

Ю. А. Глущенко,

к.е.н., доц.,

докторант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування
та управління містом НАДУ при Президентіві України,
м. Київ

ОПТИМІЗАЦІЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ В СИСТЕМІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розглянуто теоретичні основи видатків місцевих бюджетів України. Досліджено проблемні аспекти формування їх за часів незалежності держави та виявлено стримувальні фактори процесу децентралізації. Запропоновано напрями ефективності використання коштів місцевих бюджетів, що сприятиме підвищенню рівня фінансової забезпеченості місцевого самоврядування.

Ключові слова: видатки, децентралізація, місцеві бюджети, трансферти, субвенції.

В умовах забезпечення фінансової децентралізації місцевих органів влади виникає потреба в оптимізації видатків місцевих бюджетів. Стратегічними в даному напрямі є державні заходи щодо зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, зокрема шляхом підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів, та децентралізація управління бюджетними коштами, передбачені розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів” від 23 травня 2007 р. № 308-р. [10]. Для досягнення даної мети поставлено завдання щодо чіткого розмежування на законодавчому рівні видатків на виконання делегованих державою і власних повноважень органів місцевого самоврядування; конкретизації видаткових повноважень місцевих бюджетів у галузях бюджетної сфери та перерозподілу видатків між державним та місцевими бюджетами. Поряд з тим, в умовах прийнятих змін до бюджетного законодавства в напрямі децентралізації фінансів, виникає потреба в удосконаленні окремих аспектів фінансування місцевих бюджетів.

У вітчизняній економічній науці дослідженню проблем видатків місцевих бюджетів присвячено праці таких провідних вчених, як О. Василик, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, І. Лютий, В. Опарін, К. Павлюк, С. Юрій та ін. Наукова цінність їхніх розробок полягає у визначенні економічної сутності місцевих фінансів, обґрунтуванні необхідності існування розвитку інституту місцевого самоврядування, узагальненні теоретичних основ та пропозиціях щодо вдосконалення системи міжбюджетних відносин, механізму фінансового вирівнювання та ін.

До невирішених частин загальної проблеми належить питання оптимізації видатків місцевих бюджетів у системі місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації.

Метою статті є дослідження стану системи видатків місцевих бюджетів України в системі місцевого самоврядування та обґрунтування причин, що вповільнюють упровадження процесу фінансової децентралізації в Україні.

Для досягнення поставленої мети автором вирішувалися завдання щодо

розгляду теоретичних основ формування видатків місцевих бюджетів, дослідження їхнього стану та виявлення проблемних питань у забезпеченні ефективності системи місцевого самоврядування; а також стосовно розроблення пропозицій оптимізації видатків місцевих бюджетів у напрямі підвищення рівня фінансової незалежності місцевих органів влади.

Розвиток України в умовах демократизації та децентралізації передбачає розширення прав низових органів управління, збільшуючи в такий спосіб можливості участі місцевої влади в розвитку підконтрольної їй території. У процесі місцевого фінансування розкривається перш за все спрямованість бюджету на виконання функцій органів місцевого самоврядування, визначається рівень їхньої корисності та стратегічний напрям розвитку території. Видатки місцевих бюджетів регулюють та стимулюють розвиток сфер економіки регіонів у територіально-галузевому аспекті та задоволенні потреб населення, а також віддзеркалюють наслідки економічних і соціальних змін, що відбуваються в суспільстві.

Існують різні наукові погляди щодо визначення сутності видатків місцевих бюджетів. Наприклад, на думку групи авторів (М. Гапонюк, В. Яцюта, А. Буряченко, А. Славкова), “це економічні відносини, які виникають у зв’язку з розподілом централізованих коштів, що перебувають у розпорядженні відповідних органів влади, та децентралізованих коштів, які є власністю місцевих органів влади” [7, с. 116]. О. Василик, К. Павлюк стверджують, що “видатки місцевих бюджетів безпосередньо пов’язані з інтересами широких верств населення й 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” [3, с. 103].

На нашу думку, видатки місцевих бюджетів – це грошові кошти, що спрямовуються на фінансове забезпечення завдань і функцій місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування. Оптимізація видатків місцевих бюджетів полягає у фінансуванні на місцевому рівні, спрямованому на забезпечення ефективності використання бюджетних коштів.

Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України, видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом [1]. Видатки бюджету класифікуються: за бюджетними програмами (програмна класифікація); за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча); за функціями, з виконанням яких пов’язано видатки бюджету (функціональна). За економічною характеристикою операцій, що здійснюються, видатки поділяються на поточні та капітальні (економічна класифікація) (ст. 10). Крім того, визначають видатки:

- на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші (що не можуть бути передані на виконання повноважень);
- визначені функціями держави (можуть бути передані на виконання повноважень);
- на реалізацію прав та обов’язків АР Крим та місцевого самоврядування, що мають місцевий характер і визначені законами України (ст. 82 Бюджетного кодексу України). Передані державою видатки на виконання власних повноважень місцевих органів влади та на реалізацію прав і обов’язків АР Крим та місцевого самоврядування

здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі трансфертів з Державного бюджету України.

Згідно зі ст. 64 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” видатки місцевого бюджету формуються відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного Бюджетним кодексом України, для виконання повноважень органів місцевого самоврядування [8]. Вони здійснюються із загального та спеціального фондів місцевого бюджету відповідно до вимог зазначеного Кодексу та Закону про Державний бюджет України. У складі витрат спеціального фонду місцевого бюджету виділяються витрати бюджету розвитку. Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов’язаних зі здійсненням інвестиційної діяльності, інших заходів, пов’язаних із розширенням відтворенням, а також на погашення місцевого боргу. Видатки, здійснювані органами місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, їхні розмір і цільове спрямування визначаються відповідними рішеннями про місцевий бюджет.

Розглядаючи стан формування та виконання системи видатків місцевих бюджетів в історичній ретроспективі, зазначимо, що зі здобуттям Україною незалежності Уряд дедалі більшою мірою перекладав більшість соціальних видатків на місцеві бюджети у формі незабезпечених видаткових доручень. Територіальні громади в значній частині перебували у важкому фінансовому становищі через нестабільність надходжень та мінливість видаткових зобов’язань. Одним із показників несприятливого впливу була бюджетна заборгованість з видатків, основна сума якої зосереджувалась саме на місцевому рівні. Наприклад, у Полтавській області в 1999 р. заборгованість бюджетних установ складала – 94,0 млн грн, із них соціальний захист – 38,0 млн грн (40,1 % загальної суми) [5]. При формуванні бюджету за принципом традиційної моделі були відсутні стимули в розпорядників коштів місцевих бюджетів. Попередня бюджетна система своєю недосконалістю призводила до завищення видаткових потреб місцевих бюджетів і зниження своїх доходів з метою отримання більшого обсягу дотації. Капітальні видатки ні в центрі, ні на місцях не були активним чинником соціально-економічного піднесення. Обмежені бюджетні ресурси регіони повинні були спрямовувати передусім на фінансування поточних витрат.

Із прийняттям у 2001 р. Бюджетного кодексу України відбулися структурні зміни в системі видатків місцевих бюджетів. Цей Кодекс розподілив видатки між рівнями місцевих бюджетів. Раціональність також полягала в застосуванні формули для розрахунку дотації, надання цільових субвенцій на соціальний захист, а також розмежування поточного бюджету і бюджету розвитку із визначенням напрямів використання коштів бюджету розвитку. Загальний обсяг видатків місцевих бюджетів у показниках консолідованого бюджету встановлював видаткові пріоритети для місцевих бюджетів, розподіляючи загальну суму на шість широких видаткових функцій: державне управління, охорона здоров’я; освіта; культура і спорт та соціальний захист з урахуванням видаткових нормативів на формульній основі.

Проте частка видатків місцевих бюджетів у ВВП у 2008 р. порівняно з 1992 р. скоротилися на 1,0 відсотковий пункт (в. п.) і складала 13,4 % [4, с. 113]. Крім того, спостерігається нерівномірність обсягу видатків у розрахунку на одного жителя в розрізі регіонів. За підсумками 2009 р., найбільшим цей показник є в м. Києві – 4 216,9 грн, а найменшим – у Сумській, Луганській та Донецькій областях – відповідно, 2 455,6, 2 500,8 та 2 500,7 грн у розрахунку на одну особу [2, с. 107]. Обсяги капітальних видатків за 2009 р. скоротилися на 57 %, на 4,6 в. п.

збільшилися обсяги захищених статей видатків, на 3,4 в. п. – видатки на оплату праці та нарахування, а також на 1,4 в. п. – видатки на енергоносії та комунальні послуги [2, с. 109–110].

