

Розділ 4. Місцеві бюджети: сучасний стан та перспективи

4.1. Сутність та функціональне призначення місцевих бюджетів

Головним інструментом реалізації регіонального аспекту бюджетної політики та основою перерозподілу фінансових ресурсів відповідно до суспільних потреб є місцевий бюджет. В Україні вперше поняття бюджету місцевого самоврядування виникло у 1992 р. У тому ж році, після утворення Автономної Республіки Крим, постало поняття республіканський бюджет Автономної Республіки Крим. Законом України «Про місцеве самоврядування» 1997 р. визначено, що бюджет місцевого самоврядування (місцевий бюджет) - план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування; районний бюджет - план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання; обласний бюджет - план утворення і використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення спільних інтересів територіальних громад, виконання місцевих програм, здійснення бюджетного вирівнювання.

Згідно Бюджетного кодексу до складу місцевих бюджетів включено бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. До бюджетів місцевого самоврядування віднесено бюджети міст, сіл, селищ, територіальних громад та їх об'єднань. Структуру місцевих бюджетів України відображено на рис. 1.

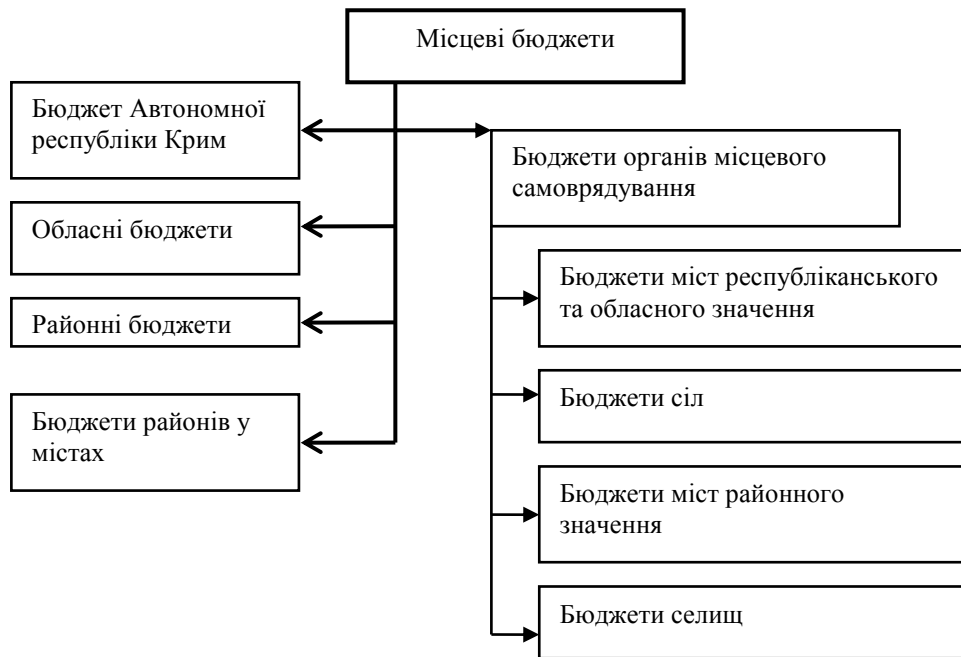


Рис. 4.1. Структура місцевих бюджетів України

Взаємовідносини бюджетів різних ланок залежать від бюджетної системи, яка ґрунтується на юридичних та економічних нормах і організаційно залежить від форми державного устрою. Для федеративних країн характерною є трирівнева бюджетна система (федеральний бюджет, бюджети суб'єктів федерації, місцеві бюджети), а бюджетна система в унітарних країнах представлена двома рівнями бюджетів (державний і місцеві бюджети). Так, як Україна є унітарною країною, то місцевими бюджетами слід вважати бюджети органів місцевого самоврядування.

