

УДК 336.1

Зоряна ЛОБОДИНА

ТРАНСФОРМАЦІЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У КОНТЕКСТІ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Узагальнено наукові підходи до трактування дефініцій “видатки бюджету” та “видатки місцевих бюджетів”, що дало можливість розкрити складну економічну природу видатків місцевих бюджетів, обґрунтувати їх роль у забезпеченні виконання повноважень органів місцевого самоврядування. Проаналізовано вплив видатків місцевих бюджетів як важеля механізму реалізації бюджетної політики на соціально-економічний розвиток адміністративних територій. Виявлено проблеми трансформації видатків місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації, обґрунтовано необхідність та шляхи їх вирішення.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, повноваження органів місцевого самоврядування, місцеві бюджети, видатки місцевих бюджетів, склад видатків місцевих бюджетів, джерела здійснення видатків місцевих бюджетів, бюджетна реформа, бюджетна децентралізація.

Зоряна ЛОБОДИНА

Трансформация расходов местных бюджетов в контексте бюджетной децентрализации

Обобщены научные подходы к трактовке дефиниций “расходы бюджета” и “расходы местных бюджетов”, что позволило раскрыть сложную экономическую природу расходов местных бюджетов, обосновать их роль в обеспечении исполнения полномочий органов местного самоуправления. Проанализировано влияние расходов местных бюджетов как рычага механизма реализации бюджетной политики на социально-экономическое развитие административных территорий. Определены проблемы трансформации расходов местных бюджетов в контексте бюджетной децентрализации, обоснована необходимость и пути их решения.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления, местные бюджеты, расходы местных бюджетов, состав расходов местных бюджетов, источники осуществления расходов местных бюджетов, бюджетная реформа, бюджетная децентрализация.

Zoryana LOBODINA

Transformation of expenditures of local budgets in the context of budget decentralization

With falling of economic growth rate in Ukraine important role in the exercise of powers of local self-governments and meeting the needs of local communities in social services is

given to local budgets. At the present Ukrainian society is colliding with many challenges of the execution of expenditures of local budgets. They negatively influence on the opportunities to ensure constitutional rights of Ukrainian citizens. These circumstances determine the relevance of research of transformation of expenditures of local budgets and evaluation of their role in the implementation of budget policy at the local level. It is, in spite of permanent reform of budget relations, focused mainly on support the regions, and not on their development.

The purpose is the scientific substantiation of conceptual foundations of expenditures of local budgets as a lever of implementation of budget policy, monitoring their realization and transformation in the context of fiscal decentralization.

Scientific approaches to the interpretation of the definitions of “expenditures of budget” and “expenditures of local budgets” are summarized. This made it possible to reveal the difficult economic nature of expenditures of local budgets, to justify their role in ensuring of exercise of powers of local self-governments. The impact of expenditures of local budgets as a lever mechanism for implementing budget policy on economic and social development of administrative areas is analyzed.

The expenditures of local budgets is multidimensional and complex economic phenomena. The role of local spending is manifested in the fact that they are a lever mechanism of realization of budget policy at the local level, reflect its priorities, the degree of budget decentralization and directly proportional influence on the gross regional product. During the research author has found the problems of transformation of local budgets expenditures in the context of budget decentralization and has grounded solutions.

Key words: *local self-governments, powers of local self-governments, local budgets, expenditures of local budgets, the composition of expenditures of local budgets, sources of expenditures of local budgets, budget reform, budget decentralization.*

JEL Classification: E62, H3, H50, H72

В умовах падіння темпів зростання економіки України та погіршення економічної кон'юнктури важлива роль у задоволенні потреб територіальних громад у суспільних послугах належить органам місцевого самоврядування. Необхідною передумовою реалізації власних і делегованих повноважень зазначених органів влади є адекватний потребам обсяг бюджетних коштів та ефективне їх використання у процесі здійснення видатків місцевих бюджетів. Однак на сучасному етапі державотворення українське суспільство стикнулося із багатьма проблемами, які негативно впливають на можливості забезпечення конституційних

прав українських громадян. До основних із них можна віднести: високий рівень тінізації української економіки; низький рівень самостійності органів місцевого самоврядування; нечітке розмежування функцій між державною владою та місцевим самоврядуванням; низьке фіскальне значення системи місцевого оподаткування; недостатній обсяг бюджетних коштів для забезпечення реалізації повноважень органів місцевого самоврядування та їх неефективне використання; відтермінування запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бю-

джетом, до 2017 року; відсутність затверджених державних соціальних стандартів і нормативів за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень тощо.

Наведені обставини обумовлюють незаперечну актуальність дослідження концептуальних засад видатків місцевих бюджетів та оцінки їхньої ролі у реалізації бюджетної політики на місцевому рівні, яка, незважаючи на перманентні реформи бюджетних відносин, орієнтована здебільшого на підтримку регіонів, а не на їхній розвиток.

Результати дослідження впливу видатків місцевих бюджетів як елемента механізму реалізації бюджетної політики на соціально-економічний розвиток адміністративних територій відображені у працях вітчизняних та зарубіжних науковців: О. Василюк [1], В. Дем'янишина [2; 3], О. Кириленко [3; 4], В. Кравченка [5], І. Луніної [6], К. Павлюк [1], Г. Поляк (Georgiy Poljak) [7], В. Федосова [8–10], С. Юрія [3; 9; 10] та ін. Безперечно, внесок згаданих вчених в обґрунтування теоретичних і практичних аспектів функціонування місцевих фінансів, зміцнення фінансової стабільності регіонів важко недооцінити. Однак реалії сьогодення, які не відповідають задекларованій стратегії розвитку соціальної держави, зумовлюють необхідність наукового переосмислення підходів до реалізації бюджетної політики та концентрації зусиль на виборі найбільш дієвих важелів і інструментів механізму її реалізації, одним із яких є видатки місцевих бюджетів.

