

УДК 336.152

Діана СЕРЕБРЯНСЬКА

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІЙ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Проаналізовано стан дохідної спроможності кожного із виду місцевих бюджетів окремо за період дії Бюджетного кодексу України 2002–2010 рр. та 2011–2013 рр. Виявлено, що прийняття нових положень Бюджетного кодексу України не вплинуло на підвищення доходів місцевих бюджетів, формування яких зводиться до забезпечення певного мінімуму бюджетних коштів. Акцентовано, що базова ланка місцевого самоврядування поступово втрачає своє функціональне призначення через дефіцит фінансових ресурсів. Обґрунтовано пропозиції щодо проведення ефективної бюджетної децентралізації в Україні.

Ключові слова: бюджетна децентралізація, видаткові повноваження, органи місцевого самоврядування, доходи місцевих бюджетів, офіційні трансферти.

Диана СЕРЕБРЯНСКАЯ

Финансовое обеспечение функций в системе органов местного самоуправления в Украине

Проанализировано состояние доходной способности каждого вида местных бюджетов за период действия Бюджетного кодекса Украины 2002–2010 гг. и 2011–2013 гг. Определено, что принятие новых положений Бюджетного кодекса Украины не повлияло на повышение доходов местных бюджетов, формирование которых сводится к обеспечению определенного минимума бюджетных средств. Акцентировано, что базовое звено местного самоуправления постепенно теряет свое функциональное назначение из-за дефицита финансовых ресурсов. Обоснованы предложения по проведению эффективной бюджетной децентрализации в Украине.

Ключевые слова: бюджетная децентрализация, расходные полномочия, органы местного самоуправления, доходы местных бюджетов, официальные трансферты.

Diana SEREBRIANSKA

Financial support for the functions in the system of local governments in Ukraine

Efficiency of the fiscal decentralization in Ukraine depends on economically justified division of responsibilities between local governments and local budgets revenue. In the context of the last factor the revenue capacity of each type of local budgets is separately analyzed in the article for the Budget Code of Ukraine as revised in 2002-2010 and for the Budget Code of Ukraine as revised in 2011-2013. After the detailed analysis, it was found that the adoption

of the new provisions of the Budget Code of Ukraine did not affect budgets revenue, because during budgets calculations revenue was reduced to cover only basic costs. It was founded that the main factors that caused stated problem are improper legislative regulation and effortless behavior of the local authorities due to the lack of responsibilities for a specific function. It was established that the basic element of local self-government is gradually losing its functionality due to lack of financial resources. As a result, the main authority that provides local public goods and services to rural communities are local governments of district level, which contradicts to the idea of fiscal and administrative decentralization. It were justified an initiatives for effective fiscal decentralization in Ukraine.

Key words: *state financial control, expenditure budget, management, audit.*

JEL Classification: H 71, H 72, H 77

У побудові дієвої системи місцевого самоврядування, спроможної своєчасно й ефективно задовольняти потреби громадян, важливу роль відіграє бюджетна децентралізація, що передбачає передачу певних функцій та повноважень з центрального рівня на місцеві із чітким їх розмежуванням між органами влади [1]. Успішність процесу бюджетної децентралізації значною мірою залежить від фінансової спроможності органів місцевого самоврядування (ОМС), що визначає виконання закріплених за ними функцій.

На сучасному етапі проведення бюджетної децентралізації ухвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, внесено зміни до Бюджетного кодексу України (БКУ) [2] та Податкового кодексу України [3], а також розроблено проекти змін до деяких законодавчих документів: Конституції України [4], Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [5].

Проектом змін до Конституції України визначення місцевого самоврядування доповнено спроможністю жителів громад самостійно вирішувати питання місцевого значення. Відповідно до діючої Конституції

України [6, 140]: місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Змінами до БКУ у редакції 2014 р. уточнено склад доходів окремих видів місцевих бюджетів, які спрямовані на підвищення фінансової спроможності ОМС [2, 64–66]. Для того, щоб в нинішніх умовах реформування сфери місцевих фінансів України оцінити можливість реалізації однієї з її основних цілей – забезпечення фінансової спроможності ОМС виконувати свої функції, необхідно проаналізувати стан і проблеми дохідної частини місцевих бюджетів та виявити фактори, що негативно впливають на їх формування, у тому числі і механізм формування доходів та видатків, який працює неефективно.

Видатки місцевих бюджетів зросли із 10,9% ВВП у 2002 р. до 15% у 2013 р., а їх частка у видатках зведеного бюджету підвищилась із 41,1% до 43,1%. Такі видатки, як освіта, охорона здоров’я, духовний та фізичний розвиток здійснюються в основному

за рахунок місцевих бюджетів, а послуги у сфері житлово-комунального господарства, соціального захисту сім'ї, дітей та молоді повністю фінансуються з місцевих бюджетів. Однак рівень видатків місцевих бюджетів суттєво перевищує рівень їх доходів (без урахування офіційних трансфертів) у % ВВП – на 2,3% (2002 р.) та 7,3% (2013 р.); а також у доходах зведеного бюджету – на 9,7% (у 2002 р.) та 19,3% (у 2013 р.) (рис. 1).

Характеризуючи рівень бюджетної децентралізації, деякі автори використовують показники частки видатків та доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті [7; 8]. Проте необхідною передумовою бюджетної децентралізації є фінансова незалежність ОМС при виконанні своїх повноважень, хоча бюджетне забезпечення їх діяльності значною мірою залежить від коштів державного бюджету. В Україні спостерігається тенденція до зростання частки офіційних

трансфертів у доходах місцевих бюджетів: з 31,2% у 2002 р. до 52,4% у 2013 р., тобто роль фінансової допомоги у наповненні місцевих бюджетів з роками лише зростає.