Протягом 2010–2014 рр. у структурі видатків місцевих бюджетів переважає фінансування освіти (від 31,7 до 33,9 %), охорони здоров'я (від 20,6 до 22,7 %), соціального захисту та соціального забезпечення (від 22,2 до 25,7 %), житлово-комунального господарства (від 2,9 до 7,8 %) (рис. 1).

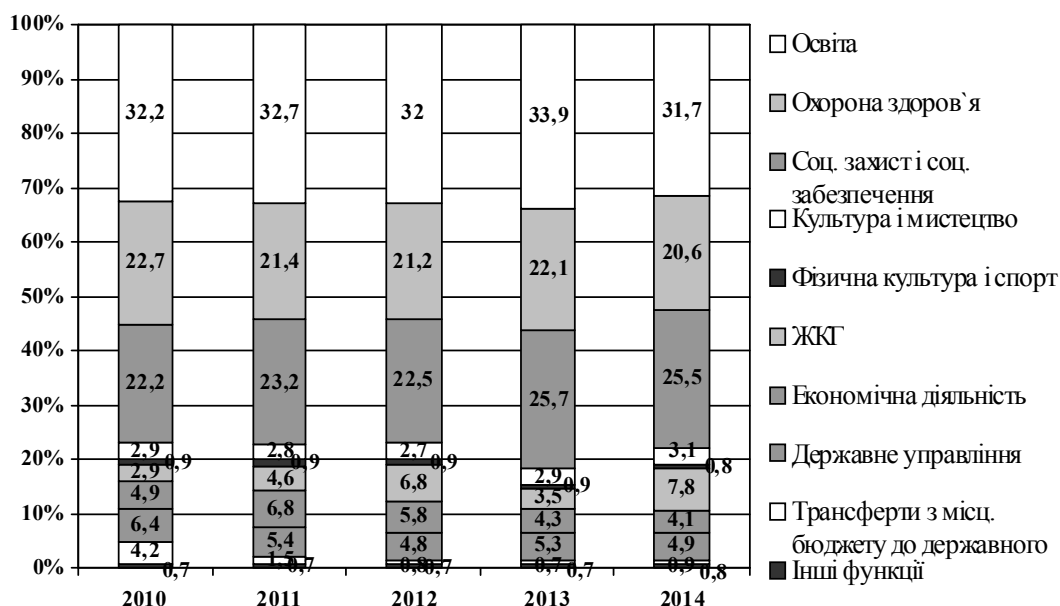


Рис. 1. Динаміка структури видатків місцевих бюджетів у 2010–2014 рр., % (складене автором за даними [2])

Досліджуючи динаміку структури видатків за економічною класифікацією, слід зазначити, що проявом усього періоду основну частку їх обіймали видатки на оплату праці з нарахуваннями (рис. 2). Крім того, наступним показником у структурі з постійним приростом є поточні трансфери населенню на соціальне забезпечення. Тоді як капітальні видатки, хоч і зросли протягом аналізованого періоду, проте не займали належної частини бюджетних видатків.

Тож, є привід говорити про місцеві бюджети як про бюджети “проїдання”. При цьому недостатньо чіткий розподіл функцій та повноважень, спрямування переважної частини фінансових ресурсів місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень обмежували фінансову самостійність органів місцевого самоврядування.