Мета наукового дослідження полягає у науковому обґрунтуванні концептуальних засад видатків місцевих бюджетів як важеля реалізації бюджетної політики, проведення моніторингу їх здійснення та трансформації в контексті бюджетної децентралізації.

Місцеві бюджети є важливою складовою бюджетної системи України й інструментом регулювання соціально-економічного розвитку держави, а їхні видатки – дієвим важелем механізму реалізації бюджетної політики як на державному, так і на місцевому рівнях.

При розкритті сутності видатків місцевих бюджетів доцільно враховувати, що вони є складовою частиною місцевих бюджетів і відображають певну систему економічних відносин, які виникають у процесі використання централізованих фондів грошових коштів органів місцевого самоврядування окремої адміністративно-територіальної одиниці.

Основне призначення видатків місцевих бюджетів – забезпечення надання органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями гарантованих законодавством суспільних послуг населенню.

Досліджуючи літературні джерела з проблем функціонування місцевих фінансів, констатуємо, що більшість вчених обмежуються з'ясуванням змісту вихідного для дефініції “видатки місцевих бюджетів” поняття “видатки бюджету”. Так, науковці трактують видатки бюджету як:

1) систему економічних відносин з приводу використання централізованого фонду грошових коштів (В. Федосов, С. Юрій [9; 10], В. Дем'янишин [2; 3], М. Карлін [11], О. Романенко [12], Г. Поляк [7]);

2) інструмент розподілу централізованого фонду грошових коштів та реалізації соціально-економічної політики (О. Василюк, К. Павлюк [1], В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова [8]);

3) кошти, що спрямовуються на здійснення програм і заходів, передбачених бюджетом, або витрати коштів (автори Бюджетного кодексу України [13], В. Загорський, О. Вовчак, І. Благун, І. Чуй [14],

С. Булгакова, Л. Василенко, Л. Єрмошенко [15], Ю. Пасічник [16], Г. Поляк [7]).

Усі із запропонованих підходів більшою чи меншою мірою мають право на існування, оскільки відображають межі розподільчих відносин (перша група вчених), а також призначення видатків бюджету та очікуваний результат від їх здійснення (друга група вчених). Що стосується розгляду видатків бюджетів як коштів, які спрямовуються на досягнення певних цілей, або витрат бюджету, що виникають у зв'язку із необхідністю виконання державою своїх функцій, то зазначене трактування поширене у зарубіжній фінансовій думці та є суто прагматичним.

У Бюджетному кодексі України від 08.07.2010 р. № 2456-VI розмежовано поняття “видатки бюджету” і “витрати бюджету”, на підставі чого можна констатувати, що витрати бюджету є ширшим поняттям, оскільки включають, крім видатків бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення

боргу, розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів [13].

На види та склад видатків бюджету впливають такі фактори, як природа і функції держави, рівень соціально-економічного розвитку країни, пріоритети економічної та бюджетної політики, розмежування повноважень між органами державного управління, адміністративно-територіальний устрій держави, форми використання бюджетних коштів тощо.

Для відображення особливостей здійснення видатків місцевих бюджетів, розглянемо наукові підходи до визначення їх сутності (табл. 1).

Зміст видатків місцевих бюджетів розкривається через сукупність грошових відносин, у які вступають органи місцевого самоврядування, місцевої виконавчої влади у процесі використання коштів місцевих бюджетів.

При реалізації бюджетної політики на місцевому рівні обсяг і структура видатків

Таблиця 1

Узагальнення наукових підходів до трактування поняття “видатки місцевих бюджетів”

Автор визначення	Суть наукового підходу
В. Базилевич, Л. Баластрик [17, 106]	економічні відносини, що виникають у зв'язку з фінансуванням власних і делегованих повноважень місцевих органів влади
М. Гапонюк, В. Яцюта, А. Буряченко, А. Славкова [18, 46]	економічні відносини щодо розподілу централізованих коштів, які перебувають у розпорядженні відповідних органів влади та децентралізованих коштів, які є власністю місцевих органів влади
В. Кравченко [5]	головний елемент фінансів місцевих органів влади; точне відображення функцій і завдань, які покладені на місцеву владу
О. Кириленко [4, 197]	джерело забезпечення суспільних потреб, отримання суспільних благ як безпосередньо населенням, так і суб'єктами господарської діяльності
С. Юрій, В. Федосов [10, 256]	знаряддя вияву економічної сутності місцевих бюджетів як фінансової бази місцевого самоврядування
Н. Шевчук [19, 203]	економічні відносини, які виникають між суб'єктами господарювання з приводу розподілу та використання грошових фондів місцевого самоврядування за цільовим і територіальним призначенням з метою розвитку адміністративно-територіальної одиниці та задоволення суспільних потреб
Т. Мигович [20]	економічні відносини, які виникають між суб'єктами господарювання та органами місцевої влади для забезпечення розвитку адміністративно-територіальної одиниці та задоволення потреб відповідної громади через розподіл і використання грошових фондів місцевого самоврядування за цільовим призначенням

місцевих бюджетів відображають пріоритети соціально-економічного розвитку адміністративних територій.

Незважаючи на позитивну динаміку збільшення видатків місцевих бюджетів соціального спрямування, на економічну діяльність, управління, забезпечення безпеки населення, суттєвого економічного зростання регіонів та підвищення суспільного добробуту не відбулося. У зв'язку із цим оцінка практики здійснення видатків місцевих бюджетів не втрачає актуальності.