В період 2002–2013 рр. збільшення трансфертів місцевим бюджетам від органів державного управління (127,5%) стабільно перевищувало збільшення доходів місцевих бюджетів (без урахування офіційних трансфертів) (117,5%). При цьому, якщо у 2002–2010 рр. (період дії БКУ у редакції 2001 р. [9]) таке перевищення становило 12,4%, то у 2011–2012 рр. (період дії БКУ у редакції 2010 р. [10]) зросло до 17,2%, що свідчить про низький рівень фінансового забезпечення функцій ОМС за рахунок податкових і неподаткових надходжень. У доходах місцевих бюджетів України у 2013 р. на податкові надходження припадає лише 38,4%; неподаткові надходження – 5%, тоді як на офіційні трансферти – 55,8%.

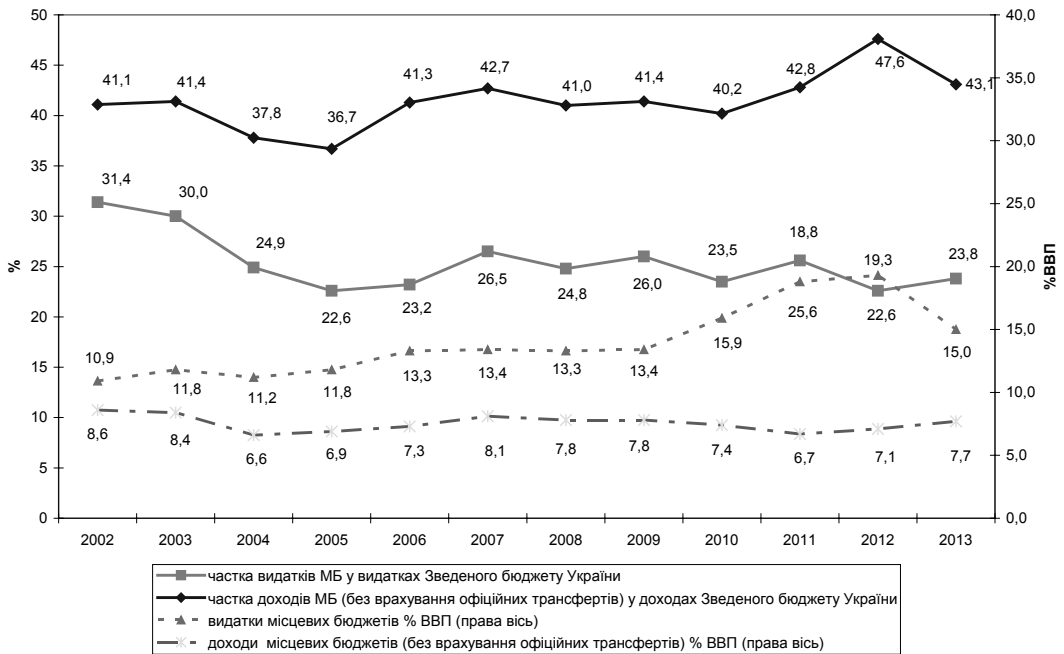


Рис. 1. Доходи та видатки місцевих бюджетів (без урахування офіційних трансфертів) у % ВВП та їх частка у зведеному бюджеті у 2002–2013 рр.*

* Розраховано на основі даних Міністерства фінансів України.

Найбільша частка податкових доходів надходить до бюджетів міст республіканського, обласного значення (2,6% у ВВП) та бюджету АРК, обласних бюджетів (1,5% у ВВП), що спричинено значним обсягом надходжень від податку на доходи фізичних осіб (далі – ПДФО) через більш розвинуту інфраструктуру в обласних центрах та вищий рівень зайнятості населення.

Найменший обсяг податкових надходжень припадає на сільські бюджети (0,4% у ВВП), бюджети міст районного значення (0,2% у ВВП), селищні (0,2% у ВВП). Податки, якими обкладаються основні активи сіл, селищ, міст районного значення (лісові, водні ресурси, надра, земля, інші природні ресурси – головні джерела бюджетних надходжень громад), не перевищують значення 0,2% у ВВП та 1,3% у доходах місцевих бюджетів (2013 р.). Податкові доходи районних бюджетів формуються переважно за рахунок ПДФО.

Основну частину неподаткових надходжень місцевих бюджетів складають власні надходження бюджетних установ (75,1% у 2013 р.). Відповідно до статті 2 БКУ власні надходження бюджетних установ – це кошти, отримані в установленому порядку бюджетними установами як плата за надання послуг, виконання робіт, гранти, дарунки та благодійні внески, а також кошти від реалізації в установленому порядку продукції чи майна та іншої діяльності. Вони охоплюють: плату за послуги, що надають бюджетні установи згідно з їх основною діяльністю; надходження бюджетних установ від додаткової (господарської) діяльності; плата за оренду майна бюджетних установ; надходження бюджетних установ від реалізації в установленому порядку майна (крім нерухомого майна). Обсяг власних надходжень бюджетних установ повною мірою залежить від ініціативності розпорядників бюджетних коштів щодо пошуку додаткових джерел їх збільшення [11].

До неподаткових надходжень також належать доходи від власності та підприємницької діяльності, зокрема частина чистого прибутку комунальних підприємств. Тобто розширення мереж комунальних підприємств та надання додаткових видів необхідних послуг населенню є додатковим резервом доходів місцевих бюджетів.

