

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ ЗА ВИДАТКАМИ

Проведено аналіз структури та динаміки видатків місцевих бюджетів в Україні. Розглянуто основні проблеми формування і виконання місцевих бюджетів за видатками та визначено напрямки їх подолання.

Ключові слова: видатки місцевих бюджетів, міжбюджетні трансферти, бюджетна централізація, місцеві органи самоврядування, ефективність використання бюджетних коштів.

Виконання місцевих бюджетів за видатками є дуже важливою складовою одного із етапів бюджетного процесу – виконання, що визначає його ефективність та результативність загалом на локальному рівні. Основною метою бюджетного процесу є своєчасне, безперервне та достатнє бюджетне фінансування усіх передбачених бюджетних програм, що би дало змогу забезпечити необ хідні суспільні блага, створити відповідні об'єкти інфраструктури, реалізувати власні та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування.

На сучасному етапі формування та виконання місцевих бюджетів в Україні за видатками не є достатньо ефективним. Насамперед це виявляється у низькому рівні соціального забезпечення та соціального захисту громадян; вкрай обмеженому фінансуванні установ соціальної сфери, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів; неналежному обсягу та якості суспільно-неподільних послуг, надання яких забезпечують органи місцевого самоврядування.

Вищезазначене обумовлює необхідність удосконалення формування та виконання місцевих бюджетів в Україні за видатками. Широке коло вітчизняних вчених присвятили свої наукові дослідження згаданій тематиці, серед яких слід назвати:

В. Г. Дем'янишина, О. П. Кириленко, І. О. Луніну, Ю. В. Остріщенка, Ю. Д. Радіонова, Л. Д. Сафонову, О. Б. Снісаренка, І. Б. Стефанюка, С. І. Юрія та ін. Незважаючи на високий рівень наукових праць вказаних науковців, проблема оптимізації структури видатків місцевих бюджетів та ефективного використання бюджетних коштів на локальному рівні залишається актуальною та потребує вирішення.

Метою дослідження є визначення напрямків удосконалення формування та виконання місцевих бюджетів України за видатками. Для досягнення обраної мети у межах нашого дослідження визначено наступні завдання: проведення аналізу структури та динаміки видатків місцевих бюджетів України; вивчення проблем формування і виконання місцевих бюджетів за видатками та обґрунтування напрямків їх подолання.

Більшість вітчизняних науковців та практиків основною проблемою формування та виконання місцевих бюджетів України за видатками вважають недостатність бюджетних коштів на локальному рівні [1, с. 84; 2, с. 103; 3, с. 92; 4, С. 301]. Дійсно, аналіз динаміки питомої ваги видатків місцевих бюджетів України у ВВП вказує на відносну стабільність цього показника впродовж 2007 – 2011 рр., а також на його невелике значення – від 13,8 до 14,9 % (рис. 1).

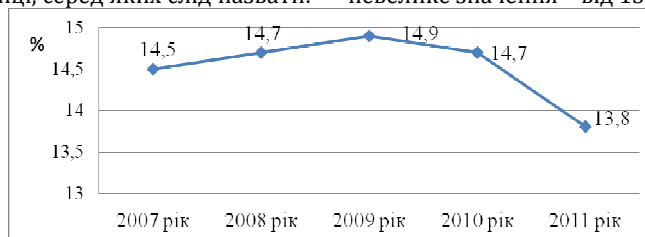


Рис. 1. Динаміка питомої ваги видатків місцевих бюджетів у ВВП України за 2007 – 2011 рр.*

* Складено на основі даних [5].

З 2009 р. існує тенденція до зменшення частки видатків місцевих бюджетів України у ВВП. Цей факт свідчить про зниження ролі місцевих бюджетів у перерозподілі ВВП.

Слід зауважити також значний рівень централізації бюджетної системи України. Так упродовж 2007 – 2011 рр. питома вага видатків місцевих бюджетів України (без урахування коштів, що передаються до державного бюджету) у структурі видатків зведеного бюджету

складала близько 40 % (рис. 2).

Порівняння вищезазначеного показника із показником частки доходів місцевих бюджетів у загальному обсязі доходів Зведеного бюджету України, який упродовж 2007 – 2011 рр. коливався у межах від 22,6 % до 30 %, ще раз вказує на наявність надмірної бюджетної централізації в Україні та значні обсяги міжбюджетних трансфертів, які надходять до місцевих бюджетів з державного бюджету.