Про роль видатків місцевих бюджетів у розвитку регіонів і бюджетній системі держави свідчить їх частка у валовому внутрішньому продукті та видатках зведеного бюджету держави (рис. 1).

У 2013 р. частка видатків місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у ВВП зростає на 1,08%, а у видатках зведеного бюджету – на 1,74% порівняно із 2009 р.

Темп приросту видатків місцевих бюджетів становив 71,6% та перевищив темп приросту доходів місцевих бюджетів (без урахування трансфертів) – на 23,55%, видатків зведеного бюджету на 7% і ВВП – на 17,7%. Зазначені тенденції свідчать про

посилення ролі місцевих бюджетів у соціально-економічному розвитку адміністративних територій та зумовлені здебільшого необхідністю збільшення обсягів видатків місцевих бюджетів соціального спрямування у зв'язку із зростанням державних соціальних гарантій.

Дослідження динаміки і структури видатків місцевих бюджетів України за функціональним призначенням (табл. 2) дало підстави констатувати:

– видатки місцевих бюджетів України у 2013 р. зросли на 38,86 млрд. грн. або 21,47% порівняно із 2011 р.;

– у 2011 р. здійснено видатків з місцевих бюджетів України на 4,45% менше від запланованого обсягу, у 2012 р. – 5,64% та 2013 р. – 10,4%, що свідчить про недоліки в організації бюджетного планування;

– найбільшу питому вагу у видатках місцевих бюджетів України упродовж 2011–2013 рр. займали видатки соціального спрямування – 81,98% (середній показник за три роки), зокрема, на освіту – 32,85%, соціальний захист і соціальне забезпечення – 23,77%, охорону здоров'я – 21,57%, культуру, мистецтво, фізичну культуру, спорт, засоби масової інформації – 3,79%.



Рис. 1. Динаміка частки видатків місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) у ВВП та видатках зведеного бюджету у 2009–2013 рр., %.*

* Побудовано та розраховано автором на основі даних Державної казначейської служби України та Державної служби статистики України.

Таблиця 2

Динаміка і структура видатків місцевих бюджетів України у 2011–2013 рр. *

Показники	2011				2012				2013				Абсол. приріст, млрд. грн.	Темп росту, рази	Темп приросту, %
	Заплановано, млрд. грн.	Виконано, млрд. грн.	Виконання плану, %	Частка, %	Заплановано, млрд. грн.	Виконано, млрд. грн.	Виконання плану, %	Частка, %	Заплановано, млрд. грн.	Виконано, млрд. грн.	Виконання плану, %	Частка, %			
Загально-державні функції	10,84	9,88	91,14	5,46	11,7	10,6	90,6	4,76	12,9	11,6	89,9	5,28	1,72	1,17	17,41
Оборона	0,001	0,001	100	–	0,002	0,001	50	–	0,003	0,001	33,3	–	–	1,00	0,00
Громадський порядок, безпека та судова влада	0,23	0,22	95,65	0,12	0,2	0,2	100	0,09	0,25	0,22	88,0	0,10	–	1,00	–
Економічна діяльність	16,13	12,35	76,57	6,82	18,2	13	71,43	5,84	17,6	9,5	54,0	4,32	-2,85	0,77	-23,08
Охорона навкол. природного середовища	1,72	0,89	51,74	0,49	2,6	1,2	46,15	0,54	2,9	1	34,5	0,45	0,11	1,12	12,36
Житлово-комунальне господ-во	10,08	8,36	82,94	4,62	22,2	19,7	88,74	8,85	12,5	7,6	60,8	3,46	-0,76	0,91	-9,09
Охорона здоров'я	38,22	38,74	101,36	21,4	47,5	47,1	99,16	21,16	50,9	48,7	95,7	22,15	9,96	1,26	25,71
Духовний та фізичний розвиток	7,21	6,92	95,98	3,82	8,7	8,2	94,25	3,68	9,9	8,52	86,1	3,88	1,6	1,23	23,12
Освіта	59,5	59	99,18	32,6	72,2	71,3	98,75	32,03	78,4	74,6	95,2	33,93	15,6	1,26	26,44
Соціальний захист та соц. забезпечення	42,64	41,89	98,24	23,14	51,2	50	97,66	22,46	58,2	56,5	97,1	25,70	14,6	1,35	34,88
Міжбюджетні трансферти	2,83	2,72	96,11	1,5	1,4	1,3	92,86	0,58	1,8	1,61	89,4	0,73	-1,11	0,59	-40,81
Разом видатків	189,41	180,99	95,55	100	235,9	222,6	94,36	100	245,35	219,85	89,6	100	38,86	1,21	21,47

* Складено і розраховано автором на основі даних Державної казначейської служби України.

