

УДК 336.13

Ольга КИРИЛЕНКО

Богдан МАЛИНЯК

## ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

*Розглянуто теоретичні засади формування видатків місцевих бюджетів. Досліджено можливість реалізації функцій суспільних фінансів на місцевому рівні. Наведено переваги та недоліки децентралізації забезпечення суспільних послуг населення. Досліджено принципи формування видаткової частини місцевих бюджетів.*

*The author considers the theoretical principles of forming of charges of local budgets. The article provides functions of public finances at local level. Special attentions is given to advantages and lacks of decentralization of providing of public services. The author analyzes principles of forming of expense part of local budgets.*

В останні роки набула актуальності проблема підвищення ролі місцевого самоврядування. Це зумовлено з одного боку загальноєвропейськими тенденціями до децентралізації державного управління, так і певними внутрішніми чинниками, які зумовили потребу реформування державного управління. Розширення владних повноважень місцевого самоврядування, яке зумовлене потребами сьогодення передбачає розширення фінансової незалежності місцевого самоврядування, в тому числі в сфері видаткових повноважень. Передумовою реформування місцевих бюджетів повинні служити глибокі теоретичні дослідження в цій сфері. Це дозволить закріпити за органами місцевого самоврядування такі видатки, в яких найбільше проявляється переваги децентралізованого забезпечення.

Проблемі дослідження теоретичних аспектів формування видаткової частини місцевих бюджетів приділялася увага вітчизняних науковців О. Василика, Ю. Ганущака, В. Кравченка, І. Луніної, К. Павлюк, С. Слухая. Серед російських економістів, публікації яких присвячені цій темі можна відзначити праці А. Бабич, Л. Ігоніної, Н. Киніної, Л. Павлової, І. Стародубровської, В. Христенка, А. Швецова. Значну увагу розгляду теоретичних засад формування видаткової частини місцевих бюджетів приділяли західні фінансисти – Ш. Бланкарт, Дж. Б'юкенен, Р. Масгрейв, Ю. Немец, Дж. Е. Стігліц, Х. Ціммерман. Незважаючи на значну увагу темі дослідження, аналіз сучасних проблем фінансової науки України дозволив виявити низку нерозв'язаних питань.

Завданням даної публікації є систематизація теоретичних досліджень з питань формування видаткової частини місцевих бюджетів, а також вивчення не висвітлених аспектів закріплення видаткових зобов'язань за місцевими бюджетами України.

На розвиток економічної та соціальної сфери будь якої країни значний вплив справляють бюджетні видатки, які виступають джерелом забезпечення суспільних потреб. Якщо доходи держави в значній мірі відображають масштаби її економічної діяльності та обсяги перерозподілу новоствореного продукту в реальній економіці, то бюджетні видатки служать джерелом отримання благ як безпосередньо населенням, так і суб'єктами господарської діяльності.

В демократичній державі право приймати рішення щодо збирання суспільних доходів і витрачання зібраних коштів належить народу. Однак, ухвалення рішень у фінансовій сфері безпосередньо всією громадою можливе тільки під час проведення референдумів і спостерігається дуже рідко. Свої права щодо визначення напрямів спрямування суспільних коштів громадяни делегують своїм представникам в органах державної влади та місцевого самоврядування. Тому рішення про використання бюджетних ресурсів в демократичній країні приймають політики, обрані громадськістю. На їхню поведінку впливають різноманітні фактори, найважливішими з яких є бажання бути переобраним на наступних виборах,

відстоювання програмних цілей політичної партії, лобіювання інтересів приватного бізнесу, прагнення особистого збагачення і т. д.

Політики при розподілі бюджетних ресурсів дуже часто не наводять аргументованих пояснень з приводу визначених напрямків їх витрачання. Ще на початку ХХ століття видатний італійський вчений Франческо Нітті відзначав, що багато фінансистів відмовляються розглядати питання про державні видатки, оскільки вони, на їх думку, повинні цікавити політику а не фінансову науку [1, с. 101]. В таких умовах дослідження економістів обмежувалися сферою бюджетних надходжень та їх впливу на економічне життя. Такий підхід Ф. Нітті справедливо вважав помилковим, адже доходи й видатки бюджетів розглядати незалежно одні від одних немає сенсу.

Досліджуючи суспільні доходи та видатки в комплексі, науковці, зазвичай, пріоритет віддають видаткам. Формуванню видаткової частини сімейного бюджету чи фінансового плану приватної фірми зазвичай передує процес визначення доступних фінансових ресурсів. Однак, на відміну від приватної фірми, в державі існують значно більші можливості для отримання необхідних коштів для своїх потреб (наприклад збільшення податкового навантаження). Тому важливо спочатку визначитись із видатковими потребами, щоб знати яку суму доходів потрібно залучити до бюджету. З цього приводу відомий французький фінансист Рене Штурм стверджував: “Государство берет из кармана других, чего не делают частные лица... Эта прерогатива обязывает его сначала установить нужную сумму, чтобы, зная потребности, определить величину жертв, которых оно затем потребует” [2, с. 177].