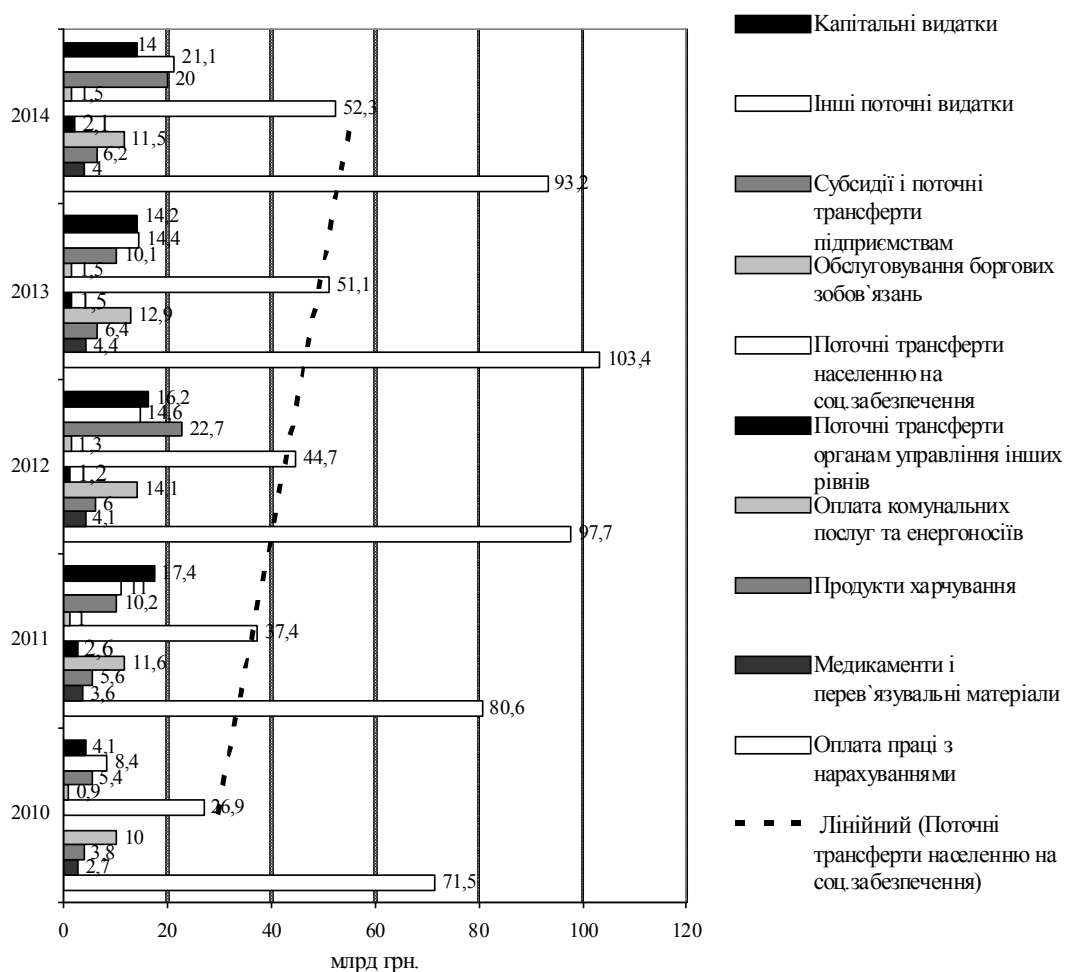


Рис. 2. Динаміка структури видатків місцевих бюджетів України за економічною класифікацією в 2010–2014 рр., млрд грн (складене автором за даними [2])

Враховуючи зазначене, в умовах пошуку оптимальної моделі бюджетних відносин на всіх рівнях за період з 2010 до 2014 рр. до Бюджетного кодексу України було внесено зміни 42 законами [6]. У результаті 28 грудня 2014 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” за № 79, що передбачає децентралізацію влади, суттєве розширення повноважень територіальних громад та підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів. Крім того, прийнято Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад від 5 лютого 2015 р. № 157, що містить принципи добровільного об’єднання територіальних громад, визначає суб’єктів та основні умови добровільного об’єднання, описує порядок об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надання їм державної підтримки.

У цих умовах розмежування видів видатків – делегованих державою повноважень на реалізацію прав та обов'язків АР Крим та місцевого самоврядування (пп. 2, 3 ч. 1 ст. 82 Кодексу) – між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача. Відповідно до цих критеріїв види видатків поділяються на три групи (рис. 3).



Рис. 3. Критерії розмежування видів видатків між місцевими бюджетами (складене автором за даними [1])

Такий розподіл націлено на забезпечення повноцінного фінансування та підвищення рівня надання послуг громадянам. При цьому розмежування видатків між видами місцевих бюджетів відповідно до функціональної класифікації здійснюється, як на рис. 4.



Рис. 4. Розмежування видів видатків між місцевими бюджетами (побудоване автором за даними [1])

Крім того, новизною у здійсненні видатків є передавання коштів між місцевими бюджетами (рис. 5).

