

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВО-КРЕДИТНОГО МЕХАНІЗМУ

УДК 336.1:352; 336,2; 336,5

Зоряна ЛОБОДИНА

БЮДЖЕТНА СИСТЕМА УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Розглянуто засади побудови та сучасні тенденції функціонування бюджетної системи України в умовах економічних трансформацій. Визначено роль бюджету держави у розподілі ВВП та розраховано рівень його централізації. Проаналізовано динаміку, склад, структуру доходів державного та місцевих бюджетів. Проведено моніторинг здійснення видатків усіх ланок бюджетної системи. Розглянуто роль міжбюджетних трансфертів у наповненні дохідної частини місцевих бюджетів та забезпеченні фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. Проаналізовано фактори, які вплинули на виконання дохідної і видаткової частин бюджетів усіх рівнів. Виявлено основні проблеми розподілу доходів та видатків між ланками бюджетної системи, окреслено шляхи їх вирішення. Досліджено і дано оцінку змінам, зумовленим реформою міжбюджетних відносин, у сфері формування доходів бюджетів, закріпленні видатків за рівнями місцевих бюджетів із одночасною передачею з державного бюджету окремих видатків у соціально-культурній сфері на місцевий рівень. Особливу увагу приділено аналізу нового механізму горизонтального бюджетного вирівнювання та порядку надання і використання освітньої, медичної субвенцій, субвенції на підготовку робітничих кадрів. Обґрунтовано пропозиції щодо доцільності збільшення обсягу медичної субвенції місцевим бюджетам із урахуванням потреби у коштах для лікування хворих з порушенням функції нирок. З метою підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів на усіх рівнях бюджетної системи рекомендовано оптимізувати мережу бюджетних закладів із урахуванням результатів роботи, реальної потреби у них та забезпечити надання суспільних послуг відповідно до європейських стандартів. Зважаючи на те, що обсягу екологічного податку, який зараховується до обласних бюджетів, недостатньо для забезпечення функціонування ветеринарних лікарень та лабораторій, при розподілі стабілізаційної дотації запропоновано передати обласним бюджетам обсяг бюджетних коштів, яких не вистачає. Доведено необхідність проведення реформи бюджетної системи у напрямку її децентралізації.

Ключові слова: бюджетна система, державний бюджет, місцеві бюджети, доходи бюджетів, видатки бюджетів, трансферти, бюджетна реформа, бюджетна децентралізація, бюджетне вирівнювання.

JEL: H61, H71, H72

Постановка проблеми. Негативні наслідки розвитку глобалізаційних процесів, світової економічної кризи, протиріччя внутрішньої соціально-економічної політики України, зумовлені неефективними управлінськими рішеннями органів, що її формують

та реалізують, призвели до виникнення численних проблем у сфері бюджетних відносин та загроз національній безпеці держави.

Враховуючи вищевикладене та зважаючи на те, що роль бюджету як інструменту регулювання соціально-економічних процесів у реалізації бюджетної політики, вирішенні проблем економіки, покращенні надання суспільних послуг населенню є пріоритетною, необхідність змін засад функціонування бюджетної системи у напрямку децентралізації не викликає сумнівів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем бюджетної системи, державного і місцевих бюджетів як основних її ланок присвячені наукові праці українських учених В. Андрущенко, О. Василика, В. Дем'янишина, І. Запатріної, О. Кириленко, Л. Лисяк, І. Лютого, І. Луніної, А. Мярковського, Ц. Огня, К. Павлюк, С. Слухая, В. Федосова, С. Юрія, І. Чугунова, Ф. Ярошенка та інших. Водночас недостатньо уваги приділено комплексному аналізу і теоретичному обґрунтуванню необхідності та векторів бюджетного реформування, яке б відповідало економічним реаліям та національним особливостям державотворення в Україні. У цьому контексті зростає потреба в проведенні досліджень, орієнтованих на удосконалення бюджетної системи української держави.

Постановка мети і завдань. Мета статті полягає у науковому обґрунтуванні засад побудови бюджетної системи, виявленні проблем функціонування державного та місцевих бюджетів, узагальненні процесів реформування бюджетних відносин та окресленні перспектив розвитку в умовах соціально-економічних перетворень.

Виклад основного матеріалу. Бюджетна система України відіграє важливу роль у функціонуванні національної економіки та забезпеченні бюджетної безпеки. Доходи і видатки бюджетів, обсяг бюджетного дефіциту є важливими індикаторами стану фінансової системи держави, рівня самостійності та можливості належно виконувати визначені Конституцією України функції.

Правові засади функціонування бюджетної системи України, принципи її побудови, види доходів та видатків державного і місцевих бюджетів, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин визначаються Бюджетним кодексом України [1].

Основними ланками бюджетної системи України є державний та місцеві (бюджет АР Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування) бюджети. У процесі проведення бюджетної реформи у 2015 р. бюджети місцевого самоврядування доповнили бюджетами об'єднаних територіальних громад. Об'єднані територіальні громади формуються згідно із Законом України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" від 5.02.2015 р. № 157-VIII та перспективними планами формування територій громад, схвалених обласними радами. Бюджети об'єднаних територіальних громад за складом доходів і видатків прирівнюються до бюджетів міст обласного значення. На наш погляд, для громад – це один із стимулів об'єднатися, оскільки в умовах надходження до таких бюджетів нових видів доходів та отримання безпосередньо з державного бюджету трансфертів органи місцевого самоврядування матимуть змогу наблизити надання адміністративних і суспільних послуг до споживачів та забезпечити реальне, а не декларативне, виконання принципу побудови бюджетної системи – субсидіарності.

