

**ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ**

*Розглянено проблемні аспекти системи фінансового забезпечення реалізації делегованих повноважень органів місцевого самоврядування та запропоновано шляхи її оптимізації.*

**Ключові слова:** *місцеві бюджети, власні та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування.*

Постановка проблеми. Метою реформування місцевого самоврядування в Україні є підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних і самодостатніх соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення. Фінансовим підґрунтям органів місцевого самоврядування є місцеві бюджети. Тому їм належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави. Місцеві бюджети відіграють важливу роль у вирішенні як загальнодержавних, так і регіональних економічних і соціальних питань: розвитку інфраструктури, житлового будівництва, фінансування видатків на утримання соціально - культурної сфери.

Нині у сфері формування місцевих бюджетів існує низка гострих проблем, серед яких недостатність дохідної бази, посилення ступеня невідповідності між видатковими зобов'язаннями місцевих органів та обсягом коштів, що надаються для їх фінансового забезпечення, неефективна система розподілу загальнодержавних податків. Надмірна централізація коштів на державному рівні не дає можливості місцевим органам влади повною мірою реалізувати покладені на них функції, оскільки вони досі не одержали сталих бюджетоформуючих джерел доходів, що зумовлює їх дотаційність та майже повну фінансову залежність від розподілу та перерозподілу бюджетних ресурсів з центру.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання функціонування місцевих бюджетів викликає інтерес у представників фінансової науки. Серед українських науковців вагомий внесок у дослідження проблематики фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування зробили: С.Буковинський, С.Булгакова, О.Василик, В. Зайчикова, І. Запатріна, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, І. Лютий, В. Опарін, Д. Полозенко, В.Федосов, І.Чугунов, С. Юрій та інші. Віддаючи належне науковим напрацюванням вітчизняних учених з даної проблематики,

значимо, що, потребують подальшого наукового пошуку проблеми розподілу повноважень органів місцевого самоврядування та визначення джерел їх фінансування.

Постановка завдання. Мета статті - дослідження проблематики фінансування делегованих повноважень органів місцевого самоврядування й окреслення шляхів її вирішення.

Викладення основного матеріалу дослідження. Досвід багатьох демократичних країн свідчить, що головним чинником якісного управління є чіткий розподіл повноважень, компетенції та відповідальності між усіма органами державної влади як по горизонталі, так і по вертикалі, а також між органами державної влади й органами місцевого самоврядування. Це дає змогу забезпечити найбільш ефективну взаємодію цих структур, засновану на вільному волевиявленні громадян і захисті ними своїх соціальних і економічних інтересів. Нинішня, все ще значно централізована система публічного управління досить неефективна та гальмує розвиток місцевого самоврядування. На противагу централізованій системі, децентралізація у розумінні розширення владних повноважень на місцевому рівні призводить до вищої ефективності публічного управління на нижчому рівні, а також сприяє більшому піклуванню про інтереси громадян.

Досвід багатьох країн підтверджує, що більшість функцій органів нижчих рівнів місцевого самоврядування здатне виконувати більш ефективно, ніж центральна влада. Водночас за такої умови забезпечується головний принцип децентралізації - принцип субсидіарності: публічні послуги повинні надаватись тими органами влади, що знаходяться найближче до громадян. Однак тепер мати на увазі, що перенесення значних владних повноважень ы функцій з державного на нижчі рівні без відповідного фінансового забезпечення може привести до негативних наслідків[6, с.12].

Повноваження органів місцевого

самоврядування згідно із законодавством України ділять на власні й делеговані. Правову основу останніх становлять положення ч. 3 і 4 ст. 143 Конституції України, в яких містяться основні положення щодо делегування повноважень: а) органам місцевого самоврядування можуть надавати відповідно до закону окремі повноваження органів виконавчої влади; б) держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності; в) органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади [3, с.1].

Проте відображений розподіл не був врахований при прийнятті та внесенні змін до Бюджетного кодексу України, відповідно до якого видатки місцевих бюджетів поділяються на ті, що враховуються, і ті, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів [5, с.323]. Тому загальноприйнято вважати, що видатки, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, спрямовуються на виконання делегованих повноважень, а держава бере на себе зобов'язання забезпечувати їх відповідними ресурсами, а саме: доходами, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Аналогічно видатки, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів спрямовуються на виконання власних повноважень і фінансуються вони за рахунок доходів, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Таке розмежування використовується лише на стадії бюджетного планування та використовується для обрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів, що мають бути передані з одного бюджету до іншого для гарантованого забезпечення фінансовими ресурсами повного обсягу бюджетних послуг.

