

СИСТЕМА ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

FINANCIAL SUPPORT SYSTEM OF LOCAL AUTHORITIES IN DECENTRALIZATION CONDITIONS

У статті з'ясовано сутність поняття «фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування». Досліджено, що протягом 2014-2017 рр. відбулося зростання власних та закріплених доходів до місцевих органів місцевого самоврядування, зменшилася кількість дотаційних бюджетів, відбулося зростання інвестиційних ресурсів регіонального розвитку на підтримку об'єднаних територіальних громад. Виявлено проблеми системи фінансового забезпечення в умовах децентралізації. Запропоновано удосконалити методику визначення субвенцій за рахунок розроблення та затвердження норм та нормативів для визначення вартості соціальних послуг. Доведена необхідність зміни системи розмежування податку на доходи фізичних осіб між державним та місцевими бюджетами: 65% – для міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад та м. Києва, 15% – до обласного бюджету та 20% – до Державного бюджету.

Ключові слова: бюджет, фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування, децентралізація, дотація, трансферти, податки.

В статье определена сущность понятия «финансовое обеспечение органов местного самоуправления». Доказано, что в течение 2014-2017 гг. произошел рост собственных и закрепленных доходов в местные органы местного самоуправления, уменьшилось количество дотационных бюджетов, произошел рост инвестиционных ресурсов регионального развития в поддержку объединенных территориальных общин. Определены проблемы системы финансового

обеспечения в условиях децентрализации. Предложено усовершенствовать методику определения субвенций за счет разработки и утверждения норм и нормативов для определения стоимости социальных услуг. Доказана необходимость изменить систему разграничения налога на доходы физических лиц между государственным и местными бюджетами: 65% – для городов областного значения, объединенных территориальных общин и г. Киева, 15% – в областной бюджет и 20% – в Государственный бюджет.

Ключевые слова: бюджет, финансовое обеспечение органов местного самоуправления, децентрализация, дотация, трансферты, налоги.

The article clarifies the essence of the notion of financial security of local self-government bodies. It was investigated that during the years 2014-2017, the growth of own and fixed revenues to local governments has increased, the number of subsidized budgets has decreased, the investment resources of regional development for support of the united territorial communities have increased. The problems of the financial support system in the conditions of decentralization are outlined. It is proposed to improve the methodology for determining subventions by developing and approving rules and standards for determining the value of social services; to change the system of differentiation of the tax on personal income between state and local budgets: 65% – for cities of oblast significance, united territorial communities and Kyiv city, 15% – to the regional budget and 20% to the state budget.

Key words: budget, financial support of local self-government bodies, decentralization, grant, transfers, taxes.

УДК 336.22

Проць В.І.

аспірант кафедри фінансів,
банківської справи та страхування
Східноєвропейський національний
університет імені Лесі Українки

Постановка проблеми. Проблематика системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування набуває особливої актуальності в умовах фінансової нестабільності в країні та обмеженості фінансових ресурсів, коли необхідність їх ефективності та оптимальності вимагає пошуку нових підходів та основ, які б наблизили нинішню систему влади в Україні до світових норм та стандартів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні зумовлене формуванням демократії та реформуванням системи державного управління. Система децентралізованого формування та використання бюджетних ресурсів, заснована на принципі ефективної алокації ресурсів, має супроводжуватися реформою адміністративно-територіального устрою, змінами бюджетного та податкового законодавства для формування фінансово незалежних самодостатніх об'єднаних територіальних громад та дієздатного інституту місцевого самоврядування.

Питання, пов'язані з системою фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні, досліджували О. Василик, Т. Бондарук, Т. Єфименко, В. Зайчикова, В. Дем'янишин, М. Гапонюк, В. Гром, Ю. Ганущак, В. Кравченко, О. Кириленко, М. Карлін, І. Луніна, В. Мамонова, С. Михайленко, І. Сторонянська, Л. Тарангул, В. Федосов, С. Юрій та інші. Незважаючи на значний науковий доробок, вказаними авторами незначна увага приділена дослідженню елементів фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування та пошуку шляхів його удосконалення.

Постановка завдання. Метою статті є з'ясування сутності, визначення елементів, проблем та напрямів покращення фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування є основним засобом проведення бюджетної політики на місцевому рівні, визначає

ступінь ефективності виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій та забезпечує відповідний рівень соціально-економічного розвитку території.

Для з'ясування сутності поняття «фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування» необхідно, на нашу думку, розглянути термінологію слів «органи місцевого самоврядування» та «фінансове забезпечення».

Концептуальні основи місцевого самоврядування визначені у таких міжнародних та вітчизняних нормативно-правових документах, як: «Всесвітня декларація місцевого самоврядування» [1] та «Європейська хартія про місцеве самоврядування» [2], Конституція України [3] та Закон «Про місцеве самоврядування...» [4], Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [5]. Крім того, фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування задля проведення бюджетної децентралізації визначено Бюджетним кодексом [6] та Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79-VIII. Згідно з чинним законодавством, система місцевого самоврядування включає: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; старосту; районні та обласні ради; органи самоорганізації населення [4].