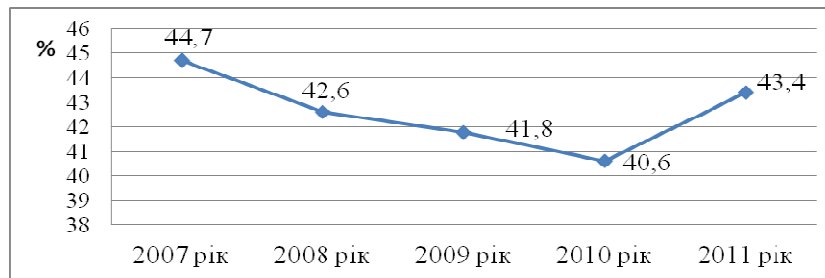


Рис. 2. Динаміка питомої ваги витраток місцевих бюджетів України у витратках зведеного бюджету упродовж 2007 – 2011 рр. *

* Складено на основі даних [5].

Аналіз динаміки витраток місцевих бюджетів України за 2009 – 2011 рр. свідчить, що їх загальний обсяг упродовж аналізованого періоду щорічно зростає (табл. 1). Зазначений факт у абсолютному вимірнику не відображає реальної картини щодо забезпеченості місцевих органів влади бюджетними ресурсами. Адже у відносному вираженні (відношення загального обсягу витраток місцевих бюджетів до ВВП; відношення обсягу

витраток місцевих бюджетів до витраток зведеного бюджету) витратки місцевих бюджетів України упродовж останніх років демонструють негативну динаміку.

Отже, місцеві органи самоврядування дійсно мають досить обмежені бюджетні ресурси для ефективного виконання своїх повноважень, що утруднює реалізацію поставлених перед ними завдань.

Таблиця 1. Динаміка та структура касових витраток місцевих бюджетів України згідно з функціональною класифікацією упродовж 2009 – 2011 рр.* (млн. грн.)

Витратки згідно з функціональною класифікацією	2009 рік		2010 рік		2011 рік	
	сума	частка, %	сума	частка, %	сума	частка, %
Загальнодержавні функції	8305,6	6,1	10208,2	6,4	9878,2	5,5
Громадський порядок, безпека та судова влада	186,9	0,1	254,9	0,2	222,5	0,1
Економічна діяльність	6458,7	4,7	7802,4	4,9	12352,5	6,8
Охорона довкілля	714,5	0,5	579,7	0,4	882,3	0,5
Житлово-комунальне господарство	7227,4	5,3	4586,9	2,9	8355,1	4,6
Охорона здоров'я	29030,0	21,3	35986,3	22,5	38737,8	21,4
Духовний та фізичний розвиток	5113,5	3,9	6359,8	4,0	6924,4	3,9
Освіта	42847,9	31,4	51018,5	31,9	59020,8	32,6
Соціальний захист та соціальне забезпечення	27257,7	20,0	35223,6	22,0	41894,5	23,1
Разом	127142,2	93,3	152020,3	95,2	178269,1	98,5
Міжбюджетні трансферти	7769,0	5,7	6624,8	4,1	2718,6	1,5
Кошти, що передаються із загального фонду бюджету до бюджету розвитку	1343,7	1,0	1115,1	0,7	-	-
Всього витраток	136254,9	100	159760,2	100	180987,8	100

* Складено автором на основі даних [5].

Аналіз структури витраток місцевих бюджетів України згідно з функціональною класифікацією витраток бюджету за 2009 – 2011 рр. свідчить, що найбільшу частку у їх обсязі займають витратки на освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення, а також на охорону здоров'я (табл. 1). Таким чином, витратки місцевих бюджетів України мають переважно соціальне спрямування. З одного боку, соціальна спрямованість місцевих бюджетів України відповідає міжнародній практиці, з іншого – в Україні бюджетні кошти фактично «проїдаються», а не спрямовуються на соціально-економічний розвиток. Основну частку витраток бюджетних установ, у тому числі тих, що фінансуються з місцевих бюджетів, складають витратки на заробітну плату та нарахування на неї. А враховуючи ще й те, що в Україні рівень заробітної плати працівників бюджетних установ порівняно з країнами

Європи є низьким, можна стверджувати про значну обмеженість бюджетних ресурсів на локальному рівні.

Згідно з економічною класифікацією витраток у структурі витраток місцевих бюджетів України у 2011 Р. переважали поточні витратки, а капітальні витратки склали лише 9,6 % [5]. Це ще раз підтверджує недостатнє фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування для виконання своїх повноважень та ефективного управління бюджетними ресурсами.