Дослідження практики функціонування основних ланок бюджетної системи України дало підстави констатувати такі тенденції: до державного та місцевих бюджетів у 2014 р. надійшло 456,067 млрд. грн., що на 53,1% більше, ніж у 2008 р. Одночасно частка доходів бюджетів у ВВП у 2014 р. знизилася на 2,31% порівняно із 2008 р. до

29,11%, що свідчить, незважаючи на зменшення обсягу ВВП, який централізується для забезпечення виконання функцій органів державної влади та місцевого самоврядування, про суттєву роль держави у розподільчих процесах.

Упродовж 2008–2014 рр. спостерігалось поступове зниження частки доходів Державного бюджету України (без урахування міжбюджетних трансфертів) у ВВП з 23,63% у 2008 р. до 22,66% у 2014 р. на 0,97% та підвищення частки доходів Державного бюджету України (без урахування міжбюджетних трансфертів) у доходах Зведеного бюджету України з 75,2% до 77,83% відповідно на 2,63% (рис. 1). Фактично близько с обсягу грошових коштів, які надійшли до бюджету держави у результаті розподілу ВВП, зосереджені у розпорядженні центральних органів державної влади і лише згодом у формі міжбюджетних трансфертів передаються органам місцевого самоврядування до місцевих бюджетів. Зазначене зумовлює необхідність проведення бюджетної реформи у напрямку бюджетної децентралізації.

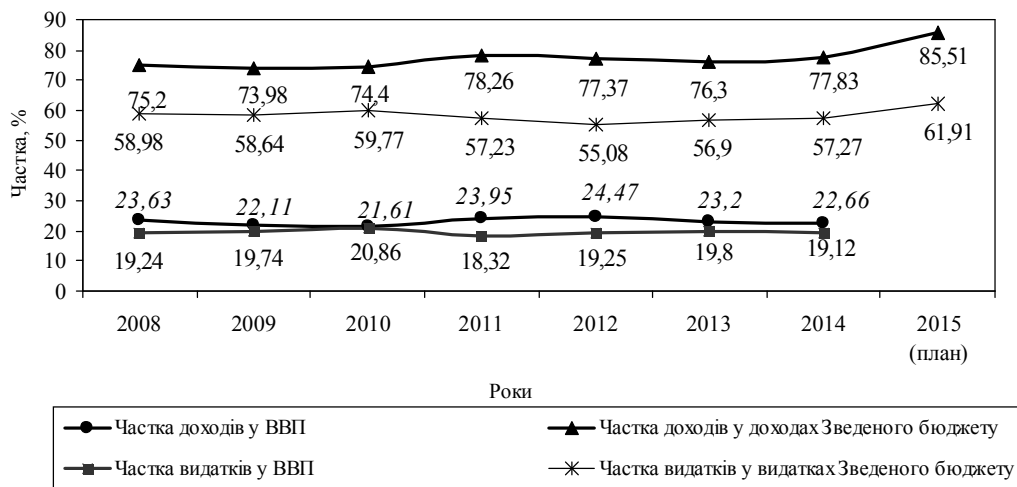


Рис. 1. Динаміка частки доходів і видатків Державного бюджету України (без урахування міжбюджетних трансфертів) у ВВП та у доходах і видатках Зведеного бюджету України у 2008–2015 рр., %

Примітка. Розраховано автором на основі даних [2; 3; 4].

У 2008–2014 рр. середній темп приросту доходів Державного бюджету України (без урахування міжбюджетних трансфертів) був нижчим, ніж середній темп приросту ВВП, на 0,73% і становив 7,97%.

Обсяг видатків (без урахування міжбюджетних трансфертів) Державного бюджету України у 2014 р. зріс у 1,64 разу порівняно із 2008 р., що практично не перевищує темп зростання обсягу ВВП – 1,65 разу. Водночас частка видатків Державного бюджету України (без урахування міжбюджетних трансфертів) у ВВП практично не змінилася, а частка видатків Державного бюджету України у видатках Зведеного бюджету України поступово зменшувалася.

Дослідження динаміки доходів та видатків Державного бюджету України (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) дає підстави констатувати, що у 2014 р. доходи державного бюджету зросли на 116,5 млрд. грн., або 48,42% до 357,1 млрд. грн. порівняно із 2010 р., видатки державного бюджету – на 126,6 млрд. грн., або 41,7% до 430,2 млрд. грн. відповідно.

Що стосується структури доходів Державного бюджету України (табл. 1), то упродовж 2010–2014 рр. серед доходів переважали податкові надходження – 77,56% (середнє значення). Частка неподаткових надходжень коливалася на рівні 20,6%, доходів від операцій з капіталом – 0,22%, цільових фондів – 0,15%, трансфертів – 1,48% у доходах Державного бюджету України.