У фінансовій науковій літературі поняття «фінансове забезпечення» розглядали С. Юрій та В. Федосов, В. Опарін, О. Кириленко, В. Кравченко, Н. Вовна та інші науковці. На думку С. Юрія та В. Федосова, фінансове забезпечення – це метод фінансового механізму, що передбачає формування цільових грошових фондів суб'єктів господарювання у достатньому розмірі та їх ефективне використання [7]. За визначенням В. Опаріна, фінансове забезпечення реалізується на основі відповідної системи фінансування, яка може здійснюватися в трьох формах: самофінансування, кредитування, зовнішнього фінансування. Надійність фінансового механізму визначається достатнім забезпеченням потреб суб'єкта у коштах на основі співвідношення між формами фінансово забезпечення [8, с. 56-59]. На думку вченого, фінансове забезпечення має оптимально поєднувати три форм фінансування.

О.П. Кириленко вважає, що методами фінансового забезпечення суб'єктів господарської діяльності є: бюджетне фінансування; кредитування; самофінансування; оренда (лізинг); інвестування; регулювання [9, с. 24]. Автором доповнено форми фінансового забезпечення. Н. Вовна, використовуючи комплексний підхід, трактування сутності фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування подала в такій інтерпретації:

«фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування є одним із методів фінансового механізму території, що визначає принципи, джерела й форми фінансування діяльності органів місцевого самоврядування, спрямованої на повноцінну реалізацію завдань та функцій надання соціальних послуг населенню на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами» [10]. Т.Г. Бондарук визначено, що фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування – це сукупність фінансових ресурсів, які формуються у відповідних фондах, перебуваючи у сфері обслуговування органів місцевого самоврядування, та є основою розвитку адміністративно-територіальної одиниці [11, с. 166]. Тобто фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування відображається у фондах фінансових ресурсів, які використовують органи місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій. Отже, з'ясувавши сутність поняття, ми дійшли висновку, що фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування включає фонди, фінансові ресурси, які акумулюються та використовуються на розвиток адміністративно-територіального утворення, та, будучи одним із методів фінансового механізму, здійснюється у таких формах, як бюджетне фінансування; кредитування, грантове фінансування, благодійництво.

Функціонування системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування вимагає розроблення відповідного нормативно-правового забезпечення, фінансового планування, контролю, нормування, регулювання, основними інструментами якого є ставки місцевих податків та зборів, норми та нормативи бюджетної забезпеченості, плата за оренду, відсотки за кредит, обсяги дотацій, субсидій, субвенції, штрафи, пеня, премії.

Основу системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування становить бюджетне фінансування. Наприкінці 2014 р. в контексті бюджетної децентралізації Верховною Радою України започаткована реформа системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування шляхом внесення відповідних змін до бюджетного та податкового законодавства, які спрямовані на: підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування; стимулювання громад до об'єднання та забезпечення переходу бюджетів ОТГ на прямі міжбюджетні відносини з державними бюджетом; децентралізацію видаткових повноважень через зміну системи розмежування видатків бюджетів різних рівнів за принципом субсидіарності.

За результатами аналізу виконання місцевих бюджетів у 2014-2017 рр. можна стверджувати, що фінансова децентралізація суттєво вплинула на фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування та створила передумови для «примусово-добровільного» об'єднання терито-

ріальних громад. Станом на 01.01.2018 р. було створено 665 ОТГ, що об'єднали 3118 громад (27,8% від загальної кількості місцевих рад станом на 01.01.2015 р.) та 5,7 млн осіб (13,4% загальної кількості населення України).

Таблиця 1

Показники зростання доходів загального фонду місцевих бюджетів у 2017 р.

	Місцеві бюджети	Бюджети міст обласного значення	Бюджети ОТГ, утворені 2015 р.
Обсяги зростання надходжень, млрд грн.			
Власні доходи	46,0	19,2	1,1
Податок на доходи фізичних осіб	31,6	12,9	721,0
Місцеві податки та збори	10,3	4,9	275,1
Плата за надання адміністративних послуг	844,4	445,5	74,9
Темпи зростання доходів, у % до 2016 р.			
Власні доходи	31,4	31,0	34,2
Податок на доходи фізичних осіб	40,1	37,5	41,2
Місцеві податки та збори	24,4	25,9	26,3
Плата за надання адміністративних послуг	40,1	72,6	448,8 або у 4,5 рази

Джерело: складено за даними [14]