Зважаючи на те, що ухвалення рішень щодо витрачання суспільних коштів лежить у політичній площині, важливе значення для фінансової науки має з'ясування особливостей поведінки політиків при їх вирішенні. Ця проблема стала об'єктом досліджень теорії суспільного вибору, засновником якої був лауреат Нобелівської премії американський фінансист Джеймс Б'юкенен. В дослідженнях цього вченого та його послідовників розглядаються особливості ухвалення рішень в фінансовій сфері в умовах демократії. Сучасна практика прийняття фінансових

законів та інших нормативно-правових актів в представницьких органах влади передбачає наявність простої більшості голосів народних обранців. В обставинах, коли для прийняття будь-якого рішення з питань бюджету достатньо згоди переважної кількості народних обранців, виникає суттєва загроза дискримінації інтересів меншості. В такому випадку бюджетні видатки спрямовуються на цілі, досягнення яких прагне та частина суспільства, інтереси якої представлені більшістю. Більше того, джерелом цих видатків може бути підвищення податкового тягаря для електорату, який представлений меншістю в органах влади. Щоб уникнути цієї ситуації, науковці пропонують запровадити критерій загальності щодо прийнятих рішень у сфері суспільних фінансів [3, с. 85]. Відповідно до даного критерію бюджетні видатки повинні бути направлені на здійснення тих програм і заходів, користь від яких отримують всі члени суспільства.

Видатки бюджету в демократичному суспільстві неодмінно мають бути засобом задоволення колективних потреб населення. Джерелом їх забезпечення можуть бути видатки центрального бюджету держави або місцевих бюджетів. Для того, щоб з'ясувати які витрати доцільно здійснювати з місцевих бюджетів, необхідно дослідити їхню роль у реалізації функцій суспільних фінансів. (рис. 1).



**Рис. 1. Реалізація функцій суспільних фінансів за допомогою бюджетних видатків.**

Стабілізаційна функція суспільних фінансів полягає в тому, щоб, змінюючи доходи та видатки бюджету, зменшувати негативні наслідки коливання амплітуди економічних циклів. Помірне збільшення бюджетних видатків в період спаду економіки стимулює сукупний попит, що позитивно впливає на динаміку економічних індикаторів. Можливість реалізації стабілізаційної функції фінансів на місцевому рівні в умовах відкритості місцевих економік є досить обмеженою. Адже коли відбувається вільний рух товарів, капіталу та робочої сили в межах усієї країни, стимулювання економічного зростання на певній території пошириться на економіку інших регіонів, що значно послабить вплив місцевої бюджетної політики.

Стабілізація економічної системи держави за допомогою інструментарію суспільних фінансів ефективна за умови узгодження фіскальної і грошово-кредитної політики. Якщо в країні існує єдина грошово-кредитна система, а місцеві економіки відкриті одна для одної, реалізація стабілізаційної функції за допомогою видатків місцевих бюджетів буде неефективною. Тому такі видатки доцільно закріпити за державним бюджетом. Ефективність видатків місцевих бюджетів, спрямованих на стабілізацію економічного розвитку, є меншою ще й тому, що в період економічного

спаду відбувається скорочення надходжень цих бюджетів одночасно із зростанням питомої ваги видатків соціального призначення. В цих умовах обмежені можливості дохідної бази місцевого самоврядування не дають змоги збільшувати необхідні в даний період видатки з метою стабілізації й покращення економічної ситуації.

Сутність перерозподільчої функції фінансів полягає в тому, щоб за допомогою прогресивного оподаткування, з одного боку, та надання трансфертів населенню, з іншого, зменшити нерівність доходів членів суспільства. Перерозподільчі заходи вживаються з метою недопущення істотних відмінностей між особами з низькими та високими статками, зниження рівня бідності і служать одним із засобів досягнення гармонії та справедливості в суспільстві. Сама наявність соціальної допомоги в умовах демократії свідчить про те, що становище нужденних небайдуже основній масі виборців-податкоплатників [4, с. 275]. Здійснення перерозподільчих заходів на місцевому рівні може бути пов'язане з виникненням додаткових стимулів для міграції громадян з однієї місцевості до іншої. Окремі особи, переважно найбідніші, намагатимуться обрати для проживання ті регіони, де призначаються більші обсяги трансфертів населенню. Уникнути цього явища можна завдяки встановленню загальнонаціональних параметрів бюджетних видатків, що направляються на здійснення перерозподільчих заходів. Разом з тим, місцева влада оперує більш повною і достовірною інформацією про фінансове і майнове становище мешканців території, що свідчить на користь здійснення таких видатків місцевих бюджетів.

