

І.І. Конєва, к.е.н., доцент кафедри фінансів,

Сумського національного аграрного університету

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

В даній статті досліджено економічну сутність видатків місцевих бюджетів як інструмента бюджетного регулювання. Розглянуто проблеми формування видатків місцевих бюджетів з огляду на проведену в Україні реформу міжбюджетних відносин.

Ключові слова: місцеві бюджети, бюджетна система, доходи бюджету, видатки бюджету, загальний фонд, спеціальний фонд.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Місцеві бюджети відіграють важливу роль у вирішенні загальнодержавних економічних і соціальних завдань: розвитку інфраструктури регіонів, фінансуванні агропромислового комплексу, промисловості і енергетики, будівництва. Разом з тим, основними напрямками використання регіональних бюджетних ресурсів є фінансування соціального захисту і соціального забезпечення, охорони здоров'я та освіти.

Сьогодні з особливою гостротою постає проблема розроблення дієвого механізму, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітке розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади, а звідси – видатків кожного виду бюджету, і що саме головне – доходів між різними ланками бюджетної системи. При цьому питання бюджетної політики, оподаткування і міжбюджетних відносин повинні розглядатись і вирішуватись комплексно, оскільки вони тісно взаємопов'язані, і ні один із цих елементів не може бути реформованим без врахування двох інших.

Ці та інші питання, пов'язані з фінансовою самостійністю місцевих органів влади, не є новими. Проте, багато з них чекають на своє практичне вирішення. Саме ця обставина і зумовила потребу у вивченні процесу формування і виконання місцевих бюджетів, ролі планування в процесі

використання коштів на виконання програм розвитку регіону на місцевому рівні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці розробки теоретичних і практичних засад формування та фінансування видатків місцевих бюджетів України присвячені праці О. Василика, В. Опаріна, О. Романенко, Ю. Пасічника, В. Федосова, С. Юрій та багатьох інших відомих науковців.

Формулювання цілей статті. Метою даної статті є дослідження теоретичних та практичних аспектів формування та використання видаткової частини бюджетів органів місцевого самоврядування на прикладі бюджету Сумської області.

Виклад основного матеріалу. Видаткова частина місцевих бюджетів відображає стан житло-комунального господарства, визначає напрямок витрат мобілізованих у бюджет коштів. Місцевий бюджет це план формування фінансових ресурсів визначеної території, необхідних для забезпечення функцій і повноважень місцевого самоврядування та їхнє використання з метою задоволення різних економічних і соціальних потреб.

В економічній літературі немає єдиної думки щодо визначення поняття «видатки бюджетів». Саме теоретична невизначеність і є причиною наявності безлічі недоліків, пов'язаних з організацією, якістю та ефективністю планування, фінансування та бюджетного контролю за видатками як державного, так і місцевого бюджетів. Розглянемо визначення поняття «видатки місцевих бюджетів» з точки зору різних науковців.

У Бюджетному кодексі не досить чітко визначається поняття видатків місцевих бюджетів. Так, відповідно до нього «видатки місцевих бюджетів включають бюджетні призначення, встановлені рішенням про місцевий бюджет, на конкретні цілі», а бюджетне призначення трактується

як «повноваження, надане головному розпоряднику бюджетних коштів..., що має кількісні та часові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування» [2]. Отже, у цьому нормативному документі видатки місцевих бюджетів узагалі розглядаються через призму функцій визначених установ і не сприймаються як окреме поняття. А детальний перелік видів видатків місцевих бюджетів у Бюджетному кодексі дається виключно за функціональною класифікацією.

Деякі економісти, зокрема, Н. Хижа та М. Артус вважають, що видатки бюджетів «...спрямовуються на задоволення найважливіших потреб суспільства у розвитку економіки і соціальної сфери... та характеризують рівень забезпечення потреб діяльності держави» [1].

Ю. Пасічник розглядає вже не просто загальну категорію «видатки бюджету», а й досліджує поняття «видатки місцевих бюджетів». Автор вказує, що вони відображають ті ж соціально-економічні відносини, що й видатки державного бюджету, але на місцевому рівні, з урахуванням регіональних особливостей та базується на тих самих актах, що й доходи місцевих бюджетів [5].