Слід звернути увагу на те, що збільшення неподаткових надходжень до місцевих бюджетів не призводить до зменшення обсягу офіційних трансфертів, як у випадку з податковими доходами, збільшення яких може означати зменшення дотацій вирівнювання з державного бюджету.

У період 2007–2013 рр. частка неподаткових надходжень, в тому числі власних надходжень бюджетних установ, в кожному із видів місцевих бюджетів мала тенденцію до зниження (крім бюджету АРК та обласних бюджетів): у бюджетах міст республіканського, обласного значення – на 2,3%; районних бюджетах – на 0,3%; бюджетах міст районного значення – на 2,1%; селищних бюджетах – на 6,7%; сільських бюджетах – на 11,7% (табл. 1). Якщо відсутність ініціативи ОМС у збільшенні податкових надходжень до місцевих бюджетів обумовлена недоліками методології надання офіційних трансфертів, то низький рівень неподаткових доходів є свідченням пасивності ОМС щодо відповідного надання місцевих суспільних послуг і збільшення фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

Аналіз структури доходів по кожному із видів місцевих бюджетів у 2007–2013 рр. свідчить про стабільне підвищення у їх складі офіційних трансфертів від органів державного управління: в бюджеті АРК, обласних бюджетах – на 1,8%; бюджетах республіканського, обласного значення – на 10,1%; районних бюджетах – на 2,7%. В районних бюджетах офіційні трансферти від органів державного управління у 2007–2013 рр. в

ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ

Таблиця 1

Структура доходів місцевих бюджетів
(з урахуванням офіційних трансфертів) у 2007–2013 рр., %*

Доходи місцевих бюджетів	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Бюджет АРК, обласні бюджети, бюджети міст Києва та Севастополя							
Податкові надходження, в т.ч.	48,4	51,4	59,2	56,4	49,5	47,7	52,6
– податок з доходів фізичних осіб	40,2	42,4	47,2	43,5	37,0	36,3	40,7
– плата за землю	3,9	5,3	7,3	7,4	4,1	3,5	3,3
– місцеві податки та збори	0	0	0	0	0,7	1,2	2,0
– єдиний податок	0	0	0	0	0,5	1,1	1,8
Неподаткові надходження, в т.ч.	5,0	5,0	6,0	6,4	9,6	8,4	8,9
– власні надходження бюджетних установ	3,83	3,7	5,0	5,5	6,9	6,0	6,0
Офіційні трансферти з державного бюджету	35,8	29,0	27,5	30,0	39,0	42,8	37,6
Всього	89,2	85,4	92,7	92,8	98,1	98,9	99,1
Бюджет міст республіканського, обласного значення							
Податкові надходження, в т.ч.	52,3	50,5	50,0	49,6	50,8	45,1	50,6
– податок з доходів фізичних осіб	39,3	37,6	36,1	37,1	38,1	31,2	34,3
– плата за землю	4,7	6,1	7,8	7,4	9,1	8,5	9,1
– місцеві податки та збори	1,5	1,2	1,2	1,0	2,3	4,1	5,6
– єдиний податок	3,0	2,5	2,4	2,2	1,8	3,6	5,1
Неподаткові надходження, в т.ч.	7,8	6,7	6,5	6,1	5,5	5,2	5,5
– власні надходження бюджетних установ	4,8	4,0	4,2	4,1	4,1	3,8	4,1
Офіційні трансферти з державного бюджету	32,6	29,5	33,6	34,3	42,0	48,3	42,7
Всього	92,7	86,7	90,1	90	98,3	98,6	98,8
Районні бюджети							
Податкові надходження, в т.ч.	14,2	13,5	12,9	12,2	12,5	12,1	12,3
– податок з доходів фізичних осіб	13,5	12,8	12,1	11,1	12,4	12,0	12,2
– плата за землю	0,5	0,5	0,7	0,6	0	0	0
– місцеві податки та збори	0	0	0	0	0	0	0
– єдиний податок	0,1	0,1	0,1	0,1	0	0	0
Неподаткові надходження, в т.ч.	2,3	2,3	2,1	1,8	2,1	2,2	2,0
– власні надходження бюджетних установ	2,1	2,0	2,0	1,7	2,0	2,0	1,9
Офіційні трансферти з державного бюджету	82,9	78,7	81,2	82,8	85,1	85,7	85,6
Всього	99,4	94,5	96,2	96,8	99,7	100	99,9
Бюджети міст районного значення							
Податкові надходження, в т.ч.	63,7	69,2	74,3	75,9	80,3	78,0	82,4
– податок з доходів фізичних осіб	37,7	41,5	45,5	47,2	44,4	39,4	40,6
– плата за землю	5,7	7,6	10,5	10,8	17,4	16,7	15,7
– місцеві податки та збори	3,2	2,9	3,3	3,1	7,6	14,0	17,4
– єдиний податок	7,8	8,1	8,5	8,2	7,2	12,7	16,1
Неподаткові надходження, в т.ч.	9,8	10,2	12,7	12,4	9,2	8,6	7,7
– власні надходження бюджетних установ	6,6	6,4	6,7	6,9	6,1	6,0	5,5
Офіційні трансферти з державного бюджету	17,6	8,6	3,1	3,2	5,7	9,9	6,9
Всього	91,1	88	90,1	91,5	95,2	96,5	97
Селищні бюджети							
Податкові надходження, в т.ч.	59,1	64,0	70,3	71,2	76,5	74,9	81,3
– податок з доходів фізичних осіб	34,1	36,5	39,5	40,7	37,3	33,4	35,6
– плата за землю	7,7	10,5	14,6	15,4	23,6	22,6	24,3
– місцеві податки та збори	2,9	2,6	2,9	2,8	6,7	11,4	14,6
– єдиний податок	6,1	6,3	6,4	6,2	5,4	9,8	12,9
Неподаткові надходження, в т.ч.	14,5	13,5	15,8	15,8	13,4	11,8	7,8
– власні надходження бюджетних установ	9,2	8,0	9,2	10,7	10,5	9,0	5,3
Офіційні трансферти з державного бюджету	17,0	7,2	3,5	2,6	5,3	8,7	6,2
Всього	90,6	84,7	89,6	89,6	95,2	95,4	95,3
Сільські бюджети							
Податкові надходження, в т.ч.	51,5	58,6	66,0	67,9	76,5	77,8	84,2
– податок з доходів фізичних осіб	25,3	28,7	30,5	32,1	30,8	27,6	29,7
– плата за землю	10,6	13,8	19,3	20,0	30,4	32,1	35,1
– місцеві податки та збори	0,1	0,8	0,9	0,8	4,7	8,5	11,1
– єдиний податок	4,6	4,7	4,8	4,6	3,9	7,4	9,9
Неподаткові надходження, в т.ч.	19,1	15,7	16,4	15,4	13,6	11,0	7,4
– власні надходження бюджетних установ	13,6	9,6	9,4	10,1	11,1	8,7	5,2
Офіційні трансферти з державного бюджету	19,5	13,3	8,3	8,9	6,4	8,9	6,2
Всього	90,1	87,6	90,7	92,2	96,5	97,7	97,8