Реалізація аллокаційної функції суспільних фінансів полягає в забезпеченні населення товарами та послугами, які не можуть бути надані ринковою економікою в необхідному обсязі. Існує окрема категорія чистих суспільних благ, які в звичайних умовах не надаються суб'єктами ринкового господарства. Характерними властивостями чистих суспільних благ є: по-перше, неможливість виключення окремого споживача від їх споживання, або наявність значних витрат, пов'язаних з таким виключенням; по-друге, надання послуги додатковому споживачу не збільшує витрати. Добровільне об'єднання громадян з метою фінансового забезпечення таких благ практично неможливе: завжди виявляться особи, які не

бажатимуть брати участь у їх фінансуванні, однак відлучити їх від користування послугами буде неможливо. Цей стан у економічній науці описаний як “проблема безбілетного пасажера”. Відтак, єдиним джерелом забезпечення цих послуг виступає бюджет.

За рахунок бюджетних коштів фінансується надання не тільки чистих суспільних благ, але й інших благ, які мають ознаки приватних. У випадку самостійного прийняття приватними особами рішень щодо придбання певних послуг, вигоди від їх отримання можуть бути оцінені необ’єктивно. Це може призвести до того, що обсяги виробництва та споживання благ, які мають неабияку суспільну значущість, будуть недостатніми. Тому вважається, що в окремих випадках інтереси громадян відомі державі краще, ніж самим особам, і широкий спектр видатків повинна здійснювати безпосередньо держава, а не приватні особи [5, с. 114]. Прикладом таких товарів і послуг може бути базова освіта, перша медична допомога, послуги бібліотек тощо.

Фінансування суспільних послуг може здійснюватися за рахунок видатків як державного, так і місцевих бюджетів. Тому важливою є проблема розподілу повноважень на здійснення видатків між різними рівнями бюджетів. Основний принцип розмежування видаткових зобов’язань між центральною владою та місцевим самоврядуванням був сформульований ще в середині XVIII столітті Адамом Смітом. Вчений зазначав: “витрати, що мають місцеве чи обласне значення, мають покриватися з місцевих чи обласних доходів і не обтяжувати собою загальний дохід суспільства. Несправедливо, аби суспільство в цілому давало кошти на оплату витрат, здійснених на користь лише однієї частини цього суспільства” [6, с. 499].

В кінці XX століття американський вчений Річард Масгрейв, підтверджуючи вірність запропонованого принципу, зауважив: “забезпечення суспільних послуг має визначатися і оплачуватися тими, хто отримує від них вигоду. Суспільні блага і послуги, користь від яких має все населення країни, повинні забезпечуватися і оплачуватися централізовано, тоді як ті, що поширюються тільки на якийсь певний

регіон, мають забезпечуватися на місцевому рівні” [3, с. 105]. Вирішуючи питання забезпечення суспільних послуг за рахунок бюджетних коштів, слід мати на увазі, що при децентралізованому підході існує можливість повніше враховувати інтереси споживачів, а при переході до централізованого забезпечення – знизити вартість послуг. Можна навести також інші переваги та недоліки централізації або децентралізації бюджетних видатків (табл. 2).



**Переваги та недоліки забезпечення суспільних послуг  
за рахунок місцевих бюджетів [7, с. 21]**

| <b><i>ПЕРЕВАГИ, ЯКІ ОТРИМУЮТЬ ВІД<br/>ЗАКРІПЛЕННЯ ВИДАТКІВ ЗА<br/>МІСЦЕВИМИ БЮДЖЕТАМИ</i></b>  | <b><i>УМОВИ, ЯКІ УТРУДНЮЮТЬ<br/>ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ З<br/>МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ</i></b>  |
|--|--|
| <p><b>1. Відмінності в смаках</b></p> <p>Чим менша територіальна одиниця, тим більш однорідні переваги людей, які проживають на цій території. Саме місцева влада може запропонувати населенню суспільні блага, які більше відповідають їх перевагам.</p>  | <p><b>1. Економія на масштабі</b></p> <p>Для окремих суспільних благ збільшення кількості їх споживачів призводить до зниження витрат виробництва з розрахунку на одного споживача.</p>  |
| <p><b>2. Доступ до інформації</b></p> <p>Інформація про локальні потреби в суспільних благах більш доступна місцевим органам влади; витрати на її отримання є нижчими. Наприклад, потребу території в місцевих дорогах простіше визначити на місцевому рівні.</p>  | <p><b>2. Регулювання зовнішніх ефектів (екстерналій)</b></p> <p>При наданні суспільних благ на локальному рівні не враховуються обумовлені ними зовнішні ефекти, тобто не беруться до уваги всі вигоди або втрати від їх виробництва. Це призводить до перевиробництва або недовиробництва благ.</p> |
| <p><b>3. Стимулювання міжрегіональної конкуренції</b></p> <p>У випадку незадоволеності політикою місцевої влади, в тому числі й у сфері забезпечення суспільних благ, деякі мешканці даної території можуть емігрувати в інші місця. Міграція населення створює стимули для здійснення більш ефективної місцевої економічної та фінансової політики.</p> | <p><b>3. Запобігання “експорту проблем” та “імпорту вигід”</b></p> <p>Місцева влада, забезпечуючи блага, може навмисне створювати умови, які покращують становище даної територіальної спільноти за рахунок погіршення становища інших спільнот.</p>   |
| <p><b>4. Можливість експериментування в локальних масштабах</b></p>  | <p><b>4. Стандартизація якості благ</b></p>  |