Вищезазначене не відповідає положенням Європейської хартії місцевого самоврядування, до якої приєдналась Україна. Зокрема у Хартії зазначено, що обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має відповідати їх функціям, визначеним законом [6]. Тому необхідно посилити дохідну базу місцевих бюджетів України, особливо у частині власних надходжень, з тим, щоб органи

місцевого самоврядування мали змогу реалізовувати власні ініціативи на місцях. Адже часто бюджетних ресурсів не вистачає для виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень, а виходом із ситуації стає спрямування і так обмежених власних надходжень на покриття делегованих видатків.

Варто зазначити, що бюджетні ресурси є завжди обмеженими. Проте в умовах гострого обмеження фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування вони не можуть виконувати свої повноваження та надавати відповідні суспільні послуги, гарантовані законодавством. Наявність же достатнього обсягу бюджетних коштів дасть змогу адекватно оцінювати ефективність діяльності місцевих самоврядних органів щодо розробки та реалізації локальної бюджетної політики.

Пріоритетними завданнями бюджетної політики місцевих органів самоврядування сьогодні доцільно обирати модернізацію бюджетного сектору економіки, орієнтацію здійснення бюджетних видатків із дотриманням принципів економності, зниження енергетичної матеріалоемності [7, с. 48]. Реалізація зазначених завдань сприятиме оптимізації видаткової частини бюджету.

Дуже важливо дотримуватися принципу ефективного та результативного використання бюджетних коштів при формуванні та виконанні місцевих бюджетів за видатками. Цей принцип задекларований у Бюджетному кодексі України та означає необхідність прагнення учасників бюджетного процесу до досягнення максимального результату при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів [8]. У такому аспекті позитивним зрушенням у вітчизняній практиці стало запровадження програмної класифікації видатків бюджету та застосування програмно-цільового методу виконання бюджетів. Чинна програмна класифікація поєднує функціональну та економічну класифікації видатків бюджету, а також має яскраво виражений відомчий характер; вона потребує удосконалення та приведення у відповідність до міжнародних стандартів [9, с. 104]. Переваги застосування програмно-цільового методу виконання бюджетів пов'язані із зосередженням уваги при складанні бюджету на результатах діяльності місцевої влади, що сприяє посиленню дієвості та ефективності місцевого самоврядування.

Запровадження програмно-цільового методу виконання місцевих бюджетів в Україні пов'язане із уведенням у вітчизняну практику середньострокового бюджетного прогнозування, адже бюджетні програми можуть розроблятися на декілька років. Так Бюджетним кодексом передбачене обов'язкове складання прогнозу місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні роки [8]. На цьому етапі слід активізувати запровадження середньо- та довгострокового бюджетного прогнозування та планування на місцевому рівні, а також чітко визначити на законодавчому рівні порядок фінансування довгострокових проектів (багаторічних програм), який би гарантував їх щорічне фінансування у визначеному обсязі до завершення. Це би дало змогу вирішити проблему, яка стоїть перед недержавними структурами завершення інвестиційних

проектів, які фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів України [10, с. 26].

Стратегічне бюджетне планування широко застосовується у країнах із ринковою економікою, зокрема у США, Великобританії, Франції, Канаді, Німеччині [11, с. 47]. Україні також доцільно переймати такий досвід, адже багаторічне бюджетне планування: дає змогу оцінити відповідність бюджетної політики на цьому етапі, а також упродовж декількох наступних років - фіскальній стратегії держави; дозволяє підвищити успішність розподілу бюджетних ресурсів, посилити прозорість бюджетного процесу, розставити чіткі пріоритети у витратанні бюджетних коштів на перспективу.

З метою зростання ефективності використання бюджетних коштів та в межах оптимізації видатків місцевих бюджетів України необхідно здійснювати стимулювання бюджетних інвестицій на локальному рівні. Спрямування таких бюджетних інвестицій на фінансову підтримку промисловості, комунального господарства, транспорту і зв'язку сприятиме соціально-економічному розвитку відповідного регіону, збільшенню рівня його податкоспроможності та підвищенню добробуту громадян [3, с. 95]. Таким чином, оптимізація структури видатків місцевих бюджетів через підвищення податкового потенціалу регіону призводить до розширення дохідної бази місцевих бюджетів та допомагає вирішити проблеми нестачі бюджетних ресурсів.