Найбільшими проблемами видаткової частини місцевих бюджетів є:

- відсутність чітких критеріїв розрахунку загальних видатків на делеговані повноваження;
- низький рівень забезпеченості делегованих державою повноважень відповідними фінансовими ресурсами;
- у складі трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам зростає доля субвенцій (призначення яких визначає сам уряд) і зменшується доля дотацій (які використовуються на розсуд самих територіальних громад).

Відповідно до ст.85 Бюджетного кодексу держава може передати органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі фінансових ресурсів. Місцеві органи влади несуть відповідальність за важливі економічні та соціальні питання розвитку на своїй території, не маючи при цьому достатніх фінансових можливостей для їх вирішення.

У Законі України "Про Державний бюджет України на 2013 рік", передбачено дефіцит фінансових ресурсів на виконання делегованих державою повноважень приблизно на рівні 20%, тобто майже 30 млрд. грн. Порівняння передбачених на ці цілі коштів з реальними потребами місцевих бюджетів свідчать, що в 2013 році бюджетна сфера органів місцевого самоврядування буде забезпечена лише на 79% від реальної потреби (таб.1). Найбільш катастрофічним є рівень фінансування по галузях: "Державне управління" - 41%(таб.2) та "Фізична культура і спорт" - 47%(таб.3) від потреби [4, с.5]. Виходячи з цього, можна стверджувати, що на останній квартал 2013 року працівники бюджетної сфери (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, фізкультура і спорт тощо) територіальних громад не забезпечені зарплатою, відсутні кошти на оплату комунальних послуг та розрахунки за енергоносії

Так, на 2013 рік показники місцевих бюджетів Чернівецької області на виконання делегованих повноважень, обраховані Міністерством фінансів України на основі Формули, забезпечують мінімальну потребу лише на 87 %. При цьому видатки в основному спрямовуються на заробітну плату та енергоносії, а тому практично не залишається коштів на господарське утримання, капітальний ремонт приміщень, придбання обладнання та інвентарю по установах та закладах бюджетної сфери області.

У той же час кошти II кошика є власністю відповідної громади, отже, вилученню не підлягають і використовуються на визначені даною громадою цілі. На практиці ж при формуванні місцевих бюджетів області на 2013 рік, 42,3% доходів II кошика, які мали б бути використані на виконання власних повноважень місцевих органів влади, спрямовуються на виконання делегованих державою повноважень.

Крім цього, якщо з 2013 року по обласних бюджетах обсяг доходів, що не враховуються при визначенні трансфертів був збільшений, то в окремих районних бюджетах області на даний час взагалі відсутня база оподаткування по платежах, що формують II кошик доходів. Зазначене свідчить про те, що районні ради на даний час не володіють достатніми коштами для виконання

власних повноважень, а сільські, селищні та міські ради, як уже зазначалося, вимушені спрямовувати частину зазначених доходів на виконання

делегованих повноважень у зв'язку з недостатністю розрахункових обсягів фінансових ресурсів.