У результаті аналізу видатків місцевих бюджетів за економічною характеристикою операцій встановлено, що переважають поточні видатки: у 2011 р. їхня частка становила 90,39% (у т. ч. видатки на оплату праці та нарахування на зарплату – 44,54%, соціальне забезпечення – 20,66%, оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 6,42%); 2012 р. – 92,71% (у т. ч. видатки на оплату праці та нарахування на зарплату – 43,9%, соціальне забезпечення – 20,07%, оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 6,35%); 2013 р. – 93,52% (у т. ч. видатки на оплату праці та нарахування на зарплату – 47,02%, соціальне забезпечення – 23,25%, оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 5,85%). Серед капітальних видатків (у 2011 р. їхня частка становила 9,61%, 2012 р. – 7,29%, 2013 р. – 6,48% у видатках місцевих бюджетів) переважали видатки на придбання основного капіталу (у 2011 р. їхня частка становила 7,19%, 2012 р. – 5,48%, 2013 р. – 4,52% у видатках місцевих бюджетів). Такий склад видатків місцевих бюджетів України свідчить про пріоритетне фінансування простого відтворення виробництва і надання суспільних послуг, зниження інвестиційної

складової зазначених бюджетів та сповільнення темпів оновлення обладнання довгострокового користування, внаслідок чого не тільки знижується якість надання суспільних послуг, а й, наприклад, у галузі охорони здоров'я – виникають загрози для життя і здоров'я людей.

Дослідження структури видатків місцевих бюджетів України у розрізі видів місцевих бюджетів (рис. 2) показало, що упродовж 2010–2013 рр. найбільшою була частка видатків бюджетів міст республіканського та обласного значення – 36,14% (середнє значення показника за аналізований період).

Децю меншими були показники частки видатків районних бюджетів – 29,93% та бюджету АР Крим, обласних бюджетів, бюджетів міст Києва та Севастополя – 26,73% у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів України. Частка видатків, які здійснені із бюджетів міст районного значення, коливалася на рівні 1,34%, бюджетів селищ – 1,47%, бюджетів сіл – 4,41%. Така структура обумовлена визначеним у бюджетному законодавстві розподілом видатків між місцевими бюджетами.

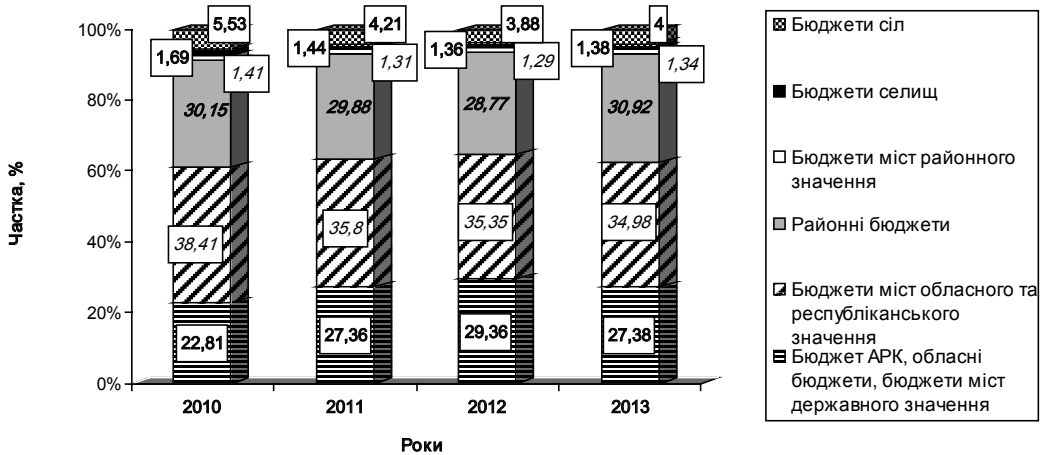


Рис. 2. Структура видатків місцевих бюджетів України (за видами місцевих бюджетів) у 2010–2013 рр. *

* Складено на основі даних Міністерства фінансів України.

Що стосується складових місцевих бюджетів України, то із загального фонду місцевих бюджетів профінансовано у 2011 р. – 84,2%, 2012 р. – 85,3%, 2013 р. – 89,3% від загального обсягу видатків місцевих бюджетів. Частка видатків, які здійснені із спеціального фонду місцевих бюджетів України, не перевищувала 16% і спостерігалася тенденція до зниження цього показника – від 15,8% у 2011 р. до 10,7% у 2013 р.

Результати моніторингу виконання місцевих бюджетів Тернопільської області за видатками і порівняння зазначених показників із обсягом валового регіонального продукту (далі – ВРП) дало підстави констатувати зниження частки видатків місцевих бюджетів у ВРП Тернопільської області на 0,2% до 27,25% у 2012 р. порівняно із 2009 р. Темп приросту ВРП перевищив темп приросту видатків місцевих бюджетів Тернопільської області на 1,17% і становив 60,72% у 2012 р. порівняно із 2009 р.

Питома вага видатків місцевих бюджетів Тернопільської області у видатках міс-

цевих бюджетів України порівняно з іншими областями є невисокою і у 2009 р. становила 2,11%, 2010 р. – 2,16%, 2011 р. – 2,2%, 2012 р. – 2,09%, 2013 р. – 2,27%.

У 2013 р., як свідчить аналіз даних табл. 3, обсяг видатків місцевих бюджетів Тернопільської області зріс на 1109,68 млн. грн. або 26,58% порівняно із 2011 р., у тому числі видатки обласного бюджету зросли на 211,12 млн. грн. або 25,7%, бюджету міста Тернополя – на 189,23 млн. грн. або 29,85%, районних бюджетів – на 628 млн. грн. або 26,8%, бюджетів міст районного значення – на 23,14 млн. грн. або 23,44%, бюджетів селищ – на 9,41 млн. грн. або 23,91%, бюджетів сіл на 48,77 млн. грн. або 20,42%.

