

УДК 336.1:352

Русін В.М.,  
викладач кафедри фінансів  
Тернопільський національний економічний університет

## ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ВЛАСНИХ ТА ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

**Постановка проблеми.** Місцеве самоврядування пройшло нелегкий шлях становлення і розвитку в Україні та довело свою важливість для суспільства. Результати діяльності місцевого самоврядування як владного інституту, які стосуються громадян, знаходять свій відбиток на якості життя людей. Місцеві органи влади забезпечують левову часту надання суспільних послуг населенню, що гарантуються Конституцією України та іншими законами, шляхом реалізації власних та делегованих державою повноважень. Ефективність функціонування системи місцевого самоврядування значною мірою залежить від двох основних факторів, а саме: 1) визначення обсягу повноважень, якими воно наділяється для задоволення різних суспільних потреб; 2) наявність фінансових ресурсів на реалізацію цих повноважень.

В Україні склалася ситуація, коли спостерігається вкрай незадовільний стан фінансового забезпечення реалізації покладених повноважень на органи місцевої влади. Тому досить актуальним залишається пошук шляхів оптимізації фінансового забезпечення реалізації власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування присвячено значну кількість наукових праць. Теоретичні та практичні аспекти даної проблематики у різні періоди досліджували такі українські та зарубіжні вчені: Д. Боголепов, Т. Бондарук, О. Василик, Т. Грицюк, В. Дем'янишин, В. Зайчикова, Л. Ігоніна, О. Кириленко, В. Кравченко, М. Кульчицький, В. Лебедєв, І. Луніна, А. Марков, Р. Масгрейв, В. Нечаєв, В. Оутс, К. Павлюк, Ю. Пасічник, Г. Поляк, М. Сірінов, С. Слухай, М. Соболев, В. Твердохлебов, І. Ткачук, В. Федосов, Л. Ходський, Х. Ціммерманн, О. Швецов, С. Юрій та ін. Проте варто зазначити, що, незважаючи на значну кількість наукових публікацій, недостатньо уваги науковцями приділяється проблемам розподілу повноважень органів місцевого самоврядування та визначення джерел їх фінансування.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є поглиблення теоретичних основ та визначення основних напрямків вдосконалення фінансового забезпечення реалізації власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У забезпеченні ефективності функціонування місцевого самоврядування питання фінансового забезпечення, незважаючи на всю його важливість, як правило, вторинне. Первинним є розмежування повноважень у частині фінансового забезпечення окремих видів благ і послуг, тобто видатків, що мають здійснюватися з місцевих бюджетів узагалі і кожної їхньої ланки зокрема. Здійснення видатків місцевих бюджетів є основним фінансовим інструментом виконання органами місцевого самоврядування своїх повноважень [1, 295].

Главою 2 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначено розподіл повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад на власні і делеговані [2]. Проте відображений розподіл у даному нормативному документі не був врахований при прийнятті та внесенні змін до Бюджетного кодексу України, відповідно до якого доходи і видатки місцевих бюджетів поділяються на ті, що враховуються, і ті, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів [3]. Тому, загалом прийнято вважати, що 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. Аналогічно видатки, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів спрямовуються на виконання делегованих повноважень і повинні фінансуватися за рахунок доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Однак варто зазначити, що при затвердженні бюджетної класифікації не враховано поділ, визначений Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", чи Бюджетним кодексом України. Як наслідок, їхня частка в сукупних доходах і видатках не відображається у фінансовій звітності. Не відображається і у звітності за рахунок яких джерел надходжень профінансовані відповідні видатки.

За роки становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні так і не вдалось отримати реальної можливості територіальним громадам самостійно і в необхідному розмірі формувати свої

фінансові ресурси. Досить серйозною проблемою на місцевому рівні є недостатність фінансових ресурсів місцевих бюджетів на реалізацію власних і делегованих повноважень. Тому, актуальним залишається питання проведення подальших реформ в Україні щодо приведення у відповідність системи фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Обсяг фінансових ресурсів для реалізації власних повноважень органів місцевого самоврядування нині в Україні не відповідає потребам в необхідній кількості. Дана проблема зароджується ще на стадії планування місцевих бюджетів. При плануванні видатків на реалізацію власних повноважень органів місцевого самоврядування не враховується стан інфраструктури об'єктів, що забезпечують повноцінну життєздатність адміністративно – територіальної одиниці. Дана частина видатків місцевих бюджетів планується ніби то за “принципом залишку” фінансових ресурсів, що залишаться після реалізації делегованих повноважень.