Існують різні трактування поняття місцевого бюджету. Місцеві бюджети – це балансові рахунки доходів і витрат, які мобілізуються і витрачаються на певній території, для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих. Місцевий бюджет можна розглядатися в трьох аспектах. По-перше, це правовий акт, згідно з яким виконавчі органи влади отримують легітимне право на розпорядження певними фондами грошових ресурсів. По-друге, це план (кошторис) видатків і доходів відповідного місцевого органу влади чи самоврядування. По-третє, це економічна категорія, оскільки бюджет є закономірним економічним атрибутом будь-якої самостійної територіальної одиниці, наділеної відповідним правовим статусом. [1,

115]. М. І. Кульчицький розуміє під місцевим бюджетом систему формування, розподілу та використання фінансових ресурсів для забезпечення місцевими органами влади покладених на них функцій і завдань, як власних, так і делегованих [2]. Як економічна категорія місцеві бюджети відображають обумовлену адміністративним поділом і бюджетним устроєм держави сферу економічних відносин суспільства, пов'язаних із формуванням, розподілом та використанням централізованих грошових коштів, що знаходяться у розпорядженні місцевих органів влади і призначених для соціально-економічного розвитку конкретних регіонів країни [3, 443].

Важливу роль у формуванні місцевих бюджетів становлять фінансові відносини, які виникають між: а) місцевими бюджетами і господарськими структурами, що функціонують на певній території; б) бюджетами і населенням певної території, що складаються при мобілізації і витрачанні коштів місцевих бюджетів; в) місцевими бюджетами і державним бюджетом. При формуванні та використанні коштів місцевих бюджетів виникають фінансові відносини, які відображають рух коштів, наприклад: формування дохідної та видаткової частин місцевих бюджетів; міжбюджетні відносини; місцеві позики, лотереї; створення комунальних банків та інших фінансово-кредитних установ; перерахування до місцевих бюджетів зборів та інших обов'язкових платежів підприємствами різних форм власності; діяльність підприємств щодо створення коштів найрізноманітнішого призначення; створення та функціонування добродійних фондів тощо. Усі ці відносини мають розподільчий та перерозподільчий характер, оскільки частина надходжень до бюджету формується за рахунок податків, зборів, інших платежів від юридичних та фізичних осіб і перерозподіляється на розсуд органів місцевого самоврядування.

Отже, економічна суть місцевих бюджетів виражається у: формуванні грошових фондів, які є фінансовим забезпеченням діяльності місцевих органів влади; розподілі й використанні цих фондів галузями народного господарства; контролі та управлінні за фінансово-господарською діяльністю підприємств, організацій, установ, підпорядкованих місцевими органами влади [4, 171].

Оскільки місцевий бюджет серед інститутів місцевих фінансів відіграє основну роль у забезпеченні виконання функцій та завдань органів місцевого самоврядування, впродовж останніх років приділялося багато уваги посиленню його впливу на економіку і соціальну сферу як інструменту перерозподілу ВВП, фіскальної діяльності, забезпечення економічного зростання. Тому, досліджувати місцевий бюджет необхідно з урахуванням багатьох факторів, які впливають на соціально-економічний розвиток регіону.

Для кожного рівня місцевих бюджетів на тривалу перспективу Бюджетним кодексом України визначено відповідний перелік надходжень до місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Вони є закріпленими доходами місцевих бюджетів і становлять основу для визначення податкової спроможності території, їх обсяги впливають на розміри бюджетних трансфертів, що надаються з державного бюджету. До таких доходів належать: податок на доходи фізичних осіб; 50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування; 50% збору за спеціальне використання води (крім збору за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення); 50% плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату), що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя; реєстраційний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, що справляється виконавчими органами відповідних місцевих рад; державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам. Систему розмежування основних доходів місцевих бюджетів згідно з бюджетним законодавством подано у таблиці 4.1.