* Складено на основі даних Міністерства фінансів України.

середньому займають 83,1% від їх загального обсягу доходів, оскільки потім значна частина цих коштів передається у вигляді трансфертів сільським, селищним бюджетам та бюджетам міст районного значення. За результатами соціологічного опитування ОМС Івано-Франківської, Чернівецької та Хмельницької областей, до головних проблем їхньої діяльності віднесено: брак коштів (фінансування); відсутність майна; недостатня державна фінансова допомога [12]. Тобто, ОМС не пов'язують нинішні проблеми місцевих бюджетів із тим, що вони не вживають відповідних заходів для збільшення бюджетних доходів, зокрема завдяки проведенню ними заходів щодо детінізації доходів населення, збільшенню податкової бази адміністративно-територіальних одиниць, а головним шляхом вирішення бюджетних проблем бачать у збільшенні фінансування з державного бюджету.

У 2011 р. порівняно з 2010 р. спостерігається найбільше зростання місцевих податків та зборів, плати за землю, єдиного податку у доходах місцевих бюджетів (крім районних бюджетів та бюджету АПК, обласних бюджетів). Наприклад, щодо плати за землю: у бюджетах міст республіканського, обласного значення частка плати за землю в їх доходах збільшилася з 7,4% (2010 р.) до 9,1% (2011 р.); бюджетах міст районного значення – з 10,8% до 17,4%; селищних бюджетах – з 15,4% до 23,6%; сільських бюджетах – з 20,0% до 30,4%. Це пов'язано зі змінами, які були внесені до БКУ в 2010 р. та набули чинності з 1 січня 2011 р. [9]. Зокрема, в повному обсязі до доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, віднесено єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, плату за землю; включено до складу місцевих податків податок на нерухоме майно та єдиний податок. Збільшився перелік доходів,

що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, а саме: надходження адміністративних штрафів, плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, плата за надані в оренду водні об'єкти місцевого значення тощо.

Крім того, передано з державного бюджету місцевим плату за ліцензії та сертифікати, державну реєстрацію, 50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення, 50% збору за спеціальне водокористування, 50% платежів за користування надрами загальнодержавного значення, плату за надані в оренду ставки, що розташовані в басейнах річок загальнодержавного значення – до доходів, що враховуються при визначенні офіційних трансфертів. Однак ці передані доходи мали незначний обсяг – лише 1,5% у доходах місцевих бюджетів без трансфертів (2013 р.).

За всіма видами місцевих бюджетів (за винятком районних, сільських та селищних бюджетів) у період 2011–2013 рр. спостерігається зменшення доходів (% ВВП), порівняно із 2002–2010 рр. – з 7,7% до 7,0%. Доходи бюджетів АПК, обласних бюджетів, бюджетів міст Києва та Севастополя знизилися із 2,7 до 2,6% ВВП; бюджетів міст республіканського, обласного значення – з 3,5 до 2,9% ВВП, що є найбільшим показником зниження серед різних видів місцевих бюджетів (табл. 2).

Збільшення середніх доходів у 2011–2013 рр. спостерігається лише у сільських бюджетах – із 0,4 до 0,5% ВВП, що зумовлено зміною нормативу відрахувань плати за землю: із 60% (відповідно до БКУ 2001 р.) до 100% (відповідно до БКУ 2010 р.). На районні бюджети, бюджети міст районного значення, селищні бюджети зміни положень БКУ 2010 р. не мали суттєвого впливу. Отже, за період 2011–2013 рр. зміцнення фінансової спроможності місцевих бюджетів не відбу-

Таблиця 2

**Доходи місцевих бюджетів України (без урахування офіційних трансфертів)
за видами місцевих бюджетів у 2002–2013 рр., % ВВП***