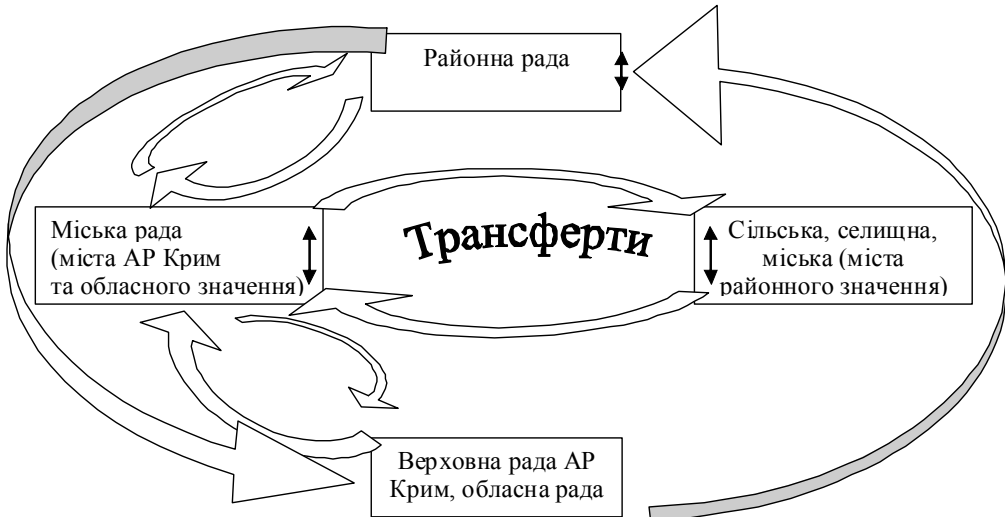


Рис. 5. Передавання коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів (побудоване автором за даними [1])

Тож, особливостями нового фінансування є можливість одночасного здійснення з державного та місцевого бюджетів або з різних бюджетів. Невикористані кошти цих субвенцій наприкінці року не вилучатимуться до державного бюджету, зберігатимуться на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуватимуться в наступному бюджетному періоді. Місцевим радам надають право додатково, понад обсяги, передбачені субвенціями, планувати та здійснювати з місцевих бюджетів оплату поточних та капітальних видатків навчальних закладів.

У межах децентралізації на фінансування з місцевих бюджетів передано з державного бюджету понад 360 закладів (установ, організацій) соціально-культурної сфери [9]. У виробничій сфері з державного на місцевий рівень, у зв'язку зі збільшенням для місцевих бюджетів відсотка відрахувань екологічного податку, передаються видатки для здійснення природоохоронних заходів. Змінено також підходи до фінансування видатків на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах. Замість субвенцій з державного бюджету джерелом фінансування таких видатків будуть надходження до місцевих бюджетів акцизного податку з реалізації через роздрібну торговельну мережу пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, тютюну та промислових замінників тютюну, нафтопродуктів, біодизелю та скрапленого газу.

У Державному бюджеті України можуть передбачатися такі трансфери місцевим бюджетам: базова дотація; субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, встановлених державою; субвенція на виконання

інвестиційних проєктів; освітня субвенція; субвенція на підготовку робітничих кадрів; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру; субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населенню, яке проживає на території зони спостереження; субвенція на проєкти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50 %); інші додаткові дотації та інші субвенції (ст. 97) [1].

Закон України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” передбачає перерозподіл функцій між державним і місцевими бюджетами та запровадження нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. Субвенції (крім резерву) розподіляються між відповідними бюджетами на основі формули, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Аналізуючи стан надання міжбюджетних трансфертів за п’ять місяців 2015 р., варто зазначити, що базова дотація, що надається місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій, займає лише 4 % (рис. 6).

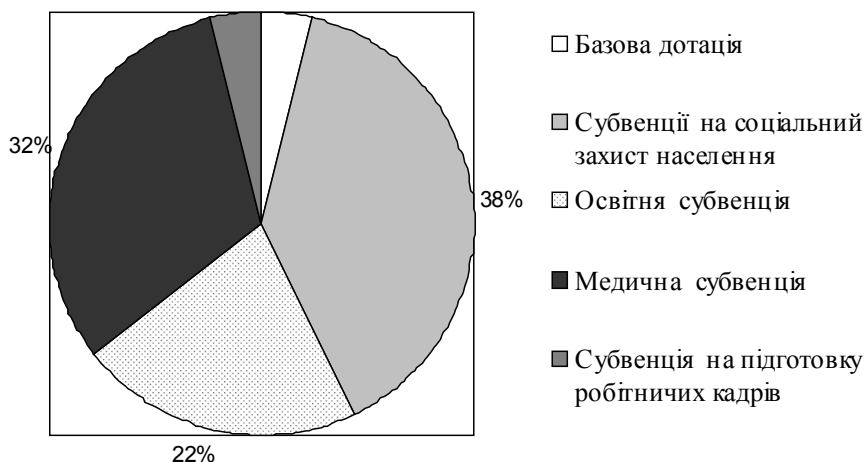


Рис. 6. Міжбюджетні трансферти, надані місцевим бюджетам, за січень – травень 2015 р. (побудоване автором за даними [11])

При цьому значну частку складають субвенція на соціальний захист населення (38 %) та медична субвенція (32 %).