Таблиця 1

**Аналіз видатків місцевих бюджетів (делеговані повноваження, I кошик) галузь "Загалом бюджетна сфера", тис. грн.**

Міста України	2013 р. реальна потреба	2013 р. прогноз Мінфіну	2012 р. план уточнений)	% прогнозу до реальної потреби
Вінниця	660 472,3	502 084,6	532 548,9	76,0
Дніпропетровськ	1 858 652,7	1 348 720,7	1 537 753,3	72,6
Донецьк	1 464 016,5	1 163 918,4	1 174 602,2	79,5
Житомир	572 562,5	494 144,9	555 413,2	86,3
Запоріжжя	1 480 326,8	1 286 147,3	686 509,1	86,9
Київ	11 204 783,3	6 392 957,9	9 036 967,7	57,1
Кіровоград	474 217,3	445 756,5	456 820,4	94,0
Луганськ	1 135 736,2	703 390,4	764 289,0	61,9
Миколаїв	938 738,6	789 602,6	827 472,7	84,1
Одеса	2 117 448,8	1 660 045,8	1 616 301,0	78,4
Харків	2 526 248,6	2 141 183,6	2 339 059,5	84,8
Херсон	687 302,1	575 340,5	603 531,1	83,7
Хмельницький	601 284,2	471 323,3	522 855,8	78,4
Черкаси	584 229,8	468 861,0	550 397,9	80,3
Чернігів	611 968,4	504 766,6	603 671,1	82,5
Чернівці	579 466,2	449 129,6	478 466,5	77,5
Середнє:	1 718 590,9	1 212 335,9	1 392 916,2	79,0

Отже, методології визначення загального обсягу коштів, що виділяються для фінансування делегованих державою повноважень немає. Між тим Бюджетний кодекс України передбачає, що фінансові нормативи бюджетної забезпеченості повинні ґрунтуватись на соціальних стандартах надання послуг.

Про те, при визначенні показників для розрахунку міжбюджетних трансфертів Міністерство фінансів України не врахувало обсяги фактичних видатків, проведених на відповідні делеговані повноваження за 2012 рік, та не визначило фінансові нормативи бюджетної забезпеченості окремо по кожній галузі бюджетної сфери та в розрізі кожної групи адміністративно-територіальних одиниць.

Як наслідок, існування такої ситуації в першу чергу зумовлює виникнення дисбалансу в самих місцевих бюджетах, а саме: виникає дефіцит бюджетних коштів, по-друге, не фінансуються

важливі для мешканців населених пунктів сфери життєдіяльності, відбувається занепад усього місцевого господарства.

Фактично, своїми діями Уряд знову змушує органи місцевого самоврядування спрямовувати значні обсяги власних доходів місцевих бюджетів (в 2012 році ця цифра склала майже 6 млрд. грн.) на покриття закладеного дефіциту та відмовитись від фінансування важливих для мешканців населених пунктів сфер життєдіяльності, а саме [4, с.6]:

- утримання інфраструктури житлово-комунального господарства (водогони, тепломережі тощо);
- робіт з поточного та капітального ремонту житлового фонду;
- робіт із благоустрою (прибирання вулиць, парків, місць загального користування, озеленення), вивезення сміття, утримання кладовищ тощо).

Аналіз видатків місцевих бюджетів (делеговані повноваження, I кошик) галузь "Державне управління", тис. грн.

Міста України	2013 р. реальна потреба	2013 р. прогноз Мінфіну	2012 р. план (уточнений)	% прогнозу до реальної потреби
Вінниця	75 440,6	21 617,1	70 120,7	28,7
Дніпропетровськ	155 887,4	46 855,3	143 345,2	30,1
Донецьк	99 558,7	47 888,0	95 639,2	48,1
Житомир	35 501,7	17 414,7	33 630,8	49,1
Запоріжжя	96 432,1	38 100,6	90 305,8	39,5
Київ	762 854,5	151 040,8	612 019,7	19,8
Кіровоград	31 596,5	16 378,8	30 923,2	51,8
Луганськ	72 822,2	25 999,5	69 054,9	35,7
Миколаїв	59 060,3	27 692,3	55 717,0	46,9
Одеса	101 477,1	47 146,1	98 569,5	46,3
Харків	187 287,4	62 786,4	180 955,4	33,5
Херсон	43 689,2	20 829,7	42 377,8	47,7
Хмельницький	32 613,0	16 891,8	28 359,2	51,8
Черкаси	50 248,3	18 375,5	43 704,5	36,6
Чернігів	37 843,9	19 006,2	36 793,3	50,2
Чернівці	41 146,6	16 391,8	37 975,6	39,8
Середнє:	117 716,2	37 150,9	104 343,2	

Показники дохідної частини місцевих бюджетів, передбачені в Держбюджету на 2013 рік, є завищеними. Так, при визначенні бази для формування дохідної частини більшості місцевих бюджетів на 2013 рік Міністерством фінансів України не було враховано зміни в складі платників та в їх фінансово-економічному стані.