|   |  |
|---|--|
| <p>Певні труднощі пов'язані з визначенням найкращого способу надання конкретного суспільного блага та з'ясування того, чи існує він взагалі. Наявність у регіональної та місцевої влади права самостійно формувати політику дає змогу перевірити різні підходи і порівняти одержані результати.</p> | <p>При наданні суспільних благ на місцевому рівні важко дотримуватися встановлених стандартів їх якості. В даному разі виникають передумови для порушення суспільної соціальної справедливості в країні.</p> |
|---|--|

При визначенні рівня бюджету, з якого потрібно фінансувати видатки для забезпечення суспільних потреб, користуються принципом, що найбільшої ефективності у виконанні тієї чи іншої видаткової функції можна досягти, якщо вона буде закріплена за нижчим із тих рівнів влади, котрі можуть реалізувати її належним чином. Даний принцип має назву субсидіарності.

Однак, існують також умови ефективного забезпечення суспільних благ, яких важко дотримуватися при децентралізованому підході. До цієї групи принципів можна віднести необхідність врахування економії на масштабі (див. табл. 2). Суть принципу полягає в тому, що надання послуги більшій кількості споживачів призводить до зменшення вартості цієї послуги в розрахунку на одного споживача. Однак таке зниження вартості спостерігається до певного часу – з досягненням критичного рівня вартість одиниці послуги зростає. Так, організація пожежної охорони в населеному пункті із чисельністю населення 1000 чоловік потребує тих самих витрат, що й для населеного пункту із чисельністю мешканців 2000 чоловік. В даному випадку очевидно, що вартість цієї послуги в розрахунку на одного мешканця відрізнятиметься в два рази. З метою ефективного використання бюджетних коштів такого роду видатки необхідно здійснювати централізовано, що буде сприяти економії ресурсів.

При забезпеченні колективних потреб населення за рахунок місцевих бюджетів існує можливість повніше враховувати запити громадян, адже місцева влада знаходиться у безпосередній близькості до споживачів благ. Тому наявність більш повної та достовірної інформації про вподобання жителів регіону створює

необхідні умови для надання громадянам тих суспільних та приватних благ, яких вони найбільше потребують.

Проте, при наданні послуг населенню за рахунок місцевого бюджету, існує можливість виникнення ситуації, коли користь від благ будуть отримувати жителі прилеглих територій. Тому необхідно мати на увазі, що надання цих послуг потрібно буде здійснювати в більших обсягах, а, відповідно, більшими будуть видатки. Таким чином, буде порушено основну умову функціонування місцевих фінансів, адже бюджет буде наповнюватися за рахунок сплачених податків в певній місцевості, а користь від видатків поширюватиметься на більшу територію. Схожим чином можуть виникати негативні наслідки для прилеглих територій, які зумовлені видатками певного регіону. Для уникнення дисбалансів у місцевих фінансах доцільно зменшувати ступінь децентралізації видатків (табл. 2).

Прерогатива забезпечення послуг за рахунок місцевих бюджетів полягає в тому, що пропонуючи мешканцям різні набори суспільних благ, регіони конкурують між собою. Прагнення забезпечити кращі умови для проживання в кожному з регіонів призводить до загального покращення економічного та соціального становища в країні. Переваги населення проявляються при виборі ними місця проживання. Американський фінансист Чарльз Тібу доводив, що громадяни переїжджають в ті місцевості, в яких набір пропонованих локальних благ найповніше відповідає їхнім пріоритетам [8, с. 609]. Тлумачення даного явища, яке називають “голосування ногами” ввійшло в фінансову науку під назвою теореми Тібу. Слід відзначити, що дане твердження має своїх опонентів, які наводять вагомі аргументи, що обмежують припущення вченого. Такими аргументами є наявність значних витрат на переїзд, існування неекономічних факторів, які перешкоджають зміні місця проживання (див. табл. 2).