Таблиця 1

Динаміка структури доходів Державного бюджету України у 2010–2015 рр., %

Види доходів	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (план)
Податкові надходження	69,35	83,15	79,37	77,46	78,46	78,57
Неподаткові надходження	27,04	15,6	19,73	21,48	19,14	19,23
Доходи від операцій з капіталом	0,25	0,17	0,35	0,08	0,25	0,15
Цільові фонди	0,48	0,07	0,09	0,06	0,05	0,33
Трансферти	2,88	1,02	0,46	0,92	2,1	1,72

Примітка. Розраховано автором на основі даних [3; 4].

Суттєвих змін у структурі доходів Державного бюджету України у зв'язку із проведенням бюджетної реформи у 2015 р. не спостерігатиметься.

Податкові надходження до Державного бюджету України у 2014 р. зросли на 67,9% порівняно із 2010 р., неподаткові надходження – на 5,05%, доходи від операцій з капіталом – на 51,31%, трансферти – 8,23%. Доходи цільових фондів зменшилися упродовж досліджуваного періоду на 86,04%. Податкові надходження Державного бюджету України формувалися за рахунок податку на додану вартість, податку на прибуток підприємств, акцизного податку та інших видів податків.

Результати аналізу доходів у розрізі складових Державного бюджету України дають підстави констатувати зростання у 2014 р. порівняно із 2008 р. як доходів загального фонду Державного бюджету України на 103,2 млрд. грн., або у 1,5 разу, так і доходів спеціального фонду – на 13,3 млрд. грн., або 1,4 разу. Середній темп приросту доходів спеціального фонду державного бюджету перевищив середній темп приросту доходів загального фонду на 1%.

Зважаючи на порядок розподілу доходів Державного бюджету України між загальним та спеціальним фондами, визначений бюджетним законодавством, у 2010 р. 86,24% доходів було зараховано до загального фонду, у 2011 р. – 84,49%, 2012 р. – 83,68%, 2013 р. – 87%, 2014 р. – 87%.

Таким чином, держава активно використовує бюджет як інструмент розподілу та перерозподілу ВВП між різними регіонами, сприяючи вирівнюванню соціально-економічного розвитку усіх адміністративно-територіальних формувань. Для забезпечення виконання функцій, покладених на державу, в централізованому фонді грошових коштів акумулюються доходи, обсяг яких є недостатнім для реалізації повноважень держави. Зважаючи на недоліки у плануванні та виконанні дохідної частини Державного бюджету України, у 2010 р., 2012–2014 рр. спостерігалось невиконання надходження запланованого обсягу доходів до державного бюджету на 5,64%, 7,46%, 5,77%, 5,45% відповідно. Це зумовлює необхідність перегляду підходів до розробки та реалізації бюджетної політики на державному рівні.

Якісне виконання державою своїх функцій може бути забезпечене за рахунок відповідних обсягів та оптимальної структури видатків Державного бюджету України. Видатки бюджету здійснюються у процесі розподілу централізованого фонду грошових коштів держави, в основі якого – обсяг і характер визначених Конституцією України функцій органів державної влади та місцевого самоврядування, і його використання на реалізацію ухвалених програм і заходів [5].

Видатки Державного бюджету України з урахуванням міжбюджетних трансфертів у 2014 р. порівняно із 2010 р. зросли на 126,6 млрд. грн., або 41,7% (табл. 2). Середній темп приросту видатків був нижчий, ніж середній темп приросту доходів Державного бюджету України на 1,3%. У 2010 р. видатки Державного бюджету України здійснено на рівні 93,5%, 2011 р. – 97,3%, 2012 р. – 95,67%, 2013 р. – 93,2%, 2014 р. – 93,3% відповідно від запланованого обсягу.

Таблиця 2

Динаміка та структура видатків Державного бюджету України у 2010–2014 рр.

2010		2011		2012		2013		2014		Абсол. приріст обсягу видатків, млрд. грн.	Темп зростання обсягу видатків, рази
Обсяг, млрд. грн.	Пит. вага, %	Обсяг, млрд. грн.	Пит. вага, %	Обсяг, млрд. грн.	Пит. вага, %	Обсяг, млрд. грн.	Пит. вага, %	Обсяг, млрд. грн.	Пит. вага, %		
Загальнодержавні функції											
34,69	11,43	40	12	44	11,12	50,1	12,42	65,8	15,30	31,11	1,90
Оборона											
11,35	3,74	13,24	3,97	14,5	3,66	14,8	3,67	27,4	6,37	16,1	2,41
Громадський порядок, безпека та судова влада											
28,57	9,41	32,42	9,72	36,5	9,22	39,2	9,71	44,6	10,37	16,03	1,56
Економічна діяльність											
36,03	11,87	44,77	13,43	49,4	12,48	41,3	10,24	34,4	8,00	-1,63	0,95
Охорона навколишнього природного середовища											
2,29	0,75	3,01	0,9	4,1	1,04	4,6	1,14	2,6	0,60	0,31	1,14
Житлово-комунальне господарство											
0,84	0,28	0,32	0,1	0,4	0,10	0,1	0,02	0,1	0,02	-0,74	0,12
Охорона здоров'я											
8,76	2,89	10,22	3,06	11,4	2,88	12,9	3,20	10,6	2,46	1,84	1,21
Духовний та фізичний розвиток											
5,17	1,70	3,83	1,15	5,5	1,39	5,3	1,31	4,9	1,14	-0,27	0,95
Освіта											
28,81	9,49	27,23	8,17	30,2	7,63	30,9	7,66	28,7	6,67	-0,11	1,00
Соціальний захист та соціальне забезпечення											
69,31	22,83	63,54	19,05	75,3	19,03	88,5	21,93	80,6	18,74	11,29	1,16
Міжбюджетні трансферти											
77,77	25,62	94,88	28,45	124,4	31,44	115,8	28,70	130,5	30,33	52,73	1,68
Разом видатків											
303,59	100	333,5	100	395,7	100	403,5	100	430,2	100	126,6	1,42

Примітка. Розраховано автором на основі даних [3].

