

Проблеми та перспективи оптимізації видатків місцевих бюджетів України в умовах реформи децентралізації

Дем'янюк А.В.

кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів імені С.І. Юрія
Тернопільського національного економічного університету

Досліджено теоретичні засади видатків місцевих бюджетів та охарактеризовано їх класифікацію. Розглянуто основні підходи до типології формування бюджету та наведено їх порівняльну характеристику. Проаналізовано стан та проблеми програмно-цільового методу в контексті формування видаткової частини місцевих бюджетів. Окреслено перспективні напрями оптимізації видатків місцевих бюджетів.

Ключові слова: видатки бюджетів, витрати бюджетів, класифікація видатків бюджету, типи формування бюджетів, програмно-цільовий метод, методи обмеження зростання видатків.

Демьянюк А.В. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ОПТИМИЗАЦИИ РАСХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

Исследованы теоретические основы расходов местных бюджетов и охарактеризована их классификация. Рассмотрены основные подходы к типологии формирования бюджета и приведена их сравнительная характеристика. Проанализированы состояние и проблемы программно-целевого метода в контексте формирования расходной части местных бюджетов. Определены перспективные направления оптимизации расходов местных бюджетов.

Ключевые слова: расходы бюджетов, растраты бюджетов, классификация расходов бюджета, типы формирования бюджетов, программно-целевой метод, методы ограничения роста расходов.

Demianiuk A.V. PROBLEMS AND PROSPECTS FOR OPTIMIZATION OF LOCAL BUDGET EXPENDITURE OF UKRAINE IN CONDITIONS REFORM OF DECENTRALIZATION

The theoretical principles of expenditures of local budgets are investigated and their classification is described. The main approaches to the typology of budget formation are considered and their comparative characteristics are presented. The state and problems of the program-target method in the context of forming the expenditures of local budgets are analyzed. Perspective directions of optimization of expenditures of local budgets are outlined.

Keywords: budget expenditures, budget expenses, classification of budget expenditures, types of budget formation, program-target method, methods of limiting expenditure growth.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Стійка тенденція до зростання бюджетних видатків є характерною як для вітчизняної, так і для зарубіжної практики, що пов'язується зі зростанням попиту на суспільні блага і послуги та збільшенням витрат на їх забезпечення. В Україні в умовах здійснення реформи децентралізації, що передбачає реконструкцію бюджетних відносин із поширенням відповідальності місцевих органів самоврядування за забезпечення сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць, актуальним є дослідження проблем оптимізації видатків місцевих бюджетів для визначення перспективних напрямів їх вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концептуальні питання та проблеми функціонування місцевих бюджетів у контексті здій-

снення видатків із них у своїх працях розглядали вітчизняні науковці: В. Андрущенко, О. Василік, Ю. Глущенко, В. Дем'янишин, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, С. Михайленко, Л. Міщенко, В. Опарін, Ю. Пасічник, О. Сунцова, В. Федосов, С. Юрій та ін. Вивчення теоретико-аналітичних проблем планування та виконання видаткової частини бюджету здійснили зарубіжні дослідники, зокрема: Ш. Бланкарт, Дж. Б'юкенен, К. Ерроу, Дж. Майксел, Р. Масгрейв, В. Парето, П. Самуельсон, Дж. Стігліц та ін.

Внесок згаданих науковців є вагомим, проте в умовах здійснення реформи децентралізації в Україні та модернізації бюджетних відносин на місцевому рівні важливим є визначення проблем та напрямів оптимізації видатків місцевих бюджетів для забезпечення сталого розвитку територій.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Потребують подальшого дослідження теоретико-організаційні й аналітичні питання новітньої практики формування і виконання видаткової частини бюджету з використанням методів наукових абстракцій і аналогій, аналізу й синтезу для визначення перспективних напрямів оптимізації видатків місцевих бюджетів.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета роботи полягає у дослідженні сучасних підходів до формування та виконання видаткової частини місцевих бюджетів, аналізі практики та визначенні оптимальних напрямів її вдосконалення в умовах здійснення реформи децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розвиток процесів децентралізації в контексті реконструкції бюджетних відносин та посилення відповідальності щодо забезпечення сталого розвитку на місцевому рівні зумовлюють важливість дослідження питань оптимізації видатків місцевих бюджетів України. Успішна реалізація реформи децентралізації передбачає зміцнення фінансової автономії на місцевому рівні, посилення відповідальності за прийняті рішення у сфері управління місцевим бюджетом, забезпечення відповідності між обсягами дохідних джерел та напрямками здійснення видатків із місцевих бюджетів із дотриманням принципів сталого розвитку територій.