В епоху глобалізації значення регіональних відмінностей у пропонованому наборі суспільних послуг різко зростає. В сучасних умовах корпорації доволі легко приймають рішення щодо зміни місця розташування і для того щоб їх вибір схилити на користь своєї місцевості, влада повинна не тільки забезпечити їм доступ до

кваліфікованої робочої сили, транспортної та телекомунікаційної інфраструктури, але також забезпечити надання тих послуг, які дозволяли б залучати й утримувати висококваліфікований персонал. Результати досліджень мотивів міграції працівників розумової праці засвідчили, що їх приваблюють такі атрибути якості життя, як різноманітність, терпимість, багате культурне середовище, наявність місць для відпочинку і розваг, якісні суспільні освітні установи, хороші сусіди і низький рівень злочинності [9, с. 363]. Тому великого значення набувають видатки місцевих бюджетів, які є джерелом забезпечення важливих суспільних потреб, що визначають якість життя в місцевостях.

Надання повноважень місцевій владі щодо здійснення видатків загрожує виникненню ситуацій, коли одна місцевість спеціально створює умови, які покращують становище даної спільноти за рахунок погіршення становища сусідніх територій (див. табл. 2). В цілому така ситуація не сприяє загальному розвитку всіх територій. Одним із шляхів недопущення таких дій є перенесення такого виду видатків на вищий рівень бюджету.

Становище за якого певний вид суспільних послуг надається великою кількістю органів місцевого самоврядування сприяє пошуку кращих шляхів задоволення потреб населення ніж монополізована система держави. Конкуренція між органами самоврядування в даному випадку стимулює появу нових видів суспільних благ і більш досконалих способів їх виробництва [10, с. 21]. При цьому простіше здійснювати експерименти щодо вдосконалення надання послуг населенню, обмінюватись позитивним досвідом в цій сфері, що сприяє підвищенню загальної ефективності суспільних видатків.

Населення, яке проживає в регіонах з достатніми податковими надходженнями буде отримувати більші обсяги суспільних послуг в разі здійснення певного виду видатків із місцевих бюджетів. Однак існують певні види послуг, які забезпечуються бюджетом і доступ до них рівною мірою повинно мати населення будь-якої місцевості. До них можна віднести забезпечення освіти, охорони здоров'я, культури і т. д. В разі покладання обов'язку щодо фінансового забезпечення таких

видатків на місцеві бюджети важко забезпечити дотримання єдиних стандартів якості суспільних благ. При централізованому забезпеченні суспільно важливих видатків існують ефективні механізми, які дозволяють надавати такі послуги відповідно до єдиних стандартів (табл. 2).

При визначенні набору послуг, які будуть фінансуватися з державного або місцевих бюджетів необхідно враховувати також можливість безперешкодного доступу до цієї послуги різноманітних споживачів та ареал доступності благ (віддаленість території на яку поширюються послуги від місця її надання). Так, в окремих суспільних послугах, зокрема, національна оборона, зовнішня політика ареал доступності є великий та поширюється на територію всієї країни. В інших послугах, які забезпечуються бюджетними видатками, ареал доступності малий – перша медична допомога, послуги дитячих садочків, початкова освіта. Для раціонального надання суспільних благ, важливо щоб послуги із меншою сферою доступності забезпечувалися з місцевих бюджетів нижчого рівня, і навпаки, суспільні блага, ареал доступності яких співпадає із територією всієї країни – з державного бюджету.

Закріплення видаткових повноважень за органами місцевого самоврядування та за органами центральної влади в кожній країні здійснюється по-різному, з врахуванням історичних особливостей країн, традицій формування дохідних джерел місцевим самоврядуванням, політики фінансового вирівнювання місцевих бюджетів. Однак існують деякі види державних послуг, які майже у всіх країнах закріплені за органами місцевого самоврядування. До них, передусім, можна віднести послуги житлово-комунального господарства, місцевого громадського транспорту, пожежної охорони, охорони правопорядку, благоустрій територій. Таким чином мова йде про такі видатки, які забезпечують сприятливі умови для проживання населення. Адам Сміт зазначав: “Якби лондонські вулиці мали освітлюватися і брукуватися за рахунок скарбниці, чи існувала б якась імовірність, що вони будуть освітлені і вибрукувані так добре і з такими невеликими витратами, як нині?” [6, с. 449].

Що стосується віднесення інших напрямів видатків до місцевих бюджетів, то відповідь тут не настільки однозначна. Так, видатки по соціальному забезпеченню спрямовуються для реалізації перерозподільчої функції (пріоритет на здійснення таких видатків наданий центральній владі). Для фінансування таких видатків потрібна детальна об'єктивна інформація про рівень добробуту отримувачів соціальних допомог, а можливості отримувати кращу інформацію є у органів місцевого самоврядування. Тому в цьому випадку повноваження щодо здійснення таких витрат можуть бути розмежовані між рівнями влади.