Дослідження структури видатків місцевих бюджетів Тернопільської області у розрізі видів місцевих бюджетів показало, що упродовж 2011–2013 рр. найбільшою була частка видатків районних бюджетів – 56,47% (середнє значення за аналізований період), дещо меншою – частка видатків обласного бюджету – 19,34% та бюджету

Таблиця 3

Динаміка та структура видатків місцевих бюджетів Тернопільської області (за видами місцевих бюджетів) у 2011–2013 рр. *

Показники	2011		2012		2013		Темп приросту, %
	Обсяг видатків млн. грн.	Питома вага, %	Обсяг видатків млн. грн.	Питома вага, %	Обсяг видатків млн. грн.	Питома вага, %	
Видатки місцевих бюджетів Тернопільської області, зокрема:	4175,56	100	4893,62	100	5285,24	100	26,58
видатки обласного бюджету	821,35	19,67	918,9	18,78	1032,47	19,57	25,70
видатки бюджету міста обласного значення	633,86	15,18	750,62	15,34	823,09	15,57	29,85
видатки районних бюджетів	2343,46	56,12	2792,34	57,06	2971,46	56,22	26,80
видатки бюджетів міст районного значення	98,73	2,36	115,92	2,37	121,87	2,31	23,44
видатки бюджетів селищ	39,36	0,94	44,21	0,9	48,77	0,92	23,91
видатки бюджетів сіл	238,8	5,72	271,64	5,55	287,57	5,44	20,42

* Побудовано та розраховано автором на основі даних головного управління Державної казначейської служби України у Тернопільській області.

міста обласного значення – 15,36%, найменшою – частка видатків бюджетів сіл – 5,57%, бюджетів міст районного значення – 2,35%, бюджетів селищ – 0,92%.

Основна частина видатків місцевих бюджетів Тернопільської області була здійснена із загального фонду: у 2011 р. – 91,12%, 2012 р. – 93,73%, 2013 р. – 92,75%.

Аналіз структури видатків місцевих бюджетів Тернопільської області за функціональною класифікацією видатків дає підстави стверджувати, що вона залишається відносно стабільною з пріоритетними соціальними видатками (85,29–87,7%): у 2013 р. їхній абсолютний обсяг зріс на 1073,82 тис. грн. порівняно із 2011 р., а частка – на 2,41%.

Зокрема, із місцевих бюджетів Тернопільської області у 2013 р. спрямовано на фінансування освіти 35,09% видатків, що на 376,86 млн. грн. більше порівняно із 2011 р., соціальний захист та соціальне забезпечення – 26,85% та 388,14 млн. грн., охорони здоров'я – 20,38% та 253,29 млн. грн., культури і мистецтва – 4,49% та 51,49 млн. грн., перерахування трансфертів – 4,02% та 41,27 млн. грн., державного управління – 3,56% та 14,45 млн. грн. відповідно. Частка кожного з інших видів видатків у структурі видатків місцевих бюджетів у середньому за 2011–2013 рр. не перевищувала 2%.

У складі видатків обласного бюджету Тернопільської області залежно від розподілу повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування переважали видатки, що враховувалися при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів – їхня частка у загальному обсязі видатків у 2013 р. становила 95,66%, 2014 р. (план) – 95,81%. Що стосується джерел забезпечення здійснення видатків, до у структурі доходів обласного бюджету частка переданих державою фінансових ресурсів у вигляді закріплених загальнодержавних податків,

зборів та трансфертів у 2013 р. становила 89,55%, 2014 р. (план) – 92%. Така ситуація призводить до зниження ефективності виконання власних самоврядних повноважень органів місцевого самоврядування через відсутність для цього адекватного потреби обсягу бюджетних коштів.

Результати дослідження структури видатків місцевих бюджетів Тернопільської області за економічною характеристикою операцій при їх проведенні показали пріоритетне спрямування коштів на поточні видатки – 95,59% у 2011 р., 97,32% – у 2012 р. та 92,74% у 2013 р., серед яких переважали видатки на оплату праці та нарахування на неї: у 2011 р. – 50,86%, 2012 р. – 52,15%, 2013 р. – 51,81%. Придбання основного капіталу та капітальні трансферти здійснювалися за рахунок видатків спеціального фонду місцевих бюджетів Тернопільської області: у 2011 р. – 99,84%, 2012 р. – 100%, 2013 р. – 99,89%.

На наш погляд, у процесі здійснення моніторингу використання коштів місцевих бюджетів доцільно за допомогою кореляційно-регресійного аналізу оцінити вплив видатків місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток адміністративної території, порівнюючи два взаємозалежні показники: валовий регіональний продукт та видатки місцевих бюджетів Тернопільської області (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) у 2002–2012 рр., що певною мірою обумовили й забезпечили одержання ефекту (результату).

Побудована кореляційно-регресійна залежність дає змогу розрахувати зміну обсягу валового регіонального продукту при зміні обсягу видатків місцевих бюджетів :

$$y = 683240,16 + 3,51x,$$

де y – обсяг валового регіонального продукту Тернопільської області;

x – обсяг видатків місцевих бюджетів Тернопільської області.

Результати кореляційно-регресійного аналізу дають підставу констатувати, що між зазначеними показниками спостерігався прямий тісний зв'язок (коефіцієнт множинної кореляції – 0,994). Коефіцієнт детермінації ($R=0,988$) свідчить про те, що зміна величини обсягу валового регіонального продукту залежить від зміни обсягу видатків місцевих бюджетів на 98,8%. Збільшення обсягу видатків місцевих бюджетів на 1% приводить до збільшення обсягу валового регіонального продукту на 3,51%.