Важливою умовою реалізації функцій органів місцевого самоврядування є забезпечення належного фінансування власних та делегованих повноважень органами місцевої влади. Згідно зі ст. 62 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» держава фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів,

Нормативи розмежування основних доходів місцевих бюджетів*

За Бюджетним кодексом від 21.06.2001 р.	За Бюджетним кодексом від 08.07.2010 р.
Податок на доходи фізичних осіб	
100% до м. Києва	50% до м. Києва від загального обсягу
100% до Севастополя від загального обсягу	
75% від загального обсягу податку до міст республіканського і обласного значення	
25% від загального обсягу податку до міста районного значення, села, селища або їх об'єднання	
50% від загального обсягу податку до районного бюджету	
25% від загального обсягу податку до обласного	
Збір за спеціальне водокористування зараховується до:	
Державного бюджету	Обласний бюджет – 100% від загального обсягу податку (окрім збору за спеціальне водокористування місцевого значення)
Плата за ліцензії на певні види господарської діяльності зараховується до:	
Державного бюджету	Обласний бюджет – 100% від загального обсягу плати за ліцензії
Плата за торговий патент по нафтопродуктах зараховується до:	
обласного бюджету 100% від загального обсягу податку	Державного бюджету
Плата за землю	
Міста республіканського і обласного значення, райони, міста районного значення, села, селища	
75% від загального обсягу податку	100% від загального обсягу податку
обласний бюджет – зараховується	
25% від загального обсягу податку	0%
Податок з власників транспортних засобів	
Обласний бюджет – зараховується:	
50% від загального обсягу податку	0% від загального обсягу податку
Міста республіканського і обласного значення, райони, міста районного значення, сіла, селища	

50% від загального обсягу податку	100% від загального обсягу податку
Збір за першу реєстрацію транспортного засобу	
-	30% - до бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів 70% - до бюджету міста Сімферополя і бюджетів міст - обласних центрів у разі реєстрації транспортних засобів на території цих міст
	50% - до бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів 50% - до міських, селищних і сільських бюджетів у разі реєстрації транспортних засобів на відповідній території
	60% - до бюджету міста Києва 40% - до обласного бюджету Київської області у разі реєстрації транспортних засобів у місті Києві
	100% - до бюджету міста Севастополя у разі реєстрації транспортних засобів у місті Севастополі

*Складено автором на основі [5]

здійснює контроль за законним, доцільним, ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Держава гарантує дохідну базу місцевого самоврядування, яка має бути достатньою для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних стандартів. Відповідно до покладених на органи місцевого самоврядування функцій доходи місцевих бюджетів поділяють на власні та закріплені, що повинно забезпечувати виконання власних та делегованих повноважень. Проте у Бюджетному кодексі доходи між рівнями бюджетної системи розподілено не на користь органів місцевого самоврядування, а навпаки, за допомогою дієвих інструментів міжбюджетних трансфертів, посилюється впливу органів державної влади не тільки на виконання делегованих повноважень, а й власних. До власних доходів місцевих бюджетів належать: податок на прибуток підприємств комунальної власності; плата за землю; плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; збір за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; збір за спеціальне використання лісових ресурсів; місцеві податки і збори; фіксований сільськогосподарський податок; частина чистого прибутку

(доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань; плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів (крім коштів, отриманих вищими та професійно-технічними навчальними закладами від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право); плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати; власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету; 35 % екологічного податку [5].

У зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України значно скоротилася кількість місцевих податків і зборів – з чотирнадцяти до п'яти. Проте слід зауважити, що скасування комунального податку, ринкового збору та податку з реклами негативно вплинуло на доходи місцевих бюджетів. Новим законодавством ліквідовано податки, які склали основу надходжень від місцевого оподаткування, а введено податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок та три збори: збір за впровадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір.

Органи місцевого самоврядування, відповідно до Бюджетного кодексу, мають реальні можливості впливати на обсяг надходження зазначених податків до бюджету через встановлення розміру ставок плати за торговий патент (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами), фіксованого податку на доходи фізичних осіб від підприємницької діяльності та єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва і фізичних осіб (який до 01.01.2011 р. входив до складу закріплених доходів).

Видатки місцевих бюджетів характеризують напрями використання фінансових ресурсів відповідно до функцій, які виконують органи місцевого самоврядування згідно з чинним законодавством. Видатки місцевих бюджетів, відіграють головну роль у перерозподілі фінансових ресурсів з урахуванням потреб найбільш раціонального розміщення продуктивних сил, розвитку

економіки регіону, фінансового забезпечення соціального захисту та екологічної безпеки та відображають економічні відносини, що виникають у процесі розподілу централізованих грошових коштів, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування і які використовуються на місцевому рівні.