Передача державою субвенцій на місцевий рівень викликала низку проблемних питань у процесі розподілу їх. Зокрема, значне збільшення рівня споживчих цін, тарифів на комунальні послуги та енергоносії зумовлюють виникнення незабезпеченості коштами видатків місцевих бюджетів на оплату енергоносіїв та виплату заробітної плати працівникам бюджетної сфери, не передбачених в обсягах субвенцій [11].

Недостатнім є обсяг зазначених субвенцій у районах з низькою густотою населення та розгалуженістю мережі бюджетних закладів (відстань між населеними пунктами коливається в межах 3–10 км).

Неврегульованим залишається питання обліку даних субвенцій для забезпечення можливості аналізу та контролю за використанням коштів із різних джерел (за рахунок коштів субвенцій з державного бюджету та коштів місцевих бюджетів).

Зважаючи на низку здійснених ефективних кроків у напрямі досягнення фінансової децентралізації, питання оптимізації видатків місцевих бюджетів є важливим у забезпеченні діяльності ефективного місцевого самоврядування. Неналежний стан забезпечення фінансовими ресурсами видатків органів місцевого самоврядування призводить до додаткового навантаження на їхні бюджети, змушуючи спрямовувати на цю мету власні ресурси, що негативно впливає на якість виконання власних повноважень.

У даному напрямі необхідним є перш за все розроблення нормативів та соціальних стандартів та забезпечення проведення інвентаризації всіх нормативно-правових актів, що регламентують їх застосування.

При розрахунку обсягу видатків місцевим бюджетам пропонуємо застосування коригувальних коефіцієнтів для визначення обсягу субвенцій “депресивним” районам (показник розгалуженості місця проживання наявного населення на території відповідного району (максимальний радіус обслуговування).

З метою встановлення контролю за станом використання коштів субвенцій слід внести зміни до програмного забезпечення фінансових органів області ІАС “Місцеві бюджети” в частині вдосконалення механізму ведення розпоряджень на фінансування.

Щодо перспектив подальших розвідок у цьому напрямі, то вони полягають у дослідженні стану фінансового забезпечення об’єднаних територіальних громад України в умовах децентралізації влади.

Література:

1. Бюджетний кодекс України : від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2010 – 2014 роки / [Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубченко В. В., Самчинська І. В.]; ІБСЕД, “Проект зміцнення місцевої фінансової ініціативи”, USAID. – К. : [б. в.], 2000. – 136 с.
3. *Василик О. Д.* Державні фінанси України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : Центр навч. літ., 2003. – 608 с.
4. *Волохова І. С.* Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. – Одеса : Атлант, 2010. – С. 233.
5. *Глущенко Ю. А.* Формування місцевих бюджетів в Україні : дис. ... к.е.н. : 08.04.01 / Ю. А. Глущенко ; Наук.-дослідний фінансовий ін-т при Міністерстві фінансів України. – К., 2004.
6. *Зварич О.* Аналіз змін до Бюджетного кодексу України / О. Зварич. – Режим доступу : http://www.ukrinform.ua/ukr/news/ekspert_olga_zvarich.
7. Місцеві фінанси : навч.-метод. посіб. для самост. вивчення дисципліни / М. А. Гапонюк, В. П. Яцюта, А. Є. Бураченко, А. А. Славкова. – К. : КНЕУ, 2002. – 184 с. – Режим доступу : <http://ukrkniga.org.ua>.
8. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
9. Про Державний бюджет на 2015 рік : Закон України від 28 груд. 2014 р. № 80-VIII / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19/page2>.
10. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 трав. 2007 р. № 308-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
11. Питання, порушені місцевими органами влади під час проведення виїзної наради у Харківській області. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=414113&cat_id=411308.

Glushchenko J. A. Optimization local spending Ukraine in local government.

The theoretical basis of local budget expenditures in Ukraine. Investigated problematic aspects of their formation the days of independence and constraints identified decentralization process. Directions efficiency of local budgets that will contribute to the financial security of local government.

Key words: spending, decentralization, local budgets, transfers, subventions.

Надійшла до редколегії 07.09.2015 р.