Забезпечення послуг освіти в зарубіжних країнах покладаються на всі рівні влади. Якщо фінансування вищої освіти здійснюється переважно за рахунок бюджетів вищого рівня для забезпечення ефекту масштабу, то надання початкової та середньої освіти здебільшого здійснюється за рахунок місцевих бюджетів. Наслідком закріплення видаткових зобов'язань щодо послуг освіти за органами місцевого самоврядування може бути диференціація якості цих послуг в залежності від фінансової спроможності місцевих бюджетів. Для уникнення такого стану справ розвинуті країни запроваджують стандарти надання освітніх послуг, яких повинні дотримуватися органи місцевого самоврядування. Крім того вживаються заходи щодо вирівнювання фінансового забезпечення цього напрямку видатків на всій території країни.

Видатки на охорону здоров'я в багатьох країнах розмежовані як між приватним та державним сектором, так і між різними рівнями державної влади. Так, видатки на утримання закладів першої медичної допомоги, санітарно-епідеміологічних служб зазвичай здійснюється органами місцевого самоврядування. Утримання закладів, які надають спеціалізовану медичну допомогу здійснюється із місцевих бюджетів вищих рівнів, що дозволяє оптимізувати видатки завдяки ефекту масштабу. Видатки, які мають загальнонаціональне значення, такі як заходи щодо боротьби з епідеміями, запобігання поширенню інфекційних захворювань, як правило, здійснюються із центрального бюджету.

У фінансовій літературі розрізняють поняття забезпечення товарів і послуг за рахунок бюджетних коштів та безпосереднього їх виробництва [11, с. 367]. Тому процес надання блага можна розглядати як взаємозв'язок двох елементів – його фінансування та виробництва. При цьому послуги забезпечені бюджетним фінансуванням (охорона здоров'я, прибирання міських вулиць, тощо) не обов'язково повинні надаватися державними установами. В умовах ринкової економіки, коли суб'єкти різних організаційно-правових форм мають право займатися широким спектром діяльності, послуги населенню можуть надаватися державою та місцевим самоврядуванням в особі бюджетних установ, або відбуватися їх придбання у приватному секторі. Для цього владні інститути можуть укладати угоди з приватними підприємствами про надання певних суспільно важливих послуг, які будуть оплачуватися за рахунок бюджету або осіб, які їх отримують.

Наявність різноманітних варіантів надання бюджетних послуг дає змогу вибрати найкращий з них. В умовах багаторічного існування державної монополії на засоби виробництва в Радянському Союзі навіть мови не могло бути про те, щоб населення отримувало певні послуги за рахунок бюджетних коштів від недержавних організацій. Однак досвід розвинених країн Заходу засвідчує позитивні результати вдалого поєднання переваг державного та приватного секторів.

В даному ракурсі перевагою приватних структур є вища мотивація досягнення кращих результатів діяльності. Завдяки використанню цієї переваги недержавних організацій можна підвищити ефективність бюджетних видатків. Ще в 20-х роках минулого століття М. І. Мітіліно стверджував, що “урядовець чи робітник на державному господарчому підприємстві не заінтересований в наслідках його діяльності і не може, мовляв, конкурувати з приватною ініціативою приватного виробника” [12, с. 27].

Досвід економічно розвинених демократичних країн дозволяє переконатися в тому, що оптимальне поєднання участі суб'єктів підприємницької діяльності та органів місцевої влади сприяє значній економії бюджетних коштів. Так, залучення

приватних підприємств до прибирання вулиць і приміщень бюджетних установ у цілому ряді випадків призвело до зменшення видатків у 1,5 рази; приблизно такий рівень економії спостерігався в сфері постачання води, метеопрогнозування і т.д. В будівництві відмінності між сумою видатків державних і приватних організацій складають приблизно 20%, а в автобусному сполученні – 160% [13, с. 290]. Таким чином, забезпечення конкурентного середовища в сфері надання послуг населенню, сприяє з одного боку економії бюджетних коштів, а з іншого – підвищенню якості послуг.

Розглядаючи теоретичні засади бюджетних видатків необхідно з'ясувати принципи формування видаткової частини місцевих бюджетів [11, с. 285]. Принцип відповідності є одним з основних у сфері місцевих фінансів. Сутність його полягає в тому, що закріплення видаткових зобов'язань за місцевими бюджетами повинно відповідати наданим органам місцевого самоврядування повноваженням визначати обсяг та структуру видатків. Тільки в разі дотримання принципу відповідності можна говорити про можливість використання всіх переваг децентралізованого забезпечення всіх благ.