Головною проблемою у досягненні успішного результату модернізації бюджетних відносин на місцевому рівні є забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування щодо формування оптимального бюджету для реалізації стратегічних напрямів розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Отже, у сучасній бюджетній практиці до першочергових завдань належить ефективність здійснення видатків місцевих бюджетів у контексті їх оптимізації.

Важливо зазначити, що сутність видатків місцевих бюджетів доцільно визначати як сукупність економічних відносин, що виявляються в суспільстві у зв'язку з перерозподілом валового внутрішнього продукту і використанням бюджетних ресурсів на місцевому рівні з метою виконання як делегованих, так і власних повноважень, покладених на органи місцевої влади, для забезпечення суспільного добробуту на підвідомчій території [5, с. 67]. Отже, видатки бюджету – це кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом [2].

Проте, згідно з Бюджетним кодексом України, до видатків бюджету не належать такі витрати: погашення боргу; надання кредитів із бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надмірно сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування; компенсація частини суми штрафних (фінансових) санкцій, що перераховується покупцям (споживачам) за рахунок штрафних (фінансових) санкцій, застосованих органами, що контролюють справляння надходжень бюджету, за наслідками проведеної перевірки за зверненням або скаргою покупця (споживача) про порушення платником податків установленого порядку проведення розрахункових операцій. Таким чином, витрати бюджету – це видатки бюджету, надання кредитів із бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів [2].

Сутність бюджетних видатків виявляється через їх призначення, що передбачає здійснення фінансування соціально спрямованих видатків, регулювання та розвиток економічних процесів, посилення інвестиційного складника бюджету, стимулювання зацікавленості у здійсненні ефективного управління бюджетом. Класифікація видатків бюджету передбачає врегулювання бюджетних відносин у сфері бюджетного забезпечення сталого розвитку територій, яка, згідно з вітчизняним бюджетним законодавством, визначає їх поділ за такими розділами: програмна класифікація, відомча класифікація, функціональна класифікація, економічна класифікація (рис. 1) [2]. Склад та структура видатків бюджету визначають його роль у здійсненні сталого розвитку підвідомчих територій.

Підставою для формування видаткової частини бюджету є визначення його типу згідно з орієнтацією на контрольну, управлінську чи планову, що представлено в табл. 1 у вигляді порівняння типів формування бюджету та їх характеристики. В Україні, згідно з вітчизняним законодавством, із 2001 р. застосовується програмно-цільовий метод бюджетування. Його розвиток здійснювався поступово, з упровадженням таких законодавчо-нормативних ініціатив, як Бюджетний кодекс України [2], Концепція застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі [7], Стратегія розвитку системи управління державними фінансами [8], «Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу

складання та виконання місцевих бюджетів» [6] та ін.

Програмно-цільовий метод бюджетування передбачає виявлення й аналіз наявних проблем для усунення загроз і ризиків у процесі розроблення та впровадження стратегічних планів розвитку підвідомчих територій [3, с. 66]. Метою запровадження програмно-цільового методу в Україні є встановлення безпосереднього зв'язку між

виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання. Запровадження програмно-цільового методу бюджетування передбачає [7]:

- забезпечення прозорості бюджетного процесу та підвищення рівня контролю над результатами виконання бюджетних програм;
- здійснення оцінки діяльності учасників бюджетного процесу щодо досягнення поставлених цілей та виконання завдань, а