У 2014 р. порівняно із 2010 р. зросли видатки Державного бюджету України на виконання загальнодержавних функцій на 31,11 млрд. грн., або 1,9 разу, оборону –

16,1 млрд. грн. (2,41 разу), громадський порядок, безпеку та судову владу – 16,03 млрд. грн. (1,56 разу), охорону навколишнього природного середовища – на 0,31 млрд. грн. (1,14 разу), охорону здоров'я – 1,84 млрд. грн. (1,21 разу), соціальний захист та соціальне забезпечення – 11,29 млрд. грн. (1,16 разу), надання міжбюджетних трансфертів – 52,73 млрд. грн. (1,68 разу). За аналогічний період зменшилися видатки державного бюджету на економічну діяльність – 1,63 млрд. грн. (4,52%), духовний та фізичний розвиток – 0,27 млрд. грн. (5,22%), житлово-комунальне господарство – 0,74 млрд. грн. (88,1%), освіту – 0,11 млрд. грн. (0,4%).

Упродовж 2010–2014 рр. найбільша частка у видатках Державного бюджету України припадала на видатки, пов'язані з наданням міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам – 28,9% (середній показник за п'ять роки), дещо менша – соціальний захист і соціальне забезпечення – 20,3%, загальнодержавні функції – 12,4%, економічну діяльність – 11,2%. Суттєвих змін у структурі видатків державного бюджету у 2015 р. не спостерігатиметься.

Результати аналізу видатків у розрізі складових Державного бюджету України дають підстави констатувати зростання у 2010–2014 рр. обсягу видатків загального фонду Державного бюджету України на 132,8 млрд. грн., або на 56%, у той час як обсяг видатків спеціального фонду зменшився на 6,2 млрд. грн., або 9%. Середній темп приросту видатків загального фонду державного бюджету становив 12%.

У 2010 р. за рахунок коштів загального фонду здійснено 78,49% видатків Державного бюджету України, у 2011 р. – 86,15%, 2012 р. – 86,83%, 2013 р. – 89,44%, 2014 р. – 86,26%.

На виконання Державного бюджету України як за доходами, так і за видатками, негативно вплинули значно нижчі від врахованих при затвердженні державного бюджету темпи економічного зростання, споживчих цін, цін виробників промислової продукції та фінансові результати суб'єктів господарювання, загрози національній безпеці та необхідність здійснення видатків бюджету на проведення антитерористичної операції. Незважаючи на зростання абсолютного обсягу видатків Державного бюджету України, спостерігалось невиконання плану здійснення видатків у напрямку недофінансування у визначеному обсязі: у 2010 р. – на 6,5%, 2011 р. – 5,9%, 2012 р. – 7,3%, 2013 р. – 6,8%, 2014 р. – 6,7%. Таке явище негативно впливає на соціально-економічне становище України.

Будучи важливою ланкою бюджетної системи України, місцеві бюджети відображають фінансовий стан і розвиток громади окремої території, оскільки аналіз доходів і видатків місцевого бюджету дає змогу виявити тенденції соціально-економічного розвитку адміністративної території, проблеми цієї територіальної громади, оцінити фінансовий потенціал місцевих підприємств тощо [6].

Про роль місцевих бюджетів у розвитку регіонів та бюджетній системі держави свідчить їх частка у ВВП, показниках зведеного бюджету держави (рис. 2). Частка доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у структурі доходів Зведеного бюджету України у 2014 р. знизилася на 2,62% порівняно із 2008 р. і склала 22,18 % та у ВВП – на 1,34% і у 2014 р. становила 6,45%. Така тенденція свідчить про зниження частки ВВП, яка безпосередньо (омінаючи Державний бюджет України) надходить у розпорядження органів місцевого самоврядування.

У 2014 р. частка видатків місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у ВВП порівняно із 2008 р. зросла на 0,89% і становила 14,27%, а у видатках зведеного бюджету – на 1,71% і становила 42,73%. Зазначені тенденції свідчать про