Поняття принципу безперервності полягає в тому, що бюджетні видатки необхідно розглядати, як безперервний процес руху фінансових потоків. В цьому контексті витрачання коштів бюджету з одного боку є кінцевим етапом руху бюджетних коштів, а з другого – доходами для працівників бюджетних установ, які отримують заробітну плату, виручкою суб'єктів підприємницької діяльності, які постачали товари та послуги для потреб бюджетних установ і т. д.

Принцип раціональності передбачає необхідність ефективного використання коштів місцевих бюджетів. Вилучаючи із приватного сектору кошти для суспільних потреб, кожного разу владі необхідно доводити виборцям раціональність їх використання. Бюджетні видатки повинні бути досліджені на предмет ефективного їх використання, адже без належного оцінювання результатів діяльності суспільного сектору важко відповісти на запитання про оптимальний баланс між суспільним та приватним сектором [3, с. 68]. Предметом пильної уваги обов'язково повинні бути



значні за обсягом витрати бюджету, такі як капітальні видатки. В розвинених країнах застосовують спеціальні методи оцінки таких видатків, наприклад, аналіз вигід і витрат, на підставі яких роблять висновок про ефективність можливих видатків та про доцільність їх здійснення за рахунок бюджету.

Видатки місцевих бюджетів відповідно до принципу соціальності повинні спрямовуватися на вирішення безпосередніх потреб населення. Це зумовлено тим, що бюджет за своєю суттю є суспільним фондом, що передбачає залучення громадськості до його формування, а також оприлюднення звіту про його виконання. Крім того, бюджетні кошти виступають основним джерелом фінансування переважної більшості об'єктів соціальної інфраструктури. В спадок від Радянського Союзу суспільство отримало достатньо розвинуту соціальну сферу – освіту, охорону здоров'я, культуру. З тих пір економічний потенціал країни значно знизився. Таким чином соціальна сфера залишилася на значно вищому рівні розвитку порівняно з економікою, все це зумовлює необхідність приділення підвищеної уваги до цієї сфери. Якщо для фінансування видатків соціального значення спрямовувати таку частку суспільних фондів, яка в звичайних економічних умовах вважається прийнятною, то це може призвести до втрати наявного потенціалу соціальної сфери. Крім того, роль соціальних видатків місцевих бюджетів зростає в умовах перехідної економіки, коли значна частина населення не володіє достатніми засобами для проживання.

Принцип повноти означає необхідність відображення всіх видатків органів місцевого самоврядування у видатковій частині відповідних місцевих бюджетів. Якщо характеризувати принцип повноти з іншого боку, то його можна трактувати наступним чином – розпорядники та одержувачів бюджетних коштів не можуть здійснювати інші видатки, ніж ті, які передбачені у видатковій частині бюджету. Роль принципу полягає у доцільності обмежень з боку представницького органу влади на витрати органів виконавчої влади, що є проявом демократичних відносин у суспільстві.

Видатки місцевих бюджетів повинні відповідати також принципу адекватності. Зважаючи на те, що обсяг і структура видатків місцевих бюджетів мають значний вплив на всі сфери життєдіяльності суспільства, то заплановані бюджетні видатки повинні бути адекватними пріоритетам, які визначені в прогнозі соціально-економічного розвитку регіону. Видаткова частина бюджету повинна відображати рівень розвитку насамперед соціальної сфери тобто враховувати розвиненість освіти, охорони здоров'я та ін.

Принцип збалансованості застосовують як щодо формування бюджету в цілому, так і щодо окремих його складових. Перше його значення полягає в тому, що сума видаткової частини бюджету повинна дорівнювати доходам бюджету, а також надходженням із джерел фінансування його дефіциту. Друге значення принципу ґрунтується на необхідності забезпечення тривалої в часі та пропорційній в обсязі відповідності одних статей видатків іншим [11, с. 288]. Структурну збалансованість видатків можна розуміти в двох значеннях:

1) зовнішню збалансованість, під якою розуміють необхідність забезпечення рівності окремих статей видатків певним надходженням. Необхідність дотримання цього принципу зумовлена цільовим характером окремих надходжень (наприклад формування бюджету розвитку здійснюється в межах визначених доходів).

2) внутрішню структурну збалансованість, яка означає необхідність збалансованого розподілу видатків місцевих бюджетів між окремими напрямками. Так, надзвичайно важливо забезпечити наприклад збалансований розподіл видатків споживання та видатків розвитку бюджету або розподіл видатків соціального та економічного спрямування і т. д.

На формування видаткової частини місцевих бюджетів України визначальний вплив має набір повноважень, які закріплені за органами місцевого самоврядування. Основним законодавчим актом, який визначає перелік повноважень органів самоврядування є Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Відповідно до цього документу органи місцевого самоврядування в Україні повинні

виконувати як власні повноваження, так і делеговані центральною владою (додаток 5А). Звичайно, що можливості самостійно формувати видатки на виконання делегованих повноважень у органів місцевого самоврядування є обмеженими, адже параметри таких видатків значною мірою визначаються органами центральної влади.