Рис. 1. Класифікація видатків бюджету

Джерело: складено на основі [2]

Таблиця 1

Типи формування бюджету та їх характеристика

Тип бюджету	Характеристика бюджету	Орієнтація бюджету
Постатейний	Видатки на придбані товари та ресурси.	Контрольна
Гнучкий (з урахуванням зміни витрат)	Видатки за виробничою завантаженістю або діяльністю, питомі витрати на діяльність.	Управлінська
Програмний	Видатки, пов'язані із суспільними цілями; інформація про видатки за організаційними напрямками.	Планування
З нульового рівня	Видатки за виробничою завантаженістю або діяльністю; головні видатки відрізняються від організаційних напрямів.	Управлінська

Джерело: складено на основі [4]

також проведення аналізу причин неефективного виконання бюджетних програм;

– упорядкування процесу формування і виконання бюджетних програм шляхом чіткого розмежування відповідальності за реалізацію кожної бюджетної програми між визначеними головним розпорядником бюджетних коштів, відповідальними виконавцями бюджетних програм;

– посилення відповідальності головного розпорядника бюджетних коштів за виконання бюджетних програм визначеній меті його діяльності, а також за фінансове забезпечення бюджетних програм і результати їх виконання;

– підвищення якості розроблення бюджетної політики, ефективності розподілу і використання бюджетних коштів.

Вищезазначені завдання мали б забезпечити оптимізацію видатків місцевих бюджетів та ефективність управління бюджетом. Однак аналіз сучасної практики формування і виконання видаткової частини місцевих бюджетів дав змогу виявити проблеми, які потребують вирішення: вдосконалення планів та стратегій розвитку територій у контексті посилення кореляції між визначеними цілями і напрямками здійснення видатків місцевих бюджетів; оптимізація видатків через велику їхню частку на соціальне спрямування у напрямі дотримання фінансових нормативів, посилення фінансового менеджменту бюджетних установ та збільшення капітальних витрат [3, с. 67].

Дослідження показників виконання видаткової частини місцевих бюджетів України за 2015–2017 рр. в період реалізації реформи децентралізації засвідчує зростання обсягів переданих видатків у два рази, з 34,0 млрд. грн. у 2015 р. до 68,1 млрд. грн. у 2017 р. У 2017 р. до переданих видатків було віднесено: оплату комунальних послуг та енергоносіїв у закладах охорони здоров'я та освіти (15,3 млрд. грн.); заробітну плату педагогічного персоналу (9,2 млрд. грн.); інші видатки освіти (5 млрд. грн.); державні заклади Міністерства охорони здоров'я (0,1 млрд. грн.); нерегульовані питання фінансування пільгового проїзду (2,2 млрд. грн.) та професійно-технічних училищ (3,8 млрд. грн.). Проте передбачено додаткові компенсатори у вигляді

додаткової дотації (14,9 млрд. грн.) та субвенції (2,0 млрд. грн.) [9].

Важливо зазначити, що на 2019 р. передбачено новації щодо формування видаткової частини місцевих бюджетів у частині здійснення з обласних бюджетів та бюджету м. Києва видатків на оплату послуг із підготовки фахівців у вищих навчальних закладах I–II рівнів акредитації державної власності без статусу окремих юридичних осіб, які входять до складу вищих навчальних закладів III–IV рівнів акредитації, що не мають статусу національного [10]. Також передбачається з 2019 р. перехід бюджетів усіх рівнів бюджетної системи на програмно-цільовий метод бюджетування. Таким чином, за останні роки спостерігаються вищі темпи зростання видатків порівняно з доходами місцевих бюджетів, що потребує подальшого вдосконалення та розвитку програмно-цільового методу бюджетування для оптимізації видаткової частини місцевих бюджетів.