За підсумками реформування системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування нами визначено певні особливості. По-перше, відбулося зростання власних та закріплених доходів місцевих бюджетів з 68,6 млрд грн. у 2014 до 192 млрд грн. у 2017 р. (рис. 1). У 2017 р. у структурі доходів місцевих бюджетів найбільшу частку становили податок на доходи фізичних осіб (57,4% від загальної суми доходів місцевих бюдже-

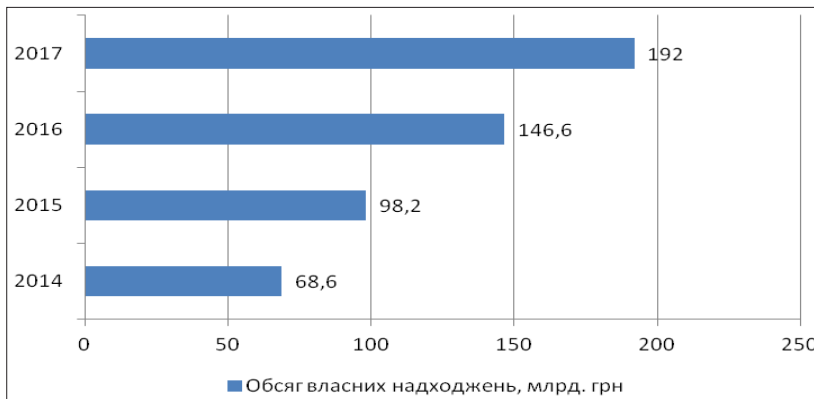


Рис. 1. Динаміка власних доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів)

Джерело: побудовано за даними [15]

тів) та місцеві податки і збори (27,3% відповідно). Збільшився обсяг та зросла питома вага видатків на виконання власних повноважень. Однак реально збільшення коштів у місцевих бюджетах не означає підвищення рівня фінансової спроможності органів місцевого самоврядування, оскільки інфляція в 2017 р. – 13,74%. Темпи зростання доходів загального фонду місцевих бюджетів становили 31-34,2% (табл. 1).

По-друге, із введенням нової системи міжбюджетного регулювання збільшилася частка місцевих бюджетів, для яких вирівнювання не здійснювалося, з 10,2% у 2015 р. до 11,3% у 2016 р. Водночас у результаті зміни підходу вирівнювання місцевих бюджетів зросла частка бюджетів-донорів з 3,7% у 2014 р. до 16,2% у 2016 р. [12, с. 462]. Згідно із законодавством України, починаючи з 2015 р. здійснюється лише горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів. Для визначення обсягу базової дотації для обласних бюджетів вирівнювання здійснюється за надходженнями податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб; для районних бюджетів, міст обласного значення та ОТГ (крім бюджетів міст районного значення, сільських і селищних) – лише за податком на доходи фізичних осіб. Щодо структури трансфертів місцевих бюджетів України слід відзначити, що за 2017 р. найбільшу частку становили субвенції на соціальний захист населення (46%) і найменшу – субвенції на формування інфраструктури ОТГ та соціально-економічний розвиток окремих територій і базова дотація (табл. 2).

По-третє, відбулося зростання інвестиційних ресурсів регіонального розвитку на підтримку об'єднаних територіальних громад за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР). У 2017 р. з Державного бюджету кошти ДФРР в розмірі 3,5 млрд грн. були спрямовані на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку; 6,2 млрд грн. субвенції – на реалізацію 10 569 проектів соціально-економічний розвитку територій.

Розглянемо систему фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування на прикладі видатків місцевих бюджетів Волинської області. Дані таблиці 3 свідчать, що за 2014-2016 рр. рівень виконання видаткової частини місцевих бюджетів становив 96,7-98,4%. Основу фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування Волинської області у 2016 р. становили дотації та субвенції з державного бюджету – 67,1%; власні надходження місцевих бюджетів – 32,9% (у 2015 р. – 28,8%, у 2014 р. – 25%).

Таблиця 2
Структура трансфертів місцевих бюджетів
України у 2017 р.

Вид трансфертів	Обсяг, млрд грн.	Питома вага, %
Базова дотація;	5,8	2
Субвенція на соціальний захист населення	124,7	46
Освітня субвенція	51,5	19
Медична субвенція	56,2	21
Субвенція на формування інфраструктури ОТГ	1,5	0,005
Субвенція на соціально-економічний розвиток окремих територій	6,2	2
Інші субвенції	27	10

Джерело: розраховано за даними [15]

Таблиця 3
Показники виконання видатків
місцевих бюджетів Волинської області
за 2014-2016 роки

Роки	Показник	Видатки		
		Усього, млн грн.	Загальний фонд, млн грн.	Спец. фонд, млн грн.
2014	Затверджено місцевими радами	6377,5	5520,7	856,7
	Факт	6166,5	5368,9	797,6
	Рівень виконання, %	96,7	97,3	93,1
2015	Затверджено місцевими радами	7768,4	6865,7	1133,2
	Факт	7673,5	6755,6	917,9
	Рівень виконання, %	98,8	98,4	81,0
2016	Затверджено місцевими радами	9591,8	8062,4	1680,3
	Факт	9438,4	7929,3	1478,7
	Рівень виконання, %	98,4	98,3	88,0