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

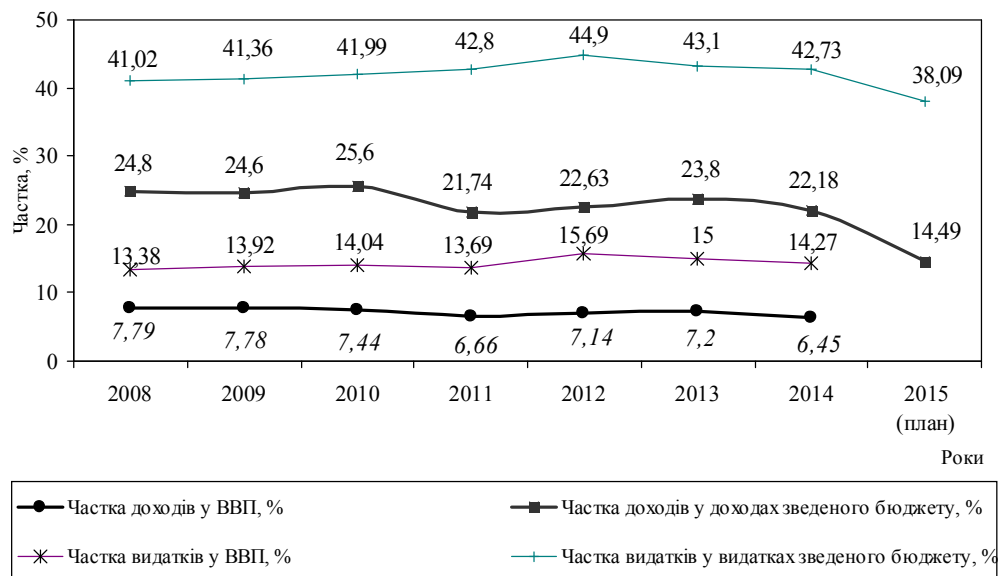


Рис. 2. Динаміка частки доходів і видатків місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) у ВВП та доходах і видатках зведеного бюджету у 2008–2015 рр., %

Примітка. Розраховано автором на основі даних [2; 3; 4].

Дослідження динаміки доходів та видатків місцевих бюджетів України (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) дає підстави констатувати, що у 2014 р. доходи місцевих бюджетів зросли на 72,3 млрд. грн., або 45,36% до 231,7 млрд. грн. порівняно із 2010 р., видатки місцевих бюджетів – на 65,8 млрд. грн., або 41,18% до 225,6 млрд. грн. відповідно.

У 2010–2014 рр. серед доходів місцевих бюджетів переважали доходи загального фонду – їхня питома вага коливалася на рівні 85,03–89,59%, серед видатків – видатки загального фонду місцевих бюджетів – 84,19–89,34%.

Що стосується структури доходів місцевих бюджетів України (табл. 3), то у 2014 р. податкові надходження складала 37,69% доходів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів). Їхній обсяг становив 87,3 млрд. грн., що на 4,2% менше від показника 2013 р. Серед податкових надходжень податок на доходи фізичних осіб продовжує зберігати позицію найвагомішого за обсягом видом доходів місцевих бюджетів, його частка становить 61,9%.

У 2014 р. порівняно із 2010 р. спостерігалось зменшення частки податкових надходжень на 4,7%, неподаткових надходжень – на 0,21%, доходів від операцій з капіталом – 1,11%, надходжень до цільових фондів – 0,85%. У той же час у 2014 р. обсяг міжбюджетних трансфертів зріс на 51,72 млрд. грн., або 165,57% порівняно із 2010 р., обсяг доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів – на 20,59 млрд. грн., або 125,57%.

Динаміка структури доходів місцевих бюджетів України у 2010–2015 рр., %

Види доходів	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (план)
Податкові надходження	42,39	40,26	38,11	41,26	37,69	26,78
Неподаткові надходження	5,5	6,01	5,61	5,49	5,29	4,79
Доходи від операцій з капіталом	1,6	1,01	0,78	0,63	0,49	0,49
Цільові фонди	1,01	0,45	0,25	0,21	0,16	0,11
Трансферти	49,5	52,27	55,25	52,41	56,37	67,83

Примітка. Розраховано автором на основі даних [3; 4].

Порівнюючи темпи приросту доходів місцевих бюджетів та міжбюджетних трансфертів, встановлено, що упродовж 2010–2014 рр. доходи місцевих бюджетів зростали повільніше, ніж міжбюджетні трансферти, отримані місцевими бюджетами. Середній темп приросту доходів становив 5,86%, а міжбюджетних трансфертів – 13,43%.

У 2010–2014 рр. спостерігалось зростання частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів на 6,87% до 56,37% у 2014 р., що є свідченням зростання ролі трансфертів у формуванні доходів та виникнення передумов до зниження мотивації органів місцевої влади до мобілізації податкових та інших надходжень. Позитивне, на перший погляд, збільшення обсягу дохідної частини місцевих бюджетів насправді означає посилення фінансової залежності органів місцевого самоврядування від центральних органів державної влади та їхню неспроможність за рахунок власних і закріплених доходів здійснювати видатки на виконання делегованих та власних повноважень.

Дослідження динаміки і структури видатків місцевих бюджетів України за функціональним призначенням (табл. 4) дало підстави констатувати зростання видатків місцевих бюджетів України у 2014 р. на 65,87 млрд. грн., або 41% порівняно із 2010 р. Найбільшу питому вагу у видатках місцевих бюджетів упродовж 2010–2014 рр. займали видатки соціального спрямування – 81,64% (середній показник за п'ять років), зокрема на освіту – 32,43%, соціальний захист і соціальне забезпечення – 23,76%, охорону здоров'я – 21,58%, культуру, мистецтво, фізичну культуру, спорт, засоби масової інформації – 3,87%. Подібна тенденція збережеться і у 2015 р.

У результаті аналізу видатків місцевих бюджетів за економічною характеристикою операцій встановлено, що переважають поточні видатки: у 2010 р. їхня частка становила 96,9%; у 2011 р. – 90,39%; 2012 р. – 92,71%; 2013 р. – 93,52%; 2014 р. – 93,82%. Такий склад видатків місцевих бюджетів України свідчить про зменшення 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 практики формування доходів та 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.