Видатки, які здійснюються із місцевих бюджетів, також можна розмежування на видатки, які направляються на виконання власних повноважень та видатки, спрямовані на реалізацію делегованих повноважень. Слід зазначити, що переважна більшість фінансових ресурсів місцевих бюджетів в сьогодишніх умовах спрямовується на виконання делегованих повноважень. Так, в 2004 році на виконання делегованих повноважень було направлено тільки 91,1% загальних видатків місцевих бюджетів [14, с. 4]. Якщо в середньому на одну особу наявного населення припадає 823 грн. видатків із місцевих бюджетів, то найбільші суми становлять забезпечення видатків для виконання делегованих повноважень в сфері освіти – 229 грн., охорони здоров'я – 184 грн., соціального захисту та соціального забезпечення – 132 грн.

Обов'язок органів місцевого самоврядування здійснювати широкий спектр делегованих повноважень істотно звужує фінансову самостійність місцевого самоврядування, адже параметри надання послуг на виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування визначаються центральним урядом. Тому дана категорія видаткових повноважень місцевого самоврядування звужує їх автономність в забезпеченні суспільних послуг і відповідно втрачаються переваги децентралізованого забезпечення послуг. Адже спрямовуючи основні ресурси на видатки для реалізації делегованих завдань, органи місцевого самоврядування позбавлені можливості ефективно реагувати на потреби мешканців у суспільних благах.

Значними недоліками в закріпленні видаткових зобов'язань за місцевими бюджетами України є неврахування в повній мірі вищеписаних економічних критеріїв закріплення видатків за різними рівнями державного управління, а також

наявність дублювання певних видаткових зобов'язань на всіх рівнях органів самоврядування. Необхідність здійснення видатків на різних рівнях владної вертикалі спричиняє ситуацію, коли дані видатки здійснюються в недостатніх обсягах і не існує відповідального органу за стан справ у такій сфері.

Перспективним напрямком вдосконалення формування видаткової частини місцевих бюджетів України є, насамперед, розширення власних видаткових повноважень місцевого самоврядування, що дозволить більшою мірою враховувати відмінні потреби населення в різних регіонах. Крім того це буде сприяти ширшому залученню громадськості до використання суспільних коштів, забезпечить підзвітність та підконтрольність державного управління та розвитку демократичних принципів в країні загалом.

### Література

1. Нитти Ф. Основные начала финансовой науки: Пер. с итал. И. Шрейдера. Под ред. и с дополн. А. Свирщавского. – М.: Изд-во М. и С. Сабашниковых, 1904. – 624 с.
2. Штурм Р. Бюджет: Пер. с франц. А. С. Изгоева с прилож. доц. М. И. Фридмана. – СПб: Типография т-ва “Общественная польза”, 1907. – 600 с.
3. Б'юкенен Джеймс М., Масгрейв Річард А. Суспільні фінанси і суспільний вибір: Два протилежних бачення держави: Пер. з англ. – К.: Вид. дім “КМ Академія”, 2004. – 175 с.
4. Якобсон Л. И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика: Учебник для вузов. – М.: ГУВШЭ, 2000. – 367 с.
5. Стігліц Джозеф Е. Економіка державного сектора / Пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. – К.: Основи, 1998. – 854 с.
6. Сміт А. Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй. – К.: Port-Royal, 2001. – 583 с.

7. Христенко В. Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы, перспективы. – М.: Дело, 2002. – 608 с.
8. Бланкарт Шарль. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Пер. з нім. С. І. Терещенко та О. О. Терещенка; Передмова та наук. редагування В. М. Федосова. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.
9. Проблемы реформы местного самоуправления: структурные и финансовые аспекты. – М.: ИЭПП, 2005. – 544 с.
10. Циммерманн Х. Муниципальные финансы: Учебник / Пер. с нем. – М.: Издательство «Дело и сервис». – 2003. – 352 с.
11. Бакша Н. В., Гамукин В. В., Свинцова А. П., Аспекты бюджета: императивный, экономический, финансовый, налоговый, расходный, социальный. – М.: Издательство ИПО «Профиздат», 2001. – 416 с.
12. Мітіліно М. І. Основи фінансової науки. К.: Державне видавництво України, 1929. – 396 с.
13. Якобсон Л. И. Государственный сектор экономики: экономическая теория и политика. Учебник для вузов. – М.: ГУВШЭ, 2000. – 367 с.
14. Становлення ефективної системи регулювання видатків місцевих бюджетів. Консультативний матеріал Т 20.– К.: Інститут економічних досліджень та політичних консультацій в Україні та Німецька консультативна група, 2004. – 14 с.