В найгіршому стані знаходиться житлово-комунальне господарство, в якому середній рівень зносу основних засобів понад 60%. Значна частка комунікацій у цій галузі повністю відслужили свій термін придатності, що призводить до збільшення аварійності на них, в результаті чого населення не отримує послуг на відповідному рівні. У зв'язку із значною обмеженістю фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію власних повноважень органів місцевого самоврядування на місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів у місцевих бюджетах, коштів майже не залишається.

Досить критичним залишається стан доріг місцевого значення. Органи місцевого самоврядування за рахунок власних коштів не тільки не будують нових доріг, а й на належному рівні не ремонтують ті що є. Варто зазначити, що у переважній більшості сільських та селищних бюджетів кошти на зазначені цілі впродовж багатьох років не виділяються. Прийняття Податкового кодексу позбавило органи місцевого самоврядування такого важливого джерела надходжень як податок з власників транспортних засобів. Кошти, що надходили від сплати даного платежу в основному і спрямовувались на ремонт доріг. За даними Мінфіну, на поточний ремонт доріг місцеві органи влади зможуть спрямувати надходження від збору за першу реєстрацію транспортних засобів, які очікуються в 5 разів меншими, ніж наші видатки. Решту 4/5 необхідних коштів повинна забезпечити держава у вигляді субвенцій.

Інфраструктура об'єктів освіти та охорони здоров'я, в яких органи місцевого самоврядування забезпечують делеговані державою повноваження на надання суспільних послуг населенню теж у дуже незадовільному стані. Заклади освіти та охорони здоров'я стають все більш не придатними для надання суспільних послуг. У більшості органів місцевого самоврядування низового рівня, а саме у сільських та селищних, у вище зазначених закладах немає приладів, медикаментів та іншого інвентарю. Такий критичний стан закладів охорони здоров'я відображається на якості лікування, що в подальшому знаходить свій відбиток на стані здоров'я населення. Це в свою чергу певною мірою впливає на частку здорових новонароджених, на рівень смертності, на тривалість життя, і як наслідок кількість населення в Україні скоротилась з 47,4 млн. осіб у 2003 р. до 45,8 у 2010 р. Більшою мірою скоротилося сільське населення в порівнянні з міським. Це частково пояснюється міграцією сільського населення у місто, а частково значно нижчим рівнем надання послуг з охорони здоров'я сільському населенню.

Досить проблемним аспектом залишається фінансування делегованих повноважень. При затвердженні місцевих бюджетів розмір видатків, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (видатків на делеговані повноваження) не повинен перевищувати розрахункових показників Міністерства фінансів України, що не завжди відповідає потребам у фінансових ресурсах за розрахунками органів місцевого самоврядування. Затвердження даних видатків понад відповідні розрахунки Міністерства фінансів України можливе лише за погодженням з ним, однак фінансування зазначеної різниці буде відбуватись за рахунок кошика тих видів надходжень, які мали б спрямовуватись на реалізацію власних повноважень органів місцевого самоврядування. В даному випадку зароджується проблема використання власних фінансових ресурсів місцевих органів влади на фінансування делегованих державою повноважень.

Зокрема, при плануванні бюджету м. Тернополя на 2010 р. видатки на органи місцевого самоврядування за розрахунками Міністерства фінансів України становили 13 484,6 тис. грн., а потреба в коштах за розрахунками органу місцевого самоврядування становила 22 555,7 тис. грн. В результаті було погоджено та затверджено видатки в розмірі 21 520,0 тис. грн., з яких держава зобов'язувалась забезпечити 13 484,6 тис. грн. за рахунок I кошика доходів та дотації вирівнювання, а 6 908,0 тис. грн. орган місцевого самоврядування за рахунок II кошика доходів. У 2011 р. відповідні видатки за розрахунками Міністерства фінансів України були передбачені в розмірі 13020,7 тис. грн., погоджена та затверджена сума склала 24164,4 тис. грн., в результаті чого видатки в розмірі 11 068,3 тис. грн. мали б профінансуватись за рахунок надходжень II кошика (власних надходжень). Схожа ситуація спостерігається при затвердженні видатків на освіту та охорону здоров'я. Таким чином, органи місцевого самоврядування змушені відволікати значну частину власних доходів від реалізації

власних повноважень і спрямовувати їх на реалізацію делегованих повноважень. Якщо у 2010 р. 34% власних доходів місцевих бюджетів відволікалось на реалізацію делегованих повноважень, то на 2012 р. передбачається 63 %.