Таким чином, дослідження практики здійснення видатків місцевих бюджетів в Україні дає підстави констатувати їхню суттєву роль у реалізації бюджетної політики на місцевому рівні. Проте в умовах бюджетної децентралізації соціально-економічний розвиток адміністративних територій значною мірою залежить від чіткого розподілу повноважень між органами державної влади, місцевого самоврядування та від адекватного потреби обсягу фінансового забезпечення зазначених повноважень. Важливу роль при цьому відіграє обґрунтованість розмежування видатків між ланками бюджетної системи з урахуванням принципу її побудови – субсидіарності, конкретизація джерел їх здійснення та ефективність використання бюджетних коштів.

До 2015 р. видатки місцевих бюджетів поділяли на ті, що враховувалися при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, – спрямовувалися на реалізацію повноважень, які визначені функціями держави, але можуть бути передані на виконання АР Крим та місцевому самоврядуванню, та видатки, що не враховувалися при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів – спрямовувалися на виконання повноважень АР Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер і визначені законами України. У чинній редакції Бюджетного кодексу України не уточнено склад видатків

місцевих бюджетів на виконання делегованих і власних повноважень органів місцевого самоврядування та не розмежовано джерела здійснення таких видатків. Фактично джерела здійснення видатків місцевих бюджетів, передбачених на виконання делегованих державою функцій органів влади АР Крим, місцевого самоврядування, та видатків на реалізацію власних повноважень зазначених органів узагальнено як “кошти місцевих бюджетів, у тому числі трансферти з державного бюджету” [13].

У рамках реалізації бюджетної реформи з метою забезпечення бюджетної автономії і фінансової самостійності місцевих бюджетів відбулися й інші зміни у складі, розмежуванні видатків місцевих бюджетів, джерелах їх здійснення:

- систематизовано та закріплено видатки за рівнями місцевих бюджетів із одночасною передачею з державного бюджету окремих видатків у соціально-культурній сфері (зокрема, на окремі заходи та заклади в освітній і медичній сферах; підтримку фізкультурно-спортивних товариств, їх спортивних баз та баз олімпійської підготовки; деякі національні та державні бібліотеки, музеї, заповідники, цирку, національні театри, національні художні колективи, концертні організації тощо) на місцевий рівень;

- передбачено нові підходи до формування доходів місцевих бюджетів (без поділу їх на ті, що враховуються і не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів): до загального фонду бюджетів місцевого самоврядування передано місцеві податки і збори, з державного бюджету до місцевих – плату за надання окремих адміністративних послуг, державне мито, до обласних бюджетів та бюджету м. Києва – 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки; встановлено такі пропорції відрахувань податку на доходи фізичних осіб – для бюджетів міст

обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад – 60%, обласних бюджетів – 15%, бюджету м. Києва – 40%; встановлено новий платіж до бюджетів місцевого самоврядування – акцизний податок з реалізації через роздрібну торговельну мережу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти); змінено розподіл надходжень екологічного податку – до загального фонду місцевих бюджетів надходитиме 80%, у тому числі до обласних бюджетів – 55%, бюджетів територіальних громад сіл, селищ, міст, бюджетів об'єднаних територіальних громад – 25% та бюджету міста Києва – 80%;

– запроваджено так звані “прямі” міжбюджетні відносини (передача трансфертів відбуватиметься на двох рівнях: перший – державний бюджет – обласний бюджет; другий – державний бюджет – бюджет міста обласного значення / бюджет об'єднаних територіальних громад / районний бюджет) та новий механізм горизонтального бюджетного вирівнювання (вирівнювання податкоспроможності бюджетів, у процесі якого для розрахунку обсягу базової (реверсної) дотації враховуватиметься надходження податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (для обласних бюджетів) та податку на доходи фізичних осіб (для обласних бюджетів, бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів, бюджетів об'єднаних територіальних громад). При цьому, місцеві бюджети з індексом податкоспроможності нижче 0,9 (середнього показника по Україні) отримуватимуть базову дотацію (80% суми, необхідної для досягнення показника 0,9). Водночас бюджети з індексом податкоспроможності понад 1,1 перераховуватимуть до державного бюджету 50% перевищення (реверсна дотація).

Таким чином, у 2015 р. замість дотації вирівнювання (коштів, що передава-

лися до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів), при визначенні якої враховувалися розрахункові обсяги видатків місцевих бюджетів на утримання органів управління, освіти, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, культуру і мистецтво, фізичну культуру і спорт, з державного бюджету надається базова дотація (або ж до державного бюджету перераховується реверсна дотація), обсяг якої не залежить від видатків місцевого бюджету. Зазначене, на відміну від колишнього механізму вирівнювання, стимулюватиме місцеві органи влади залучати додаткові надходження до місцевих бюджетів та розширювати базу оподаткування.

Поряд із цим, для забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень, із державного бюджету передається місцевим бюджетам на фінансування:

– охорони здоров'я – медична субвенція (обласні, районні бюджети, бюджети міст обласного значення, міський бюджет міста Києва), субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру (обласні бюджети, міський бюджет міста Києва);

– освіти – освітня субвенція (обласні, районні бюджети, бюджети міст обласного значення, міський бюджет міста Києва) та субвенція на підготовку робітничих кадрів (обласні бюджети, міський бюджет міста Києва);

– соціального захисту – субвенції на здійснення державних програм соціального захисту (обласні бюджети, міський бюджет міста Києва) тощо.

При цьому посилюється відповідальність: – Міністерства освіти і науки України за реалізацію державної політики у галузі освіти, оскільки воно є головним розпоряд-

ником освітньої субвенції, субвенції на підготовку робітничих кадрів;

– Міністерства охорони здоров'я України за реалізацію державної політики у галузі охорони здоров'я, яке є головним розпорядником медичної субвенції, субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру.