Таблиця 4

Динаміка та структура видатків місцевих бюджетів України у 2010–2014 рр.

2010		2011		2012		2013		2014		Абсол. приріст обсягу видатків, млрд. грн.	Темп зростання обсягу видатків, рази
Об-сяг, млрд. грн.	Пит. вага, %	Об-сяг, млрд. грн.	Пит. вага, %	Об-сяг, млрд. грн.	Пит. вага, %	Об-сяг, млрд. грн.	Пит. вага, %	Об-сяг, млрд. грн.	Пит. вага, %		
Загальнодержавні функції											
10,21	6,39	9,88	5,46	10,6	4,76	11,6	5,28	11,02	4,88	0,81	1,08
Оборона											
–	–	0,001	–	0,001	–	0,001	–	0,002	0,001	0,002	–
Громадський порядок, безпека та судова влада											
0,25	0,16	0,22	0,12	0,2	0,09	0,22	0,10	0,25	0,11	–	–
Економічна діяльність											
7,8	4,88	12,35	6,82	13	5,84	9,5	4,32	9,23	4,09	1,43	1,18
Охорона навколишнього природного середовища											
0,58	0,36	0,89	0,49	1,2	0,54	1	0,45	0,88	0,39	0,3	1,52
Житлово-комунальне господарство											
4,59	2,87	8,36	4,62	19,7	8,85	7,6	3,46	17,7	7,84	13,11	3,86
Охорона здоров'я											
35,99	22,53	38,74	21,4	47,1	21,16	48,7	22,15	46,57	20,64	10,58	1,29
Духовний та фізичний розвиток											
6,36	3,98	6,92	3,82	8,2	3,68	8,52	3,88	8,99	3,98	2,63	1,41
Освіта											
51,02	31,93	59	32,6	71,3	32,03	74,6	33,93	71,43	31,66	20,41	1,40
Соціальний захист та соціальне забезпечення											
35,22	22,05	41,89	23,14	50	22,46	56,5	25,70	57,44	25,47	22,22	1,63
Міжбюджетні трансферти											
7,74	4,85	2,72	1,5	1,3	0,58	1,61	0,73	2,12	0,94	-5,6	0,27
Разом видатків											
159,76	100	180,99	100	222,6	100	219,85	100	225,63	100	65,87	1,41

Примітка. Розраховано автором на основі даних [3].

Із прийняттям законів України № 80-VIII “Про Державний бюджет України на 2015 рік” [7], № 79-VIII “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” [8] та № 71-VIII “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи” [9] з метою забезпечення бюджетної автономії і фінансової самостійності місцевих бюджетів відбулися зміни у складі, розмежуванні доходів і видатків між ланками бюджетної системи. Зокрема:

- систематизовано та закріплено видатки за рівнями місцевих бюджетів із одночасною передачею з державного бюджету окремих видатків у соціально-культурній сфері на місцевий рівень;
- передбачено нові підходи до формування доходів місцевих бюджетів;

– змінено склад міжбюджетних трансфертів та 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), розроблено новий механізм горизонтального бюджетного вирівнювання.

У 2015 р. замість дотації вирівнювання 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 до податків, які враховуються при бюджетному вирівнюванні, надходження до місцевих бюджетів та розширювати базу оподаткування. Водночас, 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 визначеним Бюджетним кодексом України місцевим бюджетам на фінансування: охорони здоров’я – медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру; освіти – освітня субвенція та субвенція на підготовку робітничих кадрів; соціального захисту – субвенції на здійснення державних програм соціального захисту і т.д.

У складі трансфертів, які отримують місцеві бюджети, переважатимуть субвенції – у 2015 р. їхня питома вага становитиме 96,55%, що свідчить про посилення цільового спрямування коштів, які передаються з державного бюджету України.

У Бюджетному кодексі України за станом на 1.07.2015 р. відповідно до статей 103², 103³, 103⁴ освітня субвенція може спрямовуватися на [1]:

1) оплату поточних видатків загальноосвітніх навчальних закладів усіх ступенів, шкільних відділень навчально-виховних комплексів “дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад”, “загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад”, спеціалізованих шкіл (шкіл-інтернатів), ліцеїв (ліцеїв-інтернатів), гімназій (гімназій-інтернатів), колегіумів (колегіумів-інтернатів), вечірніх шкіл, загальноосвітніх навчальних закладів для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, спеціальних загальноосвітніх навчальних закладів для дітей, які потребують корекції фізичного та/або розумового розвитку, навчально-реабілітаційних центрів; субвенція на підготовку робітничих кадрів – професійно-технічних та інших навчальних закладів державної та комунальної власності, які надають послуги з підготовки кваліфікованих робітників на умовах державного замовлення; медична субвенція – закладів охорони здоров’я;

2) реалізацію заходів з оптимізації мережі зазначених навчальних закладів та закладів охорони здоров’я.