Доцільно відзначити, що у сучасній фінансовій літературі сформовано методи обмеження зростання бюджетних видатків, що передбачають обмеження бюджетної компетенції політиків та можуть бути згруповані за такими ознаками [1, с. 194–197]:

– кількісні фіскальні обмеження ґрунтуються на гіпотезі, згідно з якою обмежуючи доходи, можна контролювати обсяги видатків;

– обмеження щодо прийняття фіскальних рішень (процедурні обмеження) полягають у регламентації порядку прийняття рішень у сфері оподаткування з використанням визначених методів.

Висновки з цього дослідження. Перспективи оптимізації видаткової частини місцевих бюджетів ускладнюються передачею додаткових повноважень на здійснення видатків на місцевий рівень, що порушує збалансованість бюджету та створює загрози для реалізації запланованих завдань реформи децентралізації. Подальший розвиток програмно-цільового методу бюджетування та використання методів обмеження зростання бюджетних видатків сприятимуть оптимізації видаткової частини місцевих бюджетів у контексті забезпечення якості надання суспільних благ і послуг громадянам та забезпечення сталого розвитку підвідомчої території.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки. К.: Либідь, 2000. 654 с.
2. Бюджетний кодекс України зі змінами і доповненнями. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Васильєва Н.В. Особливості програмно-цільового планування видатків місцевих бюджетів. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 14. С. 65–67.
4. Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / за ред. Ю. Немеца, Г. Райта. К.: Основи, 1998. 542 с.
5. Михайленко С., Зубріліна В. Сучасні проблеми та пріоритетні напрямки формування видатків місцевих бюджетів. Світ фінансів. 2015. № 4. С. 65–75.
6. Про деякі питання запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів: Наказ Міністерства фінансів України від 26 серпня 2014 р. № 836. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14>.
7. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2002 р. № 538-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>.
8. Стратегія розвитку системи управління державними фінансами: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 774-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80#n12>.
9. Хід бюджетної реформи: порівняння власних доходів і видатків місцевих бюджетів. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/hid-byudzhetnoyi-reformy-porivnyannya-vlasnyh-dohodiv-i-vydatkiv-miscevyh-byudzhetiv-po-rokah>.
10. Що очікують місцеві бюджети у 2019 році. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9753>.

REFERENCES:

1. Blankart Sh. (2000) Derzhavni finansy v umovakh demokratii: Vstup do finansovoi nauky. K.: Lybid, 654 p.
2. Biudzhetni kodeks Ukrainy zi zminamy i dopovnenniamy. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
3. Vasyliieva N. V. (2018) Osoblyvosti prohramno-tsilovoho planuvannia vydatkiv mistsevykh biudzhativ. Investytsii: praktyka ta dosvid, vol. 14, pp. 65 – 67.
4. Yu. Nemetsa, H. Raita (1998) Derzhavni finansy: Teoriia i praktyka perekhidnoho periodu v Tsentralnii Yevropi. K.: Osnovy, 542 p.
5. Mykhailenko S., Zubrilina V. Suchasni problemy ta priorytetni napriamky formuvannia vydatkiv mistsevykh biudzhativ. Svit finansiv. 2015. # 4. S. 65 – 75.
6. Pro deiaki pytannia zaprovadzhennia prohramno-tsilovoho metodu skladannia ta vykonannia mistsevykh biudzhativ. Nakaz Ministerstva finansiv Ukrainy vid 26 serpnia 2014 roku № 836. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1103-14>
7. Pro skhvalennia Kontseptsii zastosuvannia prohramno-tsilovoho metodu v biudzhethnomu protsesi. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14 veresnia 2002 roku № 538-r. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-%D1%80>
8. Stratehiia rozvytku systemy upravlinnia derzhavnymy finansamy. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 serpnia 2013 roku № 774-r. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80#n12>
9. Khid biudzhethnoi reformy: porivniannia vlasnykh dokhodiv i vydatkiv mistsevykh biudzhativ. URL: <https://www.auc.org.ua/novyna/hid-byudzhetnoyi-reformy-porivnyannya-vlasnyh-dohodiv-i-vydatkiv-miscevyh-byudzhetiv-po-rokah>
10. Shcho ochikuiut mistsevi biudzhety u 2019 rotsi. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/9753>