Ще однією важливою проблемою формування та виконання місцевих бюджетів України за видатками є значна бюджетна централізація, що відображається у розподілі бюджетних ресурсів за принципом «зверху вниз». На цьому етапі частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України складає близько 50% [12, с. 88]. Безперечно, за таких умов необхідно вживати заходів щодо децентралізації вітчизняної бюджетної системи та зменшення обсягів перерозподілу бюджетних ресурсів через державний бюджет. Проте необхідно також вдосконалювати порядок та умови надання міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам в Україні, і надавати їх із дотриманням принципів справедливості та неупередженості. Наприклад, у вітчизняній практиці можна застосувати досвід європейських країн щодо визначення обсягу міжбюджетних дотацій із урахуванням результатів виконання бюджетних програм.

Ефективність виконання місцевих бюджетів за видатками залежить від рівня організації та дієвості бюджетного контролю. Незважаючи на наявність розгалуженої системи органів державного фінансового контролю, на цьому етапі необхідно підвищувати його ефективність. Слід запроваджувати прогресивні форми та методи фінансового контролю, сприяти диверсифікації його видів за суб'єктами здійснення контрольних заходів.

Отже, з метою удосконалення формування та виконання місцевих бюджетів України за видатками доцільно посилити дохідну базу місцевих бюджетів, здійснювати оптимізацію їх видатків, вживати заходів для підвищення ефективності використання бюджетних коштів, посилити бюджетний контроль.

Список літератури

1. *Місцеві фінанси [Текст] : підр. / [Кириленко О. П., Квасовський О. Р., Лучка А. В. та ін.] ; за ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.*
2. *Сафонова, Л. Д. Теоретичні засади управління видатками бюджету [Текст] / Л. Д. Сафонова, Т. С. Невешкіна // Фінанси України.*

- 2011. - № 3. - С. 100-110.

3. Снісаренко, О. Б. Оптимізація структури видатків бюджетів регіону як інструмент підвищення податкового потенціалу [Текст] / О. Б. Снісаренко, Ю. Ю. Гусева // *Фінанси України*. - 2011. - № 3. - С. 92-99.
4. *Фінанси* [Текст] : підр. / [Юрій С. І., Алексеєнко Л. М., Дем'янишин В. Г. та ін.] ; за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. - 2-ге вид. переробл. і доповн. - К.: Знання, 2012. - 687 с.
5. Річні звіти про виконання Державного бюджету України за 2007-2011 рр. [Електронний ресурс] / Державна казначейська служба України. - Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/docscatalog>.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування. - Страсбург, 1985 / Ратифіковано Законом України від 15.07.97 Р. № 452/97-ВР (у редакції від 16.11.2009 р.) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. - Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036.
7. Радіонов, Ю. Д. Проблема ефективності використання бюджетних коштів [Текст] / Ю. Д. Радіонов // *Фінанси України*. - 2011. - № 5. - С. 47-55.
8. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 Р. № 2456-17 (у редакції від 18.10.2012 р.) [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
9. Дем'янишин, В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України [Текст] : монографія / В. Г. Дем'янишин. - Тернопіль: ТНЕУ, 2008. - 496 с.
10. Луніна, І. О. Капітальні трансферти місцевим бюджетам: підходи до створення ефективної системи управління [Текст] / І. О. Луніна // *Фінанси України*. - 2011. - № 2. - С. 24-34.
11. Остріченко, Ю. В. Досвід застосування стратегічного бюджетного планування в країнах з ринковою економікою [Текст] / Ю. В. Остріченко // *Наукові праці НДФІ*. - 2011. - № 1 (54). - С. 44-52.
12. Стефанюк, І. Б. Актуальні аспекти міжбюджетних відносин у світлі нової редакції Бюджетного кодексу України [Текст] / І. Б. Стефанюк, Н. Е. Крисюк // *Фінанси України*. - 2011. - № 2. - С. 86-96.

РЕЗЮМЕ

Лубкей Надежда

Проблемные аспекты формирования и исполнения местных бюджетов Украины по расходам

Проведено анализ структуры и динамики расходов местных бюджетов в Украине. Рассмотрены основные проблемы формирования и исполнения местных бюджетов по расходам и определены пути их преодоления.

RESUME

Lubkey Nadiya

The problem aspects of formation and execution of the local budgets of Ukraine for expenditures

The analysis of the structure and dynamics of the expenditures of local budgets of Ukraine is carried out. The main problems of formation and execution of the local budgets expenditures are considered and the ways to overcome them are specified.

Стаття надійшла до редакції 21.10.2012 р.