О. Василик розуміє видатки як такі, що «...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].

Інша група вчених підходить до сутності видатків, у тому числі і видатків місцевих бюджетів, через законодавчо встановлені і визначені норми та напрями використання бюджетних коштів, обумовлених конституційними функціями держави та рівнем розвитку країни. Але недоліком даного підходу є те, що автори не приділяють достатньої уваги саме економічній природі видатків місцевих бюджетів.

Розглядаючи сутність видатків та їхню роль у розподільчих процесах, можемо погодитися з визначенням, запропонованим С. Юрієм: «Видатки бюджету уособлюють економічні відносини, які виникають у зв'язку з розподілом централізованого фонду грошових коштів держави і його використанням за цільовим призначенням» [6].

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 не передбачуваних обставин [4].

Отже, підсумовуючи вищезазначене, ми вважаємо, що видатки місцевих бюджетів – це економічні відносини, які пов'язані з розподілом і використанням коштів основного централізованого фонду держави, що перебувають у розпорядженні органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування.

Видатки місцевих бюджетів відображають ті ж соціально-економічні відносини, що й видатки державного бюджету, але на місцевому рівні й з урахуванням регіональних особливостей, функцій і повноважень органів місцевого самоврядування.

Вагомий чинник соціально-економічного розвитку будь-якої країни, області, району, міста – це бюджетні видатки, які в умовах демократичного суспільства виступають основним джерелом забезпечення життєвих потреб громадян. Аналіз окремого бюджету окремо взятої області надасть можливість дослідити рівень використання фінансових ресурсів регіону, відповідність наявних доходів потребам регіонального розвитку, що є необхідною умовою «керованості» бюджетного процесу, посилення впливу бюджетного регулювання на соціально-економічний розвиток.

В економічній літературі, як уже зазначалося вище, відсутня єдина класифікація видатків місцевих бюджетів. Отже, запропонована багатокритеріальна класифікація видатків місцевого бюджету не лише узагальнює та уточнює вже існуючі класифікації, а й виділяє ширший спектр критеріїв.

Відповідно до механізму організації міжбюджетних відносин, видатки місцевих бюджетів поділяються на дві групи:

- видатки, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

- видатки, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

Перша група видатків відповідає повноваженням, які органи державної влади делегують органам місцевого самоврядування, друга – власним повноваженням місцевого самоврядування.

Видатки, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, уніфіковані й розмежовуються між такими групами місцевих бюджетів:

- бюджети сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;
- районні бюджети, бюджети міст республіканського (Автономної республіки Крим) та міст обласного значення;
- бюджет Автономної Республіки Крим та обласні бюджети.

До видатків другої групи належать видатки:

- місцеву пожежну охорону;
- позашкільну освіту;
- програми місцевого значення, які стосуються дітей, молоді, сім'ї;
- місцеві програми розвитку ЖКГ та благоустрою населених пунктів;
- заходи з організації рятування на водах;
- обслуговування боргу органів місцевого самоврядування;
- транспорт, дорожнє господарство;

- інші програми.

Пропонуємо розглянути і проаналізувати видатки Сумського обласного бюджету за функціональною ознакою. Інформація про склад і структуру видатків бюджету Сумської області наведено у таблиці 1.

Таблиця 1 - Склад і структура видатків Сумського обласного бюджету у 2009-2013 рр. (за функціональною класифікацією)