Незважаючи на всі позитиви від проведеної реформи у напрямку децентралізації бюджетної системи, які, насамперед, виявляються у зростанні обсягу фінансових ресурсів, котрі держава передає на місцевий рівень (за оцінками міністра фінансів України у 2015 р. він становитиме близько 25 млрд. грн.), і повинні зумовити підвищення якості та доступності надання суспільних послуг населенню, залишаються окремі проблеми здійснення видатків бюджетів у процесі їх трансформації, що потребують вирішення. До них, зокрема, відносимо:

– необхідність спрямування значної частини бюджетних коштів на потреби оборони країни у зв'язку із проведенням антитерористичної операції, на яку потрібні чималі видатки і відповідна централізація бюджетних коштів;

– відтермінування повноцінного запровадження програмно-цільового методу у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, до 2017 р., що унеможливить оцінку результативності витрачання бюджетних коштів;

– відсутність розроблених заходів і комплексних дій органів місцевого самоврядування, головних розпорядників коштів місцевих бюджетів щодо оптимізації мереж підпорядкованих бюджетних установ (значною мірою через спротив населення щодо можливого закриття закладів охорони здоров'я, освіти і т. д.), що не сприяє підвищенню ефективності витрачання бюджетних коштів;

– невідповідність бюджетних коштів, які надходять з державного бюджету місцевим у вигляді медичної, освітньої субвенцій, субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, субвенції на підготовку робітничих кадрів, реальній потребі розпорядників бюджетних коштів, які надають освітні і медичні послуги, у фінансових ресурсах. Крім того, навіть зважаючи на те, що залишки субвенцій за умови їх наявності на кінець бюджетного періоду можуть бути використані на капітальні видатки бюджетних установ, заклади освіти, охорони здоров'я у зв'язку із подорожчанням енергоносіїв будуть змушені спрямувати додаткові ресурси на поточні видатки та не зможуть оновити власну матеріально-технічну базу.

Отже, у процесі дослідження рівня фінансового забезпечення делегованих органами державної влади повноважень органам місцевого самоврядування після проведення бюджетної реформи можливо лише розрахувати частку переданих державою фінансових ресурсів у доходах місцевого бюджету та практично неможливо визначити частку видатків місцевого бюджету, яка спрямовується на виконання таких повноважень. З метою забезпечення де-факто, а не лише де-юре бюджетної автономії і фінансової самостійності місцевих бюджетів, вважаємо за доцільне у правових актах передбачити норми, які давали б змогу органам місцевого самоврядування простежити чи відбувається при передачі державою права на здійснення видатків органам місцевого самоврядування передача у повному, адекватному потребі обсязі фінансових ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України (як це задекларовано у ст. 67 За-

кону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР та с. 85 Бюджетного кодексу України). Цього можна досягнути шляхом чіткого розмежування делегованих і власних повноважень органів місцевого самоврядування у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” та джерел здійснення видатків на реалізацію цих повноважень у Бюджетному кодексі України.

Підсумовуючи розкриття концептуальних засад видатків місцевих бюджетів та практичних аспектів їх трансформації в контексті проведення бюджетної реформи, констатуємо, що ця дефініція є багатоаспектним і складним економічним явищем. Зважаючи на те, що за допомогою місцевих бюджетів забезпечується соціально-економічний розвиток адміністративної території, роль видатків місцевих бюджетів виявляється у тому, що вони є важелем механізму реалізації бюджетної політики на місцевому рівні, відображають її пріоритети та ступінь бюджетної децентралізації.

Вагома суспільна значимість проблем, пов'язаних із здійсненням видатків місцевих бюджетів, зумовлена їх винятковою роллю у забезпеченні надання якісних і доступних суспільних послуг населенню, вимагає активних наукових досліджень у цьому напрямку.

Література

1. Василик О.Д. *Бюджетна система України* : підруч. / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
2. Дем'янишин В.Г. *Теоретична концептуалізація та практична реалізація бюджетної доктрини України* : монограф. / В.Г. Дем'янишин. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 496 с.
3. *Бюджетна система* : підруч. / за ред. С.І. Юрія, В.Г. Дем'янишина, О.П. Кириленко. – Тернопіль : ТНЕУ, 2013. – 624 с.
4. *Місцеві фінанси* : підруч. / О.П. Кириленко, О.Р. Квасовський, А.В. Лучка [та ін.] ; за ред. О.П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
5. Кравченко В.І. *Місцеві фінанси України* : навч. посіб. / В.І. Кравченко. – К. : Знання, КОО, 1999. – 487 с.
6. Луніна І.О. *Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ* / І.О. Луніна // *Економіка України*. – 2014. – Вип. 11. – С. 61–75.
7. *Фінанси* : учебн. / под ред. Г. Б. Поляка. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 703 с.
8. *Бюджетний менеджмент* : підруч. / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова [та ін.] ; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.
9. *Бюджетна система* : підруч. / за наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. – К. : Центр учбов. л-ри; Тернопіль : Економічна думка, 2012. – 871 с.
10. *Фінанси* : підруч. / за ред. С.І. Юрія, В.М. Федосова. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Знання, 2012. – 687 с.
11. *Державні фінанси в транзитивній економіці* : навч. посіб. / М.І. Карлін, Л.М. Горбач, Л.Я. Новосад [та ін.] ; за заг. ред. д. е. н., проф. М.І. Карліна. – К. : Кондор, 2003. – 220 с.
12. Романенко О.Р. *Фінанси* : підруч. / О.Р. Романенко. – 4-те вид. – К. : Центр навч. л-ри, 2009. – 312 с.
13. *Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
14. *Фінанси* : навч. посіб. / [В.С. Загорський, О.Д. Вовчак, І.Г. Благун, І.Р. Чуй]. – 2-ге вид., стер. – К. : Знання, 2008. – 247 с.
15. *Бюджетна система України* : навч. посіб. / С.О. Булгакова, Л.І. Василенко, Л.В. Єрмошенко [та ін.] ; за ред. С.О. Булгакової. – К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2002. – 228 с.
16. Пасічник Ю.В. *Бюджетна система України* : навч. посіб. / Ю.В. Пасічник. – К. : Знання-Прес, 2008. – 670 с.