Джерело: розраховано за даними [16]

За досліджуваний період спостерігається зростання видатків місцевих бюджетів Волинської області за такими функціями, як: державне управління – на 50%; освіта – на 25%; охорона здоров'я – на 27%; соціальний захист, соціальне забезпечення – на 73,89%; транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика – у 4,5 рази, житлово-комунальне господарство – у 2,8 рази; зменшилися видатки на будівництво – на 7%.

Однак поряд із позитивними зрушеннями є низка проблемних питань, які потребують вирішення, а саме:

– порушено норми права соціальних гарантій населення (фінасування частини пільг переведено з державного бюджету на місцеві, що приведе до зниження відповідальності держави

перед громадянами за виконання своїх соціальних зобов'язань);

– освітня та медична субвенції забезпечують асигнування лише на оплату праці, і то не в повному обсязі (доплати та надбавки до посадових окладів частково передані на місцевий рівень); в освітній субвенції не враховується дошкільна і позашкільна освіта, що перекладаються на місцеві бюджети; на фінансування з місцевих бюджетів з державного бюджету передається фінансування ВНЗ 1-2 рівня акредитації;

– видатки на оплату комунальних послуг та енергоносіїв у галузі освіти та охорони здоров'я передано на місцевий рівень без передачі відповідних джерел надходжень для міст обласного значення та ОТГ. Також на місцевий рівень передано фінансування оплати пільг населенню за житлово-комунальні послуги та погашення заборгованості за попередні роки.

Висновки з проведеного дослідження. Отже, в Україні ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, сформовані концептуальні основи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, реформовано бюджетне законодавство в частині децентралізації, в результаті чого органи місцевого самоврядування отримали фінансовий ресурс, додаткові повноваження та інструментарій для забезпечення сталого розвитку територіальних громад та регіонів. Загалом, провівши дослідження системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні, ми визначили, що для формування фінансово спроможної територіальної громади необхідно:

– удосконалити методикку визначення субвенцій за рахунок розроблення та затвердження соціальних норм та нормативів для визначення вартості соціальних послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, що дасть змогу оптимізувати кількість бюджетних установ, підвищити ефективність планування та використання бюджетних коштів бюджетів усіх рівнів;

– розширити фінансову базу органів місцевого самоврядування, використовуючи міжнародні грантові програми, та створити умови для фінансування регіональних програм на засадах співфінансування (державно-приватного партнерства); [13, с. 132-135]

– для зменшення дотаційних бюджетів слід змінити нормативи відрахувань у системі розподілу податку на доходи фізичних осіб між державним та місцевими бюджетами: 65% – для міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад та м. Києва, 15% – до обласного бюджету та 20% – до Державного бюджету.

Подальші дослідження будуть спрямовані на визначення ефективності використання фінансових ресурсів місцевого самоврядування та формування дієвої системи фінансового забезпечення

органів місцевого самоврядування на рівні ОТГ, міст обласного значення, районів та областей.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Всесвітня Декларація про місцеве самоврядування: проголошена на XXVII Міжнародному конгресі Інтернаціональною Спілкою місцевих влад від 23-26 вересня 1985 р.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
5. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: <http://www.rada.gov.ua>
6. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-17 [Електронний ресурс] зі змінами і доповненнями від 01.11.2017 р./ Верховна Рада України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
7. Фінанси: підручник [ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова]. Київ: Знання, 2008. 611 с.
8. Опарін В.М. Фінанси (Загальна теорія): навч. посібник. Київ. КНЕУ, 2000. 240 с.
9. Кириленко О.П. Фінанси: навч. посібник. Тернопіль. 1998. 163 с.
10. Вовна Н. Фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування / Економіка. 2010. № 4 (104). С. 17-23.
11. Бондарук Т.Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні в Україні: монографія / Київ. НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. 2009. С. 170.
12. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році: Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ: НІСД, 2017. 928 с.
13. Гургула Т. В. Фінансове забезпечення спроможності територіальних громад: проблеми та шляхи їх вирішення // Науковий вісник Мукачівського державного університету, Серія Економіка. 2017. Вип. 1(7). С. 132-135.
14. Чим більша громада, тим більше доходів, – рейтинг темпів зростання власних доходів місцевих бюджетів за 2017 рік URL: <http://decentralization.gov.ua/news/8268>
15. Місцеві бюджети: експерти підбили перші підсумки 2017 року. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/805>
16. Зведений бюджет Волинської області на 2016 рік. URL: <http://www.finance.voladm.gov.ua/category/c-19-21/>