Питома вага заробітної плати з нарахуваннями по закладах, що забезпечують реалізацію делегованих повноважень складає не менше ніж 75 % усіх видатків на дані заклади. У 2010 р. цей показник у бюджеті м. Тернополя у витратах: на органи управління становив 85,2%, на освіту – 76,1%, на охорону здоров'я – 82,9%. Таким чином, фінансові ресурси, що держава надає органам місцевого самоврядування на реалізацію делегованих повноважень в основному спрямовуються на фінансування захищених статей.

Досить гостро дана проблема постала у 2012 р. Асоціацією міст України в результаті аналізу даних 182 міст України виявлено, що навіть після відволікання значних коштів з II кошика на фінансування видатків I кошика в містах зберігається незабезпеченість фінансовими ресурсами виплати зарплат працівникам, розрахунків за комунальні послуги та енергоносії в бюджетній сфері, зокрема 19% незабезпеченість по містах обласних центрах, 24% – по містах обласного значення, 26,3% – по містах районного значення [5].

За даними асоціації міст України серед обласних центрів на 100% забезпечено лише м. Одеса. Найбільш незабезпеченими є м. Донецьк та м. Дніпропетровськ, де цей показник складає 35,6% та 34,7% відповідно. Даний показник становить менше 10% лише у містах Львові та Миколаєві відповідно 7,9% та 8,8%. Серед міст районного значення 100% фінансовими ресурсами на реалізацію делегованих повноважень забезпечені лише два міста – Звенигородка та Українка.

В розвинутих демократичних країнах основу фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування складають місцеві податки і збори. В Україні місцеве оподаткування не виконує ні фіскальної, ні регулюючої ролі. Воно у нас виконує ніби другорядне значення щодо державного оподаткування, торкаючись лише тих об'єктів оподаткування, які або не становлять інтересу для держави, або за своєю природою не можуть бути охоплені державними податками. Із року в рік зменшується частка місцевих податків і зборів у складі доходів загального фонду місцевих бюджетів (від 3,4 % у 2001 р. до 1% – у 2011 р.). Питома вага місцевих податків і зборів в податкових надходженнях місцевих бюджетів була незначною і в 2010 р. становила всього 1,3% [4]. Можна визначити найбільш суттєві недоліки системи місцевого оподаткування в Україні: незначна фіскальна роль місцевих податків та зборів; вузький перелік даних податкових платежів; відсутність у органів місцевого самоврядування самостійних прав щодо запровадження на їхній території власних місцевих податків та зборів. Саме тому вітчизняна система місцевого оподаткування потребує докорінного реформування у контексті зміцнення фінансових основ органів місцевого самоврядування. Необхідно суттєво підняти значення і роль місцевих податків та зборів у формуванні ресурсів місцевого самоврядування шляхом перегляду переліку місцевих податків та зборів та включення до їх складу податків, які із світового досвіду є найбільш придатні для місцевого оподаткування.

У 2011 р. віднесення до місцевих бюджетів єдиного податку забезпечило 80% від усіх місцевих податків і зборів. Однак, органи самоврядування практично не мають реального впливу на базу оподаткування цим податком, його ставки, правила адміністрування, які визначаються на центральному рівні.

Прийняття Податкового кодексу істотно не покращило фінансового стану місцевого самоврядування, оскільки при його розробці не було враховано основних критеріїв побудови місцевої фіскальної політики, визначених у Європейській хартії місцевого самоврядування [6], Рекомендації 102 (2001) [7] та Резолюцію 123 (2001) [8] Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, що зокрема, передбачають: наділення органів місцевого самоврядування власними адекватними фінансовими ресурсами, якими вони зможуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень та формування принаймні частини фінансових ресурсів органів місцевого й регіонального самоврядування за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони уповноважені визначати в певних, але суттєвих межах, достатніх для забезпечення фінансування місцевих програм.