Стаття 103 Бюджетного кодексу України передбачає, що надання державою податкових пільг, які зменшують доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, має супроводжуватися наданням додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію відповідних втрат доходів місцевих бюджетів. Проте в 2011-2012 роках місцеві бюджети Чернівецької області кошти на зазначені цілі з державного бюджету не отримали, хоча втрати внаслідок надання державою податкових пільг зі сплати земельного податку становлять понад 30 млн. грн. на рік. На 2013 рік додаткові дотації з державного бюджету до бюджету області на зазначені цілі також не передбачені.

Статтею 73 Бюджетного кодексу передбачено, що відповідні місцеві органи влади можуть отримувати середньострокові позики на суми невиконання у відповідному звітному періоді розрахункових обсягів I кошика доходів місцевих бюджетів, визначених у законі про Державний

бюджет України, за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку на умовах їх повернення без нарахування відсотків за користування цими коштами.

На сьогодні склалася ситуація, коли в умовах дефіциту коштів місцевих бюджетів на виконання делегованих державою повноважень, в першу чергу по зарплаті, комунальних послугах та енергоносіях, у місцевих бюджетів вилучають значні обсяги грошей в рахунок погашення отриманих в минулих роках позик. Тобто, місцеві бюджети позбавляють фінансового ресурсу, якого і так недостатньо для забезпечення повноцінного та своєчасного фінансування захищених статей видатків.

Окрім цього, розподіл міжбюджетних трансфертів здійснюється з використанням фінансового нормативу бюджетної забезпеченості, який визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців чи споживачів соціальних послуг, а не з урахуванням штатної чисельності працівників, які обслуговують населення відповідного населеного пункту, особливостей більшості адміністративно-територіальних одиниць області, розгалуженості мережі бюджетних установ, наявності малочисельних класів, малокомплектних шкіл

**Аналіз видатків місцевих бюджетів (делеговані повноваження, І кошик) галузь  
"Фізкультура та спорт", тис. грн.**

Міста України	2013 р. реальна потреба	2013 р. прогноз Мінфіну	2012 р. план (уточнений)	% прогнозу до реальної потреби
Вінниця	13 428,3	4 658,9	10 333,2	34,7
Дніпропетровськ	74 668,2	12 588,7	49 507,3	16,9
Донецьк	28 427,8	12 200,9	26 386,5	42,9
Житомир	3 268,8	3 416,1	2 930,1	104,5
Запоріжжя	25 698,4	9 707,3	23 819,5	37,8
Київ	146 404,9	66 551,4	120 245,0	45,5
Кіровоград	5 960,1	3 060,1	5 881,1	51,3
Луганськ	8 049,8	5 862,7	5 544,8	72,8
Миколаїв	28 418,7	6 244,7	21 667,4	22,0
Одеса	20 852,6	12 666,6	13 964,5	60,7
Харків	66 485,4	18 109,3	62 266,6	27,2
Херсон	8 143,3	4 255,2	6 044,7	52,3
Хмельницький	7 807,6	3 313,2	6 789,2	42,4
Черкаси	10 634,1	3 604,8	9 867,8	33,9
Чернігів	9 907,7	6 239,3	9 409,4	63,0
Чернівці	7 309,4	3 215,5	5 330,7	44,0
Середнє:	29 091,6	10 980,9	23 749,2	47,0

щороку виникає проблема забезпеченості асигнуваннями на оплату праці працівників бюджетних установ.

Так, на оплату праці з нарахуваннями в поточному році додатково потрібно по 141 місцевому бюджету області (49 відсотків всіх місцевих бюджетів) майже 73 млн. гривень, на оплату за енергоносії та комунальні послуги по 14 місцевих бюджетах - 6,2 млн. гривень.

Для забезпечення коштами визначених натуральних норм на придбання продуктів харчування та медикаментів необхідно додатково 27,43 млн. гривень.

По всіх галузях соціально-культурної сфери та соціального захисту населення обмежені видатки на придбання предметів постачання і матеріалів, оплату послуг, проведення поточних ремонтних робіт, перевірку медичного обладнання, проведення протипожежних заходів та на інші видатки, тому додаткова потреба на зазначені заходи становить 50,63 млн. гривень.

Також надзвичайно обмежені асигнування на проведення найбільш нагальних капітальних видатків (ремонт аварійних приміщень, переведення із півного на електричне опалення, придбання вкрай необхідного медичного обладнання, тощо). Додаткова потреба на ці видатки складає 108,7 млн.