Стаття видатків	Рік									
	2009		2010		2011		2012		2013	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Загальнодержавне управління	5,6	1,1	6,8	1,0	6,4	0,7	6,2	0,6	8,9	0,8
Освіта	160,7	30,6	198,2	28,0	351,9	39,4	394,9	41,1	431,1	40,5
Соціальний захист і соціальне забезпечення	55,2	10,5	67,7	9,6	72,7	8,1	80,0	8,3	81,3	7,6
Охорона здоров'я	243,9	46,4	307,9	43,5	313,6	35,1	395,3	41,2	452,7	42,6
Культура і мистецтво	25,4	4,8	34,3	4,8	32,6	3,6	37,8	3,9	43,2	4,1
Засоби масової інформації	0,2	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0	0,3	0,0	0,5	0,0
Фізична культура і спорт	10,2	1,9	12,7	1,8	12,5	1,4	13,6	1,4	15,8	1,5
Будівництво	4,4	0,8	60,0	8,5	64,2	7,2	14,1	1,5	0,3	-
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	12,8	2,4	15,8	2,2	30,5	3,4	9,6	1,0	17,2	1,6
Інші послуги, пов'язані з економічною діяльністю	1,1	0,2	0,4	0,1	2,9	0,3	3,5	0,4	2,6	0,2
Охорона природного середовища									0,2	-
Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха	0,5	0,1	0,9	0,1	1,1	0,1	0,9	0,1	0,9	0,1
Цільові фонди	3,4	0,6	0,6	0,1	2,8	0,3	2,1	0,2	-	
Видатки, не віднесені до основних груп	0,8	0,3	2,8	0,3	1,8	0,4	2,2	0,2	8,2	0,8
Всього	525,6	100	708,4	100	893,3	100	960,5	100	1063	100

Аналіз складу і структури видатків обласного бюджету дає підстави стверджувати, що обсяг видатків обласного бюджету за досліджуваний період збільшився на 537,4 млн. грн. Така позитивна динаміка дає підстави зробити висновок про збільшення фінансових можливостей органів місцевого самоврядування в області. Що стосується функціональної структури видатків обласного бюджету, то протягом аналізованого періоду відбулись деякі зміни.

Спостерігається збільшення питомої ваги фінансування видатків на освіту – з 30,6% у 2009 році до 40,5% у 2013 році. У складі видатків Сумського обласного бюджету вагома частка належить видаткам, що спрямовані на фінансування охорони здоров'я (46,4% у 2009 році та 42,6% у 2013 році). Фінансування видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення дещо зменшилося – з 10,5% у 2009 році до 7,6% у 2013 році.

Найменшими за обсягом і питомою вагою статтями видатків у 2013 році є видатки на засоби масової інформації (0,5 млн. грн., їх частка у загальній структурі менше 0,01%), будівництво (0,3 млн. грн.), запобігання та ліквідацію надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха (0,9 млн. грн. або ж 0,1%). На охорону навколишнього природного середовища та ядерну безпеку у 2013 році виділялося всього 0,2 млн. грн., тоді як у попередні роки дана стаття витрат взагалі не фінансувалася. Такі статті видатків як житлово-комунальне господарство та сільське і лісове господарство, рибне господарство та мисливство у 2013 році взагалі не фінансувалися.

Слід відмітити також, що за досліджуваний період скоротилися питома вага видатків на транспорт, дорожнє господарство, телекомунікації та інформатику (з 2,4% у 2009 році до 1,6% у 2013 році).

Структура видатків Сумського обласного бюджету протягом останніх 5 років засвідчує чітко окреслену соціальну спрямованість. На соціальний захист і соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я,

фізичну культуру і спорт, культуру і мистецтво витрачається більше 90% коштів місцевого бюджету. В той час на місцевому рівні залишається невіршеним значне коло проблем, пов'язаних із фінансуванням інвестицій та розвитком місцевого господарства.

Враховуючи пріоритетність видатків соціального спрямування у Сумському обласному бюджеті, варто проаналізувати їх розподіл за загальним і спеціальним фондом, а також склад і структуру за кожною галуззю у 2013 та 2014 роках.(табл.2, табл. 3)

Таблиця 2 - Склад і структура видатків бюджету Сумської області за статтями соціального спрямування в розрізі загального та спеціального фонду за 2013 р.

Стаття витрат	Загальний фонд		Спеціальний фонд	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Освіта	382, 6	88,7	48, 5	11,3
Охорона здоров'я	436, 8	96,5	15, 9	3,5
Соціальний захист і соціальне забезпечення	67, 3	82,8	14,0	17,2
Фізична культура і спорт	15, 7	99,3	0,1	0,7
Культура і мистецтво	42, 1	97,4	1,1	2,6

Дані таблиці 2 свідчить, що у структурі витрат за статтями соціального спрямування переважають витрати загального фонду, частка яких становить: 82,8% («Соціальний захист і соціальне забезпечення»), 88,7% («Освіта»), 96,5% («Охорона здоров'я»), 97,4% («Культура і мистецтво») до 99,3% («Фізична культура і спорт»).