Надходження до місцевих бюджетів від запровадженого податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки є мізерними, оскільки базою його оподаткування визначено лише житлову нерухомість. При цьому вилучено житло площею до 120 кв. м., тобто майже вся нерухомість цієї категорії. Отже, запроваджений в існуючому вигляді податок на нерухоме майно є дуже неефективним і незначним фінансовим ресурсом для місцевого самоврядування. Для прикладу, надходження ринкового збору в 2010 р. становили 0,5 млрд. грн., а надходження від запровадженого податку на нерухоме майно в 2012 р. будуть становити лише 0,09 млрд. грн. [4].

Віднесення плати за землю до загальнодержавних податків є необґрунтованим, оскільки за своєю суттю вона відноситься до податків місцевих. Так, у Бюджетному кодексі цей вид доходів у повному обсязі віднесено до доходів бюджетів місцевого самоврядування, які не беруться для розрахунку міжбюджетних трансфертів, тобто власних доходів. Крім того, орендна плата як складова частина плати за землю, практично повністю відповідає ознакам місцевих податків та зборів.

Відсутність у органів місцевого самоврядування можливості впливати на визначення пільг та ставки земельного податку створює дисбаланс динамічного нарощування номінальних надходжень орендної плати за повільнішого зростання надходжень земельного податку, не сприяє розвитку ринку землі та зростання надходжень до місцевих бюджетів. Необхідність щорічної індексації ставок на відмінну від підходу щодо їх прив'язки до розміру мінімальної заробітної плати не сприяє ефективності адміністрування земельного податку.

Отже, якщо після прийняття в 2010 році нового Бюджетного кодексу за розрахунками експертів очікувалося 20,8 млрд. грн. додаткових надходжень до місцевих бюджетів, то прийняття Податкового кодексу призвело до втрати місцевими бюджетами біля 17,6 млрд. грн. надходжень. Отож, сальдо від прийняття Бюджетного та Податкового кодексу для місцевих бюджетів хоч є позитивним, але складає лише 3,2 млрд. грн. Ця сума і на половину не покриває втрат доходів місцевих бюджетів від інфляції в 2011 році [4].

Процес реформування місцевого оподаткування в Україні вимагає перенесення акценту на ті місцеві податки і збори, які, згідно із світовим досвідом, найбільш придатні для місцевого оподаткування (податок з доходів фізичних осіб, плата за землю, податок на промисел, платежі за ресурси місцевого значення, податок на нерухомість, введення якого в дію постійно відкладається) та ін. Ще одним з можливих напрямів розширення переліку місцевих податків і зборів може слугувати запровадження місцевих акцизів, наприклад, на тютюнові та алкогольні вироби. Актуальним є впровадження місцевих екологічних податків, які доцільно стягувати у вигляді штрафів за забруднення повітря, водоймищ, лісів та інших природних ресурсів. Отже, вважаємо, що місцеві податки і збори повинні існувати в такій кількості, в якій надходження від них забезпечували б місцеві органи влади переважною більшістю коштів, необхідних для виконання власних видаткових повноважень.

Система фінансового забезпечення реалізації делегованих повноважень органів місцевого самоврядування на практиці виявляє ряд проблемних аспектів, які потребують вирішення. Незважаючи на те, що кошти на фінансування власних і делегованих повноважень акумулюються у двох різних "кошиках", в подальшому вони попадають на спільний видатковий рахунок органу місцевого самоврядування, з якого вже кошти спрямовуються на фінансування повноважень, а в першу чергу кошти спрямовуються на захищені статті делегованих повноважень.

Відслідкувати, за рахунок яких джерел надходжень були профінансовані певні власні чи делеговані повноваження, досить складно. Тому, на нашу думку, доцільно перш за все вдосконалити модель формування та використання фінансових ресурсів для реалізації видаткових повноважень органів місцевої влади шляхом виділення у складі загального фонду бюджету органу місцевого самоврядування окремо фонду фінансування власних повноважень та окремо фонду фінансування делегованих повноважень.

При розрахунку МФУ показників доходів і видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів показники виконання дохідної частини завишаються, а видаткової занижуються з метою зменшення обсягу розмірів надання дотації вирівнювання.