17. Базилевич В.Д. *Державні фінанси : навч. посіб. / В.Д. Базилевич, Л.О. Баластрик ; за заг. ред. В.Д. Базилевича. – К. : Атіка, 2002. – 368 с.*
18. *Місцеві фінанси : навч.-метод. посіб. для самот. вивч. дисц. / [М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта, А.Є. Буряченко, А.А. Слакочка. – К. : КНЕУ, 2002. – 184 с.*
19. Шевчук Н.Ю. *Структура видатків місцевих бюджетів України / Н.Ю. Шевчук // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 5. – С. 202–207.*
20. Мигович Т.М. *Аналіз структури видатків місцевих бюджетів / Т.М. Мигович [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pu.if.ua/depart/Finances/resource/file/Збірник/2011-2/Мигович.pdf>.*
8. Fedosov, V., Oparin, V., Safonova, L. (2004). *Biudzhethnyj menedzhmen [The budget management]*. V. Fedosov (Ed.). Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
9. Yuriy, S.I., Fedosov, V. M. (Ed.). (2012). *Biudzhethna systema [The budget system]*. Kyiv: Tsentr uchbov. literatury, Ternopil': Ekon. Dumka [in Ukrainian].
10. Yuriy, S.I., Fedosov, V.M. (Ed.). (2012). *Finansy [The finance]*. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].
11. Karlin, M.I., Horbach, L.M., Novosad, L.Ya. (2003). *Derzhavni finansy v tranzhytyvniy ekonomitsi [The public finances in transitive economy]*. Karlin M.I. (Ed.). Kyiv: Kondor [in Ukrainian].
12. Romanenko, O.R. (2009). *Finansy [The finance]*. Kyiv: Tsentr navch. l-ry [in Ukrainian].
13. *Biudzhethnyj kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 r. № 2456-VI [Budget code of Ukraine] (2010, July 8)*. Available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi> [in Ukrainian].
14. Zahors'kyj, B.C., Vovchak, O.D., Blahun, I.H., Chuj, I.R. (2008). *Finansy [The finance]*. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].
15. Bulhakova, S.O., Vasylenko, L.I., Yermoshenko, L.V. ta in. (2002). *Biudzhethna systema Ukrainy [The budget system of Ukraine]*. S.O. Bulhakova (Ed.). Kyiv: Kyiv. nats. torh.-ekon. un-t [in Ukrainian].
16. Pasichnyk, Yu. (2008). *Biudzhethna systema Ukrainy [The budget system of Ukraine]*. Kyiv: Znannia-Pres [in Ukrainian].
17. Bazylevych, V.D., Balastryk, L.O. (2002). *Derzhavni finansy [The public finance]*. V.D. Bazylevych (Ed.). Kyiv: Atika [in Ukrainian].
18. Haponiuk, M.A., Yatsiuta, V.P., Buriachenko, A.Ye., Slavkova, A.A. (2002). *Mistsevi finansy [The local finance]*. Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
19. Shevchuk, N.Yu. (2008). *Struktura vydatkiv mistsevykh biudzhethiv Ukrainy [Structure of local budgets Ukraine]*. *Aktual'ni problemy ekonomiky – Actual economic problems*, 5, 202–207 [in Ukrainian].
20. Myhovych, T.M. (2011). *Analiz struktury vydatkiv mistsevykh biudzhethiv [Analysis of the structure of local budgets expenditures]*. Available at: <http://www.pu.if.ua/depart/Finances/resource/file/Zbirnyk/2011-2/Myhovych.pdf> [in Ukrainian].

References

1. Vasylyk, O.D., Pavliuk, K.V. (2004). *Biudzhethna systema Ukrainy [The budget system of Ukraine]*. Kyiv: Tsentr navchal'noi literatury [in Ukrainian].
2. Dem'ianyshyn, V.H. (2008). *Teoretychna kontseptualizatsiia ta praktychna realizatsiia biudzhethnoi doktryny Ukrainy [The theoretical conceptualization and practical implementation of fiscal doctrine in Ukraine]*. Ternopil': TNEU [in Ukrainian].
3. Yuriy, S.I., Dem'ianyshyn, V.H., Kyrylenko, O.P. (Eds). (2013). *Biudzhethna systema [The budget system]*. Ternopil': TNEU [in Ukrainian].
4. Kyrylenko, O.P., Kvasovs'kyj, O.R., Luchka, A.V. (2006). *Mistsevi finansy [The local finance]*. Kyiv: Znannia [in Ukrainian].
5. Kravchenko, B.I. (1999). *Mistsevi finansy Ukrainy [The local finance in Ukraine]*. Kyiv: Znanyia [in Ukrainian].
6. Lunina, I.O. (2014). *Biudzhethna detsentralizatsiia: tsili ta napriamy reform [Fiscal decentralization: goals and reforms]*. *Ekonomika Ukrainy – Economy of Ukraine*, 11, 61–75 [in Ukrainian].
7. Poliak, H.B. (Ed.). (2008). *Fynansy [The finance]*. Moscow: YuNYTY-DANA [in Russian].