих бюджетів на соціально-культурну сферу свідчить про досить виражену соціальну спрямованість місцевих бюджетів, проте реальна фінансова забезпеченість соціальної функції держави та органів місцевого самоврядування значно не покращилася; послаблюється інвестиційний складник місцевих бюджетів; частка видатків на економічну діяльність у структурі видатків місцевих бюджетів зменшується або не змінюється, що може негативно відобразитися на соціально-економічному розвитку регіонів у майбутньому.

Вирішення перелічених вище проблем можливе за умови подальшого реформування бюджетних відносин на місцевому рівні. Для зміцнення фінансової основи органів місцевого самоврядування та надання їм більш широких повноважень необхідним є досягнення реальної бюджетної самостійності та бюджетної децентралізації через удосконалення системи міжбюджетних відносин, посилення інвестиційного складника місцевих бюджетів, підвищення ефективності управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів та посилення контролю і відповідальності за дотримання бюджетного законодавства.

Список літератури:

1. Василик О.Д. Державні фінанси України : [підручник] / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. – К. : Центр навч. літ., 2003. – 608 с.
2. Легкоступ І.І. Теоретичні та практичні аспекти видатків місцевих бюджетів в сучасних умовах / І.І. Легкоступ // Економіка. Фінанси. Право. – 2010. – № 2. – С. 22–26.
3. Шевчук Н.Д. Структура видатків місцевих бюджетів України та особливості їх побудови / Н.Д. Шевчук // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 5. – С. 202–207.
4. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-17 – ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
5. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2011 рік / І.Ф. Щербина, А.Ю. Рудик, В.В. Зубенко [та ін.] // ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 96 с.
6. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2013 рік / В.В. Зубенко, І.В. Самчинська, А.Ю. Рудик [та ін.] // ІБСЕД, USAID, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II): впровадження». – К., 2014. – 80 с.
7. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2015 рік / В.В. Зубенко, І.В. Самчинська, А.Ю. Рудик [та ін.] // ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2016. – 80 с.
8. Сторонянська І.З. Ефективність використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів: проблемно-орієнтований аналіз / І.З. Сторонянська, Л.Я. Беновська // Стратегічні пріоритети. – 2014. – № 1. – С. 84–90.
9. Беновська Л.Я. Проблеми фінансування видатків місцевих бюджетів у контексті бюджетно-податкової децентралізації / Л.Я. Беновська // Регіональна економіка. – 2015. – № 1. – С. 87–95.

Нечипоренко А. В.

Университет государственной фискальной службы Украины

ПРОБЛЕМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ РАСХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Резюме

В статье рассмотрены теоретические аспекты определения сущности понятия «расходы местных бюджетов». Проанализировано современное состояние финансирования расходов местных бюджетов. Исследованы основные проблемы, снижающие эффективность расходов местных бюджетов. Определены направления усовершенствования финансирования расходов местных бюджетов для повышения уровня финансовой обеспеченности местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: местные бюджеты, расходы, финансовые ресурсы, децентрализация, местное самоуправление.

Nechyporenko A. V.

University of State Fiscal Service of Ukraine

THE PROBLEMS OF FINANCING OF THE EXPENDITURES OF LOCAL BUDGETS

Summary

In the article, the theoretical aspects of determination of essence of the concept «expenditures of local budgets» are considered. The current state of financing of the expenditures of local budgets is analyzed. The basic problems reducing expenditures efficiency of local budgets are researched. The directions of improvement of financing of the expenditures of local budgets for increasing the level of financial security of local government in Ukraine are determined.

Keywords: local budgets, expenditures, financial resources, decentralization, local government.