Роки	Доходи місцевих бюджетів	Всього по місцевих бюджетах	Бюджет АРК, обласні бюджети	Бюджет міст республіканського, обласного значення	Районні бюджети	Бюджети міст районного значення	Селищні бюджети
2002	8,6	3,0	3,6	1,3	0,2	0,2	0,3
2003	8,4	2,9	3,7	1,1	0,2	0,2	0,3
2004	6,6	2,2	3,3	0,5	0,2	0,2	0,3
2005	6,9	2,2	3,4	0,5	0,2	0,2	0,3
2006	7,3	2,5	3,6	0,6	0,2	0,2	0,3
2007	8,1	3,0	3,8	0,6	0,2	0,2	0,4
2008	7,8	2,9	3,6	0,6	0,2	0,2	0,3
2009	7,8	2,8	3,5	0,7	0,2	0,2	0,4
2010	7,4	2,6	3,4	0,7	0,2	0,2	0,4
2011	6,7	2,4	2,9	0,6	0,2	0,2	0,4
2012	7,1	2,7	2,9	0,7	0,2	0,2	0,5
2013	7,2	2,7	3,0	0,7	0,2	0,2	0,5
У середньому за 2002–2010 рр. (період дії БКУ 2001 р. зі змінами та доповненнями)	7,7	2,7	3,5	0,7	0,2	0,2	0,3
У середньому за 2011–2013 рр. (період дії БКУ 2010 р. зі змінами та доповненнями)	7,0	2,6	2,9	0,7	0,2	0,2	0,5

* Складено на основі даних Міністерства фінансів України.

лося. Натомість видатки місцевих бюджетів збільшилися із 11,0% (% ВВП) у 2002 р. до 15,0% у 2013 р., що негативно вплинуло на можливості ОМС щодо фінансування відповідних видатків. Для оцінки таких можливостей пропонуємо скористатися коефіцієнтом фінансового забезпечення (КФЗ), що розраховується як співвідношення доходів місцевих бюджетів (без врахування офіційних трансфертів) та їх видатків.

Аналіз КФЗ до і після запровадження змін до БКУ показав, що фінансове забезпечення (у розрахунку на 1 грн. видатків місцевих бюджетів) ОМС зменшилося по всіх видах місцевих бюджетів (крім сільських бюджетів): бюджетах міст районного

значення – з 1,04 грн. до 0,95 грн.; селищних бюджетах – з 0,87 грн. до 0,85 грн.; бюджетах АРК та обласних – з 0,74 грн. до 0,62 грн.; бюджетах міст республіканського, обласного значення – з 0,72 грн. до 0,61 грн.; районних бюджетах – з 0,22 грн. до 0,17 грн. (рис. 2).

На зменшення КФЗ за різними видами місцевих бюджетів вплинуло розширення видаткових повноважень ОМС відповідно до БКУ 2010 р., зокрема, за рахунок доповнення переліку видатків, що не враховуються при визначенні офіційних трансфертів (компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги громадянам похилого віку; заходи у сфері захисту на-

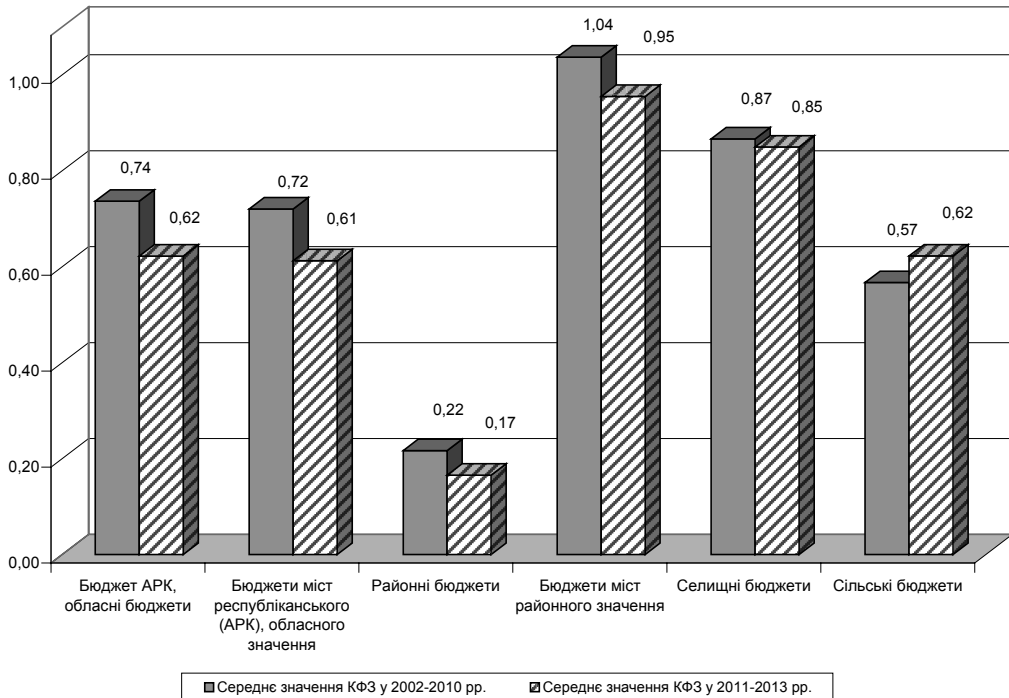


Рис. 2. Коефіцієнт фінансового забезпечення функцій ОМС у 2002–2010 рр. та 2011–2013 рр., грн.*

* Побудовано на основі даних Міністерства фінансів України.

селення і територій від надзвичайних ситуацій різного походження; проведення місцевих виборів; компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян), а також видатків, що враховуються при визначенні офіційних трансфертів (соціальні послуги для дітей інвалідів, дітей, які потребують реабілітації, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; надання освітніх послуг з позашкільної освіти). Частка зазначених видатків місцевих бюджетів у 2013 р. становила 5,4%.