Таблиця 3 - Склад і структура видатків бюджету Сумської області за статтями соціального спрямування в розрізі загального та спеціального фонду за 2014 р

Стаття витрат	Загальний фонд		Спеціальний фонд	
	млн. грн.	%	млн. грн.	%
Освіта	388,7	82,5	82,5	17,5
Охорона здоров'я	469,7	91,7	42,5	8,3
Соціальний захист і соціальне забезпечення	104,5	83,4	20,8	16,6
Фізична культура і спорт	14,9	98,3	0,3	1,7
Культура і мистецтво	45,9	90,8	4,7	9,2

Дані таблиці 3 свідчить, що у структурі витрат за статтями соціального спрямування переважають витрати загального фонду, частка яких коливається від 82,5% («Освіта») до 98,3% («Фізична культура і спорт»).

Результати аналізу фінансування видатків бюджету Сумської області показали, що видатки в абсолютних сумах мають тенденцію до зростання, причиною чого є зростання рівня оплати праці та інфляція; зростання обсягів видатків бюджету на соціальну сферу та соціальний захист і соціальне забезпечення свідчить про яскраво виражену соціальну спрямованість міського бюджету; обсяг видатків на економічну діяльність також має тенденцію до збільшення, однак їхня частка в загальній структурі видатків бюджету дедалі зменшується, що може негативно відобразитися на соціально-економічному розвитку регіону.

Висновки. Отже, видатки місцевих бюджетів - це економічні відносини, які пов'язані з розподілом і використанням коштів основного централізованого фонду держави, що перебувають у розпорядженні органів державної влади, державного управління та місцевого самоврядування. Проаналізувавши напрямки витрачання бюджетних коштів Сумської області можна чітко стверджувати, що пріоритетним напрямком у сфері видатків місцевих бюджетів є соціальний. Саме видатки на освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення, охорону здоров'я становлять найбільшу частку особливо в бюджетах найвищих рівнів, де відбувається безпосереднє надання послуг громадянам. Як негативний аспект можна відзначити досить значну частку видатків на управління. В цій галузі варто проводити реформи, які дали б можливість зменшення персоналу. Саме з цією метою слід вже сьогодні спрямовувати бюджетні кошти на розвиток інфраструктури та економіки регіонів.

Список використаних джерел

1. Артус М. М. Бюджетна система України: навчальний посібник / М. М. Артус., Н. М. Хижа. – К.: Видавництво Європейського університету, 2005. – 220 с.
2. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України //Офіційний сайт.–Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Василик О. Д. Бюджетна система України: підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
4. Легкоступ І.І. Теоретичні та практичні аспекти видатків місцевих бюджетів України в сучасних умовах / І. І. Легкоступ // Економіка. Фінанси. Право. - 2010. - № 2. - С. 22-26.
5. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: монографія / Ю. В. Пасічник. – Донецьк: ТОВ «Юго-Восток ЛТД», 2005. – 642 с.
6. Юрій С. І. Казначейська система: підручник / В. І. Стоян, О. С. Даневич. – 2-ге вид., змін. і доп. – К. : Тернопіль: Карт-Бланш, 2006. – 818 с.

Конева И.И. Теоретические основы формирования расходов местных бюджетов. В данной статье исследована экономическая сущность расходов местных бюджетов как инструмента бюджетного регулирования. Рассмотрены проблемы формирования расходов местных бюджетов, учитывая проведенную в Украине реформу межбюджетных отношений.

Ключевые слова: местные бюджеты, бюджетная система, доходы бюджета, расходы бюджета, общий фонд, специальный фонд.

Koneva I.I. Theoretical fundamentals of formation outlay of lokal budgets.

The economic essence of local spending as an instrument of fiscal adjustment. Problems of formation of local budgets as given the ongoing reform in Ukraine intergovernmental relations, and in view of the role means expenditures for economic growth of our country.

Key words: local budgets, budget system, budget revenues, expenditures, general fund, special fund.