У разі забезпечення у повному обсязі потреби у поточних видатках на бюджетний період та за умови відсутності простроченої бюджетної заборгованості за захищеними видатками навчальних закладів, які отримують кошти за рахунок освітньої субвенції і субвенції на підготовку робітничих кадрів, кошти, передбачені зазначеними субвенціями, можуть спрямовуватися на капітальні видатки вказаних вище навчальних закладів [1]. Водночас заклади охорони здоров’я, які отримують кошти, передбачені медичною субвенцією, такої можливості позбавлені. Вони зможуть оновлювати власну матеріально-технічну базу лише у наступному бюджетному періоді за умови наявності залишку коштів медичної субвенції на кінець бюджетного періоду або у поточному

році виключно за рахунок власних надходжень чи інших бюджетних коштів (за винятком медичної субвенції), передбачених на фінансування галузі охорони здоров'я. На наш погляд, такі недоліки у бюджетному законодавстві негативно впливають на діяльність закладів охорони здоров'я, знижують якість медичних послуг та у зв'язку із значною зношеністю основних засобів зазначених медичних установ (у 2013 р. ступінь зносу становив 45,7% [10]) загрожують безпеці пацієнтів.

Вважаємо за доцільне, також привести у відповідність з Бюджетним кодексом України, нормативні документи щодо порядку використання коштів освітньої, медичної субвенції та субвенції на підготовку робітничих кадрів [11; 12; 13] (зокрема, положення щодо спрямування коштів освітньої субвенції та субвенції на підготовку робітничих кадрів на здійснення капітальних видатків відповідних навчальних закладів) та передбачити у них можливість за рахунок коштів субвенцій погашати кредиторську заборгованість бюджетних установ, яка виникла за станом на 1 січня 2015 р.

Таким чином, враховуючи прийняті до бюджетного законодавства зміни, зумовлені необхідністю проведення бюджетної реформи, передбачається, що у 2015 р. обсяг коштів, який передаватиметься з місцевих бюджетів до Державного бюджету України, буде меншим порівняно із трансфертами, які місцеві бюджети одержать з державного бюджету. У результаті чистий трансферт вирівнювання у 2015 р. складе 149,3 млн. грн., що на 20,8 млрд. грн. більше порівняно із 2014 р. Водночас, як видно з даних табл. 3, у 2015 р. у структурі доходів місцевих бюджетів частка трансфертів зростає на 11,46% порівняно із 2014 р., що ставить під сумнів можливість посилення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування від центральних органів влади.

Не применшуючи позитиви від зміни організації міжбюджетних відносин, зазначимо, що проблема невідповідності 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 залишається невирішеною. Для прикладу, при розрахунку медичної субвенції не враховується реальна потреба в коштах для лікування хворих методом гемодіалізу в зв'язку з різною кількістю таких хворих у регіонах України. У зв'язку з цим доцільно відкоригувати, а при потребі і збільшити обсяг медичної субвенції місцевим бюджетам із урахуванням потреби у коштах для лікування хворих з порушенням функції нирок. Такі видатки пропонуємо включити у формулу розрахунку медичної субвенції окремим елементом (як це зроблено із обсягом коштів для лікування хворих на цукровий та нецукровий діабет) або передбачити окрему субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам для лікування цієї категорії хворих. З метою підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів на усіх рівнях бюджетної системи доцільно оптимізувати мережу бюджетних закладів із урахуванням результатів роботи, реальної потреби у них та забезпечити надання суспільних послуг відповідно до європейських стандартів.

Крім того, з 2015 р. фінансування закладів ветеринарної медицини здійснюється з обласних бюджетів за рахунок переданого екологічного податку – 55% (до 2015 р. до обласного бюджету надходило 10% зазначеного податку), обсягу якого, як свідчить практика, недостатньо для утримання зазначених закладів. У зв'язку з цим доцільно було б при розподілі стабілізаційної дотації обласним бюджетам передати обсяг бюджетних коштів, яких не вистачає для забезпечення функціонування ветеринарних лікарень та лабораторій.

Висновки та вектори подальших досліджень. Результати дослідження дали підставу резюмувати, що більшість із запропонованих у рамках проведення бюджетної реформи урядових заходів є доцільними, своєчасними та спрямовані насамперед на забезпечення органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами, необхідними для виконання власних та делегованих повноважень, усунення фіскальних дисбалансів, спричинених диспропорціями у соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць країни. Проте зміни у порядку формування доходів, здійснення видатків усіх бюджетів, організації міжбюджетних відносин очікуваних позитивних результатів для забезпечення економічного зростання та покращення добробуту населення не принесуть без реалізації виваженої державної політики у напрямку стимулювання економічної активності суб'єктів господарювання, зменшення тіньового сектору економіки насамперед шляхом створення сприятливих умов для розвитку малого і середнього бізнесу, реального послаблення податкового тиску, створення робочих місць, підвищення інвестиційної привабливості, стабілізації фінансової системи, боротьби з корупцією тощо.

Вагома суспільна значимість проблем, пов'язаних із функціонуванням бюджетної системи та пошуком пропозицій щодо векторів її реформування, зумовлена винятковою роллю бюджетів у забезпеченні надання якісних і доступних суспільних послуг населенню, обумовлює доцільність проведення подальших наукових досліджень у цьому напрямі.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Експрес-випуски Державного комітету статистики України “Валовий внутрішній продукт та валовий внутрішній доход України” за 2008–2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
3. Річні звіти Державної казначейської служби України про виконання Державного та місцевих бюджетів України за 2008–2014 рр. [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.
4. Квартальний звіт Державної казначейської служби України про виконання Державного та місцевих бюджетів України за перший квартал 2015 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=264517>.
5. Бюджетна система : підручник / за ред. С. І. Юрія, В. Г. Дем'янишина, О. П. Кириленко. – Тернопіль : ТНЕУ, 2013. – 624 с.
6. Муниципальні фінанси : навч. посіб. / За ред. д.е.н., проф. О. П. Кириленко. – Тернопіль : Астон, 2015. – 360 с.
7. Закон України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” № 80-VIII від 28.12.2014 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.
8. Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” № 79-VIII від 28.12.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
9. Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи” № 71-VIII від 28.12.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/71-19>.