У кожному з розглянутих періодів найвищий КФЗ спостерігається у бюджетах міст районного значення та селищних бюджетах (див. рис. 2). Високий рівень КФЗ у бюджетах міст районного значення пов'язаний із більш розвинутою економікою на таких територіях і, як наслідок, більшим

обсягом податкових надходжень до їх бюджетів (податок на доходи фізичних осіб, місцеві податки та збори, єдиний податок). Високі значення КФЗ (по селищним бюджетам та бюджетам міст районного значення) та його збільшення у сільських бюджетах (з 0,57 грн. до 0,62 грн.) зумовлені передачею, згідно із БКУ 2010 р., видатків бюджетів сіл, селищ, міст районного значення з охорони здоров'я районним бюджетам. Так, з 2007 р. до 2010 р. у сільських бюджетах частка видатків на утримання фельдшерсько-акушерських пунктів зменшилася з 6,9% до 5,7%, а в 2013 р. вона досягла мінімуму (0,1%). У багатьох випадках фінансування видатків на дошкільні навчальні заклади фактично здійснюється з районних бюджетів, враховуючи фінансову неспроможність ОМС сіл [13, 8]. По

районних бюджетах КФЗ різних видів місцевих бюджетів є мінімальний, при цьому у 2011–2013 рр. він зменшився до 0,17 грн., порівняно із 0,22 грн. у 2002–2010 рр.

Передача частини повноважень ОМС сіл, селищ, міст районного значення на районний рівень місцевого самоврядування обумовила зміну частки районних бюджетів у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів – вона збільшилася із 28,4% (у 2002 р.) до 31,1% (у 2013 р.), тоді як частка сільських бюджетів зменшилася з 4,1% до 3,8%; селищних бюджетів – з 1,6% до 1,4%; бюджетів міст районного значення – з 1,5% до 1,3%.

Низька фінансова спроможність ОМС призводить до того, що формування доходів місцевих бюджетів зводиться до забезпечення певного мінімуму бюджетних коштів [14, 402], зокрема на фінансування освіти та охорони здоров'я. Враховуючи обмеженість фінансових ресурсів місцевих бюджетів все більша частина їх видатків припадає на оплату праці працівників бюджетних установ, зокрема у сфері освіти та охорони здоров'я (табл. 3).

Так, у 2013 р. частка видатків на оплату праці працівників загальноосвітніх шкіл за всіма видами місцевих бюджетів перевищила 75%; працівників лікарень – 72%, а сільських бюджетах – 83%. Помітне погіршення ситуації спостерігається в бюджеті міста Києва, де частка видатків на виплату заробітної плати працівникам загальноосвітніх навчальних закладів збільшилася на 15,9%: із 65,% до 81,4%, та працівникам лікарень – на 24,9%: із 47,5% до 72,4%.

Аналіз видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією свідчить про низький рівень інвестицій в освіту та охорону здоров'я (див. табл. 3), незважаючи на те, що п'ята частина капітальних видатків місцевих бюджетів фінансується за рахунок капітальних трансфертів з Державного бюджету України (в середньому у

2007–2013 рр. цей показник досяг значення 21,1%). Розширення переліку доходів бюджету розвитку (відповідно до БКУ 2010 р.), з якого мають фінансувати видатки капітального характеру (ст. 71 БКУ), не вплинуло на їх зростання. В освіті частка капітальних видатків місцевих бюджетів України у загальному обсязі їх видатків не перевищувала 5,2%; в охороні здоров'я – 2,5% (у 2013 р.). У таких умовах важко говорити про забезпечення школярів комп'ютерною технікою, лабораторним приладдям, книгами, іншими основними засобами, а також про ремонт приміщень шкіл та лікарень, а хворих – медикаментами, сучасним медичним обладнанням тощо. У багатьох випадках фінансування послуг освіти й охорони здоров'я здійснюється за рахунок благодійних внесків батьків (пацієнтів), підприємств, організацій тощо.

Отже, аналіз доходів і видатків місцевих бюджетів різних видів дозволяє зробити такі висновки:

- невідповідність видаткових повноважень ОМС фінансовим ресурсам відповідних місцевих бюджетів означає порушення принципу фінансової еквівалентності [15, 3–12], згідно з яким розподіл податків має відповідати розподілу видатків, тобто податок сплачується у разі надання ОМС будь-якої послуги у відповідь;

- обмеженість фінансових ресурсів сільських, селищних бюджетів призвела до фактичної передачі значної частини їх видаткових повноважень на районний рівень. Частка видатків районних бюджетів у 2011–2013 рр. збільшилася до 30%, порівняно із 27,3% у 2002–2010 рр., що суперечить ідеї децентралізації влади;

- ОМС районного рівня фактично перетворилися на базову ланку місцевого самоврядування, забезпечуючи населення сільських громад основними місцевими суспільними благами та послугами. Викор-

ФІНАНСОВИЙ МЕХАНІЗМ

Таблиця 3

Видатки місцевих бюджетів України з надання освітніх і медичних послуг за економічною класифікацією за видами місцевих бюджетів у 2003 та 2013 рр., %*