гривень.

Крім того, станом на 01.01.2013 в області виникла кредиторська заборгованість перед підприємними організаціями в сумі 16,9 млн. гривень по фінансуванню капітальних робіт на об'єктах, будівництво яких здійснювалося у 2012 році за рахунок коштів субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій.

Висновки. Враховуючи вищевикладене, з метою підвищення рівня фінансової самостійності місцевих органів влади пропонуємо:

- внесення змін до Бюджетного кодексу де встановити, що виконання делегованих повноважень місцевим органам влади здійснюється виключно в межах ресурсів, обрахованих Міністерством фінансів України на виконання делегованих повноважень.

- при внесенні змін до державного бюджету на поточний бюджетний період та при формуванні бюджету на наступні роки передбачити в повному обсязі додаткову дотацію з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію втрат доходів унаслідок надання державою податкових пільг.

- внести зміни до Бюджетного кодексу (стаття 73), передбачивши, що відповідні місцеві

органи влади можуть отримувати середньострокові позики на суми невиконання у відповідному звітному періоді розрахункових обсягів I кошика доходів місцевих бюджетів, визначених у законі про Державний бюджет України, за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку на безповоротній основі. При цьому встановити, що за умов перевиконання планових показників за зазначеними доходами, надпланові суми коштів спрямовуються виключно на виконання делегованих державою повноважень.

- забезпечити списання боргів місцевих бюджетів за середньостроковими позиками, отриманими за минулі роки.

- внести зміни до Бюджетного кодексу (перегляд складу доходів I та II кошиків місцевих бюджетів), передбачивши, що до доходів районних бюджетів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, зараховуються 25 відсотків податку на прибуток підприємств (крім державної та комунальної власності), що справляється на відповідній території.

- для розв'язання проблем, пов'язаних із тимчасовою неплатоспроможністю місцевих бюджетів, пропонуємо внести зміни до Порядку покриття тимчасових касових розривів, у першу чергу щодо зменшення розміру щоденних відрахувань на погашення позики до рівня 60%.

#### Список літератури:

1. Бюджетний кодекс України: за станом на 24.11. 2011 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України від 8.07.2010 р. № 2456-VI - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>.

2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України за станом на 1. 01. 2011 р. [Електронний ресурс]: Верховна Рада України від 21. 05. 1997 р. № 280/97-ВР. - Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97>.

3. Галайчук Е. Фінансове забезпечення делегованих повноважень органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://7d.rv.ua/>

4. Карабутова В. В., Новаковський Л. Я., Пархоменко В. Г., Рабошук Я.О., Лобожан О. В., Томнюк О. Є. Держбюджет - 2013 - дежавю "покращення" / В. В. Карабутова, Л. Я. Новаковський, В. Г. Пархоменко, Я.О. Рабошук, О. В. Лобожан, О. Є. Томнюк // Галузевий моніторинг.-2012.- №10.- С.5-10

5. Русін В.М. Шляхи оптимізації фінансового забезпечення реалізації власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування інноваційна економіка / В.М. Русін // Інноваційна економіка.-2012.- №6[32].- С. 323 - 327.

6. Циммерманн Х., Журавель Т. Фіскальна децентралізація в Україні. Фіскальна система та потреба у її реформуванні. / Х. Циммерманн, Т. Журавель.- К.: Реформа публічного управління, 2009.- 49 с.

#### Аннотация

Виолета Рошило

#### ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ДЕЛЕГИРОВАННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

*Рассмотрены проблемные аспекты системы финансового обеспечения реализации делегированных полномочий органов местного самоуправления и предложены пути ее оптимизации.*

**Ключевые слова:** *местные бюджеты, собственные и делегированные полномочия органов местного самоуправления.*

#### Summary

Violetta Roshilo

#### FINANCIAL PROVIDING OF REALIZATION ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OF THE DELEGATED PLENARY POWERS

*In the article the problem aspects of the system of the financial providing of realization of the delegated plenary powers of organs of local self-government are considered and the ways of its optimization are offered.*

**Keywords:** *local budgets, own and delegated plenary powers of organs of local self-government.*