Відсутність затверджених державних соціальних стандартів надання соціальних послуг населенню при визначенні загального обсягу фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, спричиняє визначення розміру цих видатків на рівні мінімальної фінансової забезпеченості, і навіть більше, з можливістю їх визначення "в ручному режимі". Такі стандарти мають бути розроблені та науково обґрунтовані для кожного виду соціальних послуг. Стандарти повинні містити вичерпний перелік кількісних та якісних показників, які характеризують цю послугу. При визначенні видатків на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, фізичну культуру та спорт не враховується стан матеріальної бази надання цих видатків.

Дефіцитність фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування певною мірою можна пояснити розмірами адміністративно-територіальних одиниць та кількістю населення, що входить до них. Тому невеликі громади за рахунок власних та закріплених доходів просто не в змозі самостійно надавати певні види колективних благ та послуг, хоча вони й необхідні їх жителям. Питомі витрати надання таких благ можна знизити, розширивши коло жителів, які можуть ними користуватися, та одночасно, сплачуючи податки, брати участь у фінансуванні витрат. З цієї точки зору навряд чи правомірно інтереси органів місцевого самоврядування базового рівня протиставляти інтересам районів або областей. На рівні районів або областей мають надаватися блага та послуги, які є не менш, а в деяких випадках навіть більш важливими для населення країни, але з економічної точки зору їх користувачами мають бути одночасно жителі декількох громад. Прикладом таких благ є надання спеціалізованої медичної допомоги з використанням засобів сучасної діагностики, отримання вищої освіти і т. ін.

Чим менший розмір адміністративно територіальної одиниці, тим більша питома вага серед усіх видатків припадає на утримання управлінського апарату. Таким чином, одним із шляхів вирішення ряду проблем, що пов'язані з фінансовим забезпеченням органів місцевого самоврядування, повинна

статі реформа адміністративно-територіального устрою, головною метою якої повинно стати укрупнення територіальних утворень.

З метою підвищення ефективності використання фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування одним із першочергових завдань є необхідність переходу від принципу утримання бюджетних установ до принципу отримання відповідною установою конкретного результату від використання бюджетних коштів. Цього можна досягнути за допомогою впровадження програмно – цільового методу по бюджетах всіх рівнів місцевої влади.

Також вважаємо за доцільне запровадити реалізацію делегованих повноважень держави органами місцевого самоврядування на договірній основі. Це дало б можливість органам місцевої влади відмовитись від фінансово незабезпечених делегованих повноважень.

**Висновки з проведеного дослідження.** Таким чином, шляхи оптимізації фінансового забезпечення реалізації власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування полягають у наступному: 1) розмежуванні формування та використання фінансових ресурсів на реалізацію власних і делегованих повноважень; 2) реформуванні місцевого оподаткування; 3) прийнятті державних соціальних стандартів надання соціальних послуг населенню; 4) проведенні адміністративно – територіальної реформи; 5) розширенні переліку власних та закріплених доходів місцевих бюджетів; 6) запровадженні програмно-цільового методу використання бюджетів усіх органів місцевого самоврядування; 7) запровадженні реалізації делегованих повноважень держави органами місцевого самоврядування на договірній основі.

### Література

1. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : монографія / К. В. Павлюк. – К. : НДФІ, 2006. – 584 с.
2. Закону України “ Про місцеве самоврядування в Україні ” від 21.05.1997 № 280/97-ВР. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>
3. Бюджетний кодекс України, від 08.07.2010 № 2456-VI. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» (щодо місцевих податків та зборів). Режим доступу: [www.auc.org.ua/sites/default/files/poyasnyvalna\\_zapiska\\_0.doc](http://www.auc.org.ua/sites/default/files/poyasnyvalna_zapiska_0.doc)
5. Коментар для ЗМІ щодо інформації оприлюдненої на урядовому порталі. Режим доступу: <http://auc.org.ua/node/4176>
6. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036/ed20051005](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036/ed20051005)
7. Рекомендація 102 (2001) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи “Про стан місцевої й регіональної демократій в Україні” – Режим доступу: <http://www.coe.kiev.ua/docs/kmpbe/r102%282001%29.htm>
8. Резолюція 123 (2001) Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи “Про стан місцевої й регіональної демократій в Україні” – Режим доступу: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=944231&Site=COE#P1\\_30](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=944231&Site=COE#P1_30)