	Бюджет м. Києва		Бюджети міст обласного значення		Бюджети міст районного значення		Бюджети сіл	
	2003	2013	2003	2013	2003	2013	2003	2013
Загальноосвітні школи (в т.ч. школа-дитячий садок, інтернат при школі), спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, колегіуми								
Оплата праці і нарахування на заробітну плату	65,5	81,4	75,3	77,4	74,7	75,3	75,1	77,2
Використання товарів і послуг, в т.ч.:	17,0	13,4	4,2	20,1	8,9	22,1	7,3	19,7
предмети, матеріали, обладнання та інвентар	1,5	1,4	0,6	1,6	1,4	0,9	1,5	1,8
медикаменти та перев'язувальні матеріали	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
продукти харчування	9,8	5,2	1,5	5,0	4,2	9,7	2,1	6,9
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	13,3	6,2	15,8	12,7	13,4	10,8	12,8	9,2
Капітальні видатки, в т.ч.:	3,9	5,2	4,2	2,3	2,6	2,6	3,7	3,2
придбання обладнання і предметів довгострокового користування	1,2	3,6	1,2	1,0	0,5	0,7	1,3	0,7
капітальне будівництво (придбання)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,1	0,1	0,9
капітальний ремонт	2,8	1,6	3,1	0,9	1,8	1,7	2,4	1,2
реконструкція та реставрація	0,0	0,0	0,0	0,4	0,0	0,1	0,0	0,3
Всього:	99,7	99,9	99,5	99,8	99,6	100,0	98,9	100,0
Лікарні								
Оплата праці і нарахування на заробітну плату	47,5	72,4	71,0	76,8	74,9	0,0	74,8	83,4
Використання товарів і послуг, в т.ч.:	32,3	24,4	12,6	19,4	13,9	0,0	10,2	16,1
предмети, матеріали, обладнання та інвентар	1,9	0,8	1,2	1,5	0,7	0,0	1,2	2,2
медикаменти та перев'язувальні матеріали	17,4	13,4	4,6	5,3	5,3	0,0	2,4	0,7
продукти харчування	6,8	2,4	2,4	1,5	2,0	0,0	2,3	1,1
Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	6,8	6,4	7,2	9,6	10,3	0,0	11,2	11,3
Капітальні видатки, в т.ч.:	13,2	2,5	4,7	2,5	0,5	0,0	3,0	0,3
придбання основного капіталу	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,0
придбання обладнання і предметів довгострокового користування	9,5	0,6	2,2	1,7	0,0	0,0	1,4	0,3
капітальне будівництво (придбання)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
капітальний ремонт	3,2	1,9	2,5	0,7	0,0	0,0	1,6	0,0
реконструкція та реставрація	0,5	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Всього	99,8	99,3	95,5	98,7	99,5	0,0	99,3	99,8

* Складено на основі даних Міністерства фінансів України.

нання районними державними адміністраціями функцій виконавчих органів районних рад, що значною мірою фінансуються за рахунок трансфертів з державного бюджету, означає фактичну централізацію видаткових повноважень на районному рівні;

– процеси централізації повноважень ОМС на районному рівні та фінансова неспроможність виконання функцій ОМС сіл, селищ, міст районного значення є важливими аргументами на користь укрупнення територіальних громад та об'єднання їх фінансових і матеріальних ресурсів з одночасним уточненням функціональних повноважень ОМС базового рівня. Такі заходи сприятимуть зміцненню фінансових основ місцевого самоврядування та забезпеченню відповідальності ОМС як необхідних передумов справжньої бюджетної децентралізації;

– система формування доходів місцевих бюджетів України повинна базуватися на підвищенні зацікавленості ОМС України у збільшенні їх податкових і неподаткових доходів, а не у “вибиванні” трансфертів із Державного бюджету України;

– в умовах відсутності відповідальності ОМС за виконання конкретних функцій наряд чи можна розраховувати на суттєве збільшення доходів місцевих бюджетів від застосування нового акцизного податку з реалізації через роздрібну торговельну мережу пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, тютюну, нафтопродуктів, біодизелю та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (відповідно до БКУ 2014 р.);

– нова редакція БКУ 2014 р. [2, 69] залишила села, селища, міста районного значення, які не об'єдналися у територіальні громади, без важливих джерел податкових доходів – податку на доходи фізичних осіб, плати за землю, на які у 2013 р. припадало 76,0% податкових надходжень відповідних бюджетів. Така норма фактично вимагає примусового об'єднання навіть фінансово

спроможних (а можливо, саме фінансово спроможних) територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення. Існують міста районного значення, які за рівнем податкових надходжень на душу населення випереджають деякі райони і тому необхідності в об'єднанні в них немає;

– ефективне вирішення завдання фінансового забезпечення функцій ОМС, які матимуть позитивний вплив на проведення бюджетної децентралізації в Україні, потребує перегляд розподілу податку з доходів фізичних осіб між різними видами місцевих бюджетів на користь бюджетів сіл, селищ, міст районного значення.

Література

1. Луїніна І.О. *Бюджетна децентралізація: цілі та напрями реформ* / І.О. Луїніна // *Економіка України*. – 2014. – № 11. – С. 61–75.
2. Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” № 79-VIII від 28.12.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>
3. Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України” // *ВВР*. – № 39 від 28.12.2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1621-18>
4. Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування)” № 4178а від 26.06.2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513
5. Проект Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” // *Інститут громадянського суспільства*. – 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=128>
6. Конституція України (зі змінами та доповненнями) // *ВВР*. – № 30. – 1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://>

zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

7. Карчевська І.О. Оцінка фінансової децентралізації місцевих бюджетів України / І.О. Карчевська, О.М. Кравчук // *Економічний простір*. – 2010. – № 35. – С. 110–118.

8. Сало Т. Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівня в Україні / Т. Сало // *Збірник наукових праць “Ефективність державного управління”*. – 2013. – Вип. 35. – С. 324–330.