10. Статистичний бюлетень "Основні засоби України за 2013 рік". Державна служба статистики України. – Київ, 2014. – 19 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
11. Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам" від 14.01.2015 р. № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-p>.
12. Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання надання субвенції на підготовку робітничих кадрів з державного бюджету місцевим бюджетам" від 14.01.2015 р. № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/7-2015-p>.
13. Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам" від 23.01.2015 р. № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/11-2015-p>.

References

1. Biudzhetni kodeks Ukrainy vid 08.07.2010 № 2456-VI [Budget Code of Ukraine of 08.07.2010 № 2456-VI. zakon1.rada.gov.ua. Retrieved from zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17 [in Ukrainian].
2. Ekspres-vypusky derzhavnoho komitetu statystyky Ukrainy "Valovy vnutrishnii produkt ta valovy vnutrishnii dokhod Ukrainy" za 2008-2014 roky [Express issue of the State Statistics Committee of Ukraine "Gross domestic product and gross domestic income Ukraine" for 2008-2014]. ukrstat.gov.ua. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].
3. Richni zvity Derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy pro vykonannya Derzhavnoho ta mistsevykh biudzhativ Ukrainy za 2008-2014 roky [Annual report of the State Treasury Service of Ukraine on the state and local budgets of Ukraine for 2008-2014]. treasury.gov.ua. Retrieved from <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?CurrDir=146,477> [in Ukrainian].
4. Kvaralniy zvit Derzhavnoi kaznacheiskoi sluzhby Ukrainy pro vykonannya Derzhavnoho ta mistsevykh biudzhativ Ukrainy za pershyi kvartal 2015 roku [Quarterly Report of the State Treasury Service of Ukraine on the State and local budgets Ukraine for the first quarter of 2015]. treasury.gov.ua. Retrieved from <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=264,517> [in Ukrainian].
5. Yurii, S. I., V. G. Demianyshyn, V. H., Kyrylenko O. P. (Eds.). (2013). *Biudzhetna systema [The Budget System]*. Ternopil: TNEU [in Ukrainian].
6. Kyrylenko, O. P. (2015). *Munitsypalni finansy [Municipal Finance]*. Ternopil: Aston [in Ukrainian].
7. Zakon Ukrainy "Pro Derzhavnyi biudzheth Ukrainy na 2015 rik" № 80-VIII vid 28.12.2014 [Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2015" № 80-VIII of 28.12.2014]. zakon4.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19> [in Ukrainian].
8. Zakon Ukrainy "Pro vnesennia zmin do Biudzhetnoho kodeksu Ukrainy ta shchodo reform mizhbiudzhethnykh vidnosyn" № 79-VIII vid 28.12.2014 [Law of Ukraine "On Amendments to the Budget Code of Ukraine on the reform of intergovernmental relations" № 79-VIII of 28.12.2014]. zakon2.rada.gov.ua. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19> [in Ukrainian].

9. Zakon Ukrainy "Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo podatkovoi reform" № 71-VIII vid 28.12.2014 Law of Ukraine "On Amendments to the Tax Code of Ukraine and some other legislative acts of Ukraine on tax reform" № 71-VIII of 28.12.2014]. *zakon1.rada.gov.ua*. Retrieved from [//zakon1.rada.gov.ua/laws/show/71-19](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/71-19) [in Ukrainian].
10. Statystychnyi biuletен "Osnovni zasoby Ukrainy za 2013 rik". Derzhavna sluzhba statystyky Ukrainy [Statistical Bulletin "Fixed Assets of Ukraine for 2013". State Statistics Service of Ukraine]. (2014). Kyiv. *ukrstat.gov.ua*. Retrieved from <http://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].
11. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Deiaki pytannia nadannia osvithoi subventsii z derzhavnoho biudzhetu mistsevym biudzhetam" vid 14.01.2015 № 6 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Some issues of providing educational grants from the state budget to local budgets" of 01.14.2015 № 6]. *zakon4.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-p> [in Ukrainian].
12. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Deiaki pytannia nadannia subventsii na pidhotovku robitnychykh kadriv z derzhavnoho biudzhetu mistsevym biudzhetam" vid 14.01.2015 № 7 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Some issues of the subsidy for training labor from the state budget to local budgets" of 14.01.2015 № 7]. *zakon4.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/7-2015-p> [in Ukrainian].
13. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy "Deiaki pytannia nadannia medychnoi subventsii z derzhavnoho biudzhetu mistsevym biudzhetam" vid 23.01.2015 № 11 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Some issues of providing medical subsidies from the state budget to local budgets" of 23.01.2015 № 11]. *zakon4.rada.gov.ua*. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/11-2015-p> [in Ukrainian].

Редакція отримала матеріал 20 травня 2015 р.