9. Бюджетний кодекс України (зі змінами та доповненнями) // *ВВР*. – № 37-38 від 01.06.2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2542-14>

10. Бюджетний кодекс України (зі змінами та доповненнями) // *ВВР*. – № 50–51 від 08.07.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

11. Дем'янишин В.В. Власні надходження бюджетних установ: проблеми теорії та практики / В.В. Дем'янишин // *THEY*. – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://наука.kushnir.mk.ua/?p=33618>

12. Алексеев В. Реформа для самодостатності територіальних громад в Україні / В. Алексеев // *Інтернет-холдинг О. Соскіна*. – 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://soskin.info/ea/2009/3-4/200923.html>

13. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / Ю. Ганущак // *Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”*. – К., 2013. – 153 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://despro.org.ua/upload/14Book%D0%93%D0%B0%D0%BD%D1%83%D1%89%D0%B0%D0%BA%2021%2008%202013.pdf>

14. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І.О. Луніна. – К. : Наукова думка, 2006. – 432 с.

15. Луніна І.О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу фінансової еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України / І.О. Луніна // *Фінанси України*. – 2010. – № 9. – С. 3–12.

References

1. Lunina, I.O. (2014) *Biudzhetna detsentralizatsiia: tsili ta napriamy reform* [Fiscal decentralization: the goals and directions of reforms]. *Ekonomika Ukrainy - Ukraine's economy*, 11, 61–75 [in Ukrainian].

2. *Zakon Ukrainy Pro vnesennia zmin do Biudzhetnoho kodeksu Ukrainy schodo reformy mizhbiudzhetnykh vidnosyn №79-VIII vid 28 hrud. 2014 roku* [Law of Ukraine on amendments to the Budget code of Ukraine on the reform of intergovernmental relations, №79-VIII] (2014, December 28). Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19> [in Ukrainian].

3. *Zakon Ukrainy Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta deiakykh inshykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy №39 vid 28 hrud. 2014 roku* [Law of Ukraine on amendments to the Tax code of Ukraine and some other legislative acts of Ukraine №39] (2014, December 28). Available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1621-18> [in Ukrainian].

4. *Proekt Zakonu Ukrainy Pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (schodo povnovazhen' orhaniv derzhavnoi vlady ta mistsevoho samovriaduvannia) № 4178a vid 26 cherv. 2014 roku* [Draft Law of Ukraine on amendments to the Constitution of Ukraine (concerning the authority of state and local government) №4178a] (2014, June 26). Available at: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513 [in Ukrainian].

5. *Proekt Zakonu Ukrainy Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini 2014 roku* [Draft Law of Ukraine on local government in Ukraine]. (2014). Available at: <http://www.csi.org.ua/www/?p=128> [in Ukrainian].

6. *Konstytutsiia Ukrainy (zi zminamy ta dopovnenniamy)* [The Constitution of Ukraine (amended)]. *VVR*, 30. Available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].

7. Karchevs'ka, I.O., Kravchuk, O.M. (2010) *Otsinka finansovoi detsentralizatsii mistsevykh biudzhetyv Ukrainy* [Assessment of financial

decentralization of local budgets Ukraine]. *Ekonomichnyj prostir – Economic space*, 35, 110–118 [in Ukrainian].

8. Salo, T. (2013) *Detsentralizatsiia finansovoi systemy: stan ta otsinka rivnia v Ukraini* [Decentralized financial system: assessment of the status and in Ukraine]. *Efektynist' derzhavnoho upravlinnia - Efficiency of public administration*, 35, 324–330 [in Ukrainian].

9. *Biudzhetnyj kodeks Ukrainy (zi zminamy ta dopovnenniamy) vid 01.06.2001* [Budget code of Ukraine (amended)], (2001, June 01). *VVR*, 37–38. Available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2542-14> [in Ukrainian].

10. *Biudzhetnyj kodeks Ukrainy (zi zminamy ta dopovnenniamy) vid 08.07.2010* [Budget code of Ukraine (amended)]. (2010, July 08) *VVR*, 50–51. Available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].

11. Dem'ianyshyn, V.V. (2012) *Vlasni nadkhodzhennia biudzhetnykh ustanov: problemy teorii ta praktyky* [Own revenues of budgetary institutions: problems of theory and practice]. Available at: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=33618> [in Ukrainian].

12. Aliksieiev, V. (2009) *Reforma dlia samodostatnosti terytorial'nykh hromad v Ukraini* [The reform of local communities to self-sufficiency in Ukraine]. Available at: <http://soskin.info/ea/2009/3-4/200923.html> [in Ukrainian].

13. Hanuschak, Yu. (2013) *Reforma terytorial'noi orhanizatsii vlady* [The reform of the territorial organization of power]. Kyiv: Shvejtsars'ko-ukrains'kyj proekt "Pidtrymka detsentralizatsii v Ukraini – DESPRO" [in Ukrainian].

14. Lunina, I.O. (2006) *Derzhavni finansy ta reformuvannia mizhbiudzhetnykh vidnosyn* [Public finances and reform of intergovernmental relations]. Kyiv: *Naukova dumka* [in Ukrainian].

15. Lunina, I.O. (2010) *Formuvannia mistsevykh biudzhetiv na osnovi pryntsyphu finansovoi ekvivalentnosti: shliakh do efektyvnoi biudzhetnoi systemy Ukrainy* [The formation of local budgets on the basis of financial equivalence: the path to effective budgetary system Ukraine]. *Finansy Ukrainy - Finance of Ukraine*, 9, 3–12 [in Ukrainian].