Конституцією України визначено соціальні права і державні гарантії забезпечення достатнього життєвого рівня для кожного її громадянина, законодавчо встановлено найважливіші державні соціальні стандарти та нормативи. Реалізація принципу субсидіарності поєднується з вимогою забезпечення повноти надання гарантованих послуг за критеріями розмежування видатків, згідно з якими види видатків, що забезпечують функціонування бюджетних установ та реалізацію заходів, поділяються на три групи (рис. 2.). Обсяг видатків місцевих бюджетів усіх рівнів, необхідних для виконання делегованих державних повноважень, визначаються за формулою, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 8.12.2010 р. № 1149 «Деякі питання розподілу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним та місцевими бюджетами» [6].



Рис. 4.2. Розмежування видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів*

*Складено автором на основі [5]

Розраховуючи обсяг видаткових потреб місцевих бюджетів, держава забезпечує фінансування соціальних гарантій через видатки місцевих бюджетів. В Україні в основу їх визначення покладено показник фінансового нормативу бюджетної забезпеченості, що відображає обсяг видатків відповідного бюджету на фінансування певної суспільної послуги в розрахунку на одного жителя. Розрахунковий показник обсягу видатків місцевих бюджетів визначається на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів до них з розрахунку на одну особу (державне управління, охорону здоров'я, культуру і мистецтво, фізичну культуру і спорт, соціальні програми стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї), на дитину або учня в освіті, на отримувача

соціальних виплат – на соціальний захист та соціальне забезпечення. Відповідно до ст. 94 Бюджетного кодексу України, фінансовий норматив бюджетної забезпеченості визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість населення чи споживачів гарантованих послуг тощо [5].

Для визначення нормативів бюджетної забезпеченості враховується: чисельність населення адміністративно-територіальної одиниці; коефіцієнт, що визначає ступінь відмінності в потребах з охорони здоров'я певної області від середнього рівня потреб по Україні; зважена чисельність учнів у певній області та по Україні. У складі видатків усіх місцевих бюджетів передбачається нерозподілений резерв коштів у розмірі 1% від обсягу видатків загального фонду бюджетів районів, міст обласного значення та у розмірі 2% – для обласного бюджету. Загалом на планування видатків впливають довготермінові чинники такі, як інфляція, політична ситуація, демографічні процеси (абсолютне зростання чи скорочення населення, його вікова структура).

Функції бюджету як економічної категорії обмежені перерозподілом і регулюванням, бюджет впливає на сукупність економічних і соціальних процесів, формується й реалізується в умовах інституційного середовища суспільства та взаємодіє з ними. Бюджет є одним із головних фінансових фондів місцевих органів влади, за допомогою якого в реалізуються покладені на них функції та завдання в межах власної компетенції, зокрема соціальне обслуговування, початкова і середня освіта, охорона здоров'я, дороги місцевого значення, благоустрій, житлово-комунальне господарство, житлове будівництво, а також делеговані повноваження, визначені центральною владою. Місцевий бюджет є основним інструментом реалізації прав місцевих органів влади на самостійне вирішення питань місцевого господарства, який є балансом фінансових ресурсів певної території.

4.2. Проблеми виконання місцевих бюджетів України та шляхи їх вирішення

Нинішня модель бюджетних відносин в Україні характеризується надмірною централізацією фінансових ресурсів, асиметрією між зобов'язаннями та доходами органів місцевого самоврядування. Загальним показником, який відображає рівень бюджетної децентралізації та дає змогу оцінити ступінь розвитку місцевих бюджетів, є частка доходів місцевих бюджетів у структурі доходів зведеного бюджету України. Так, за роки незалежності частка місцевих бюджетів у структурі доходів зведеного бюджету України зменшується: у 1992 р. становила 47,6%, 2001 р. – 32,3%; 2002 р. – 31,4%; 2010 р. – 25,6%, 2011 р. – 21,7% .

Таблиця 4.2

Доходи місцевих бюджетів в Україні у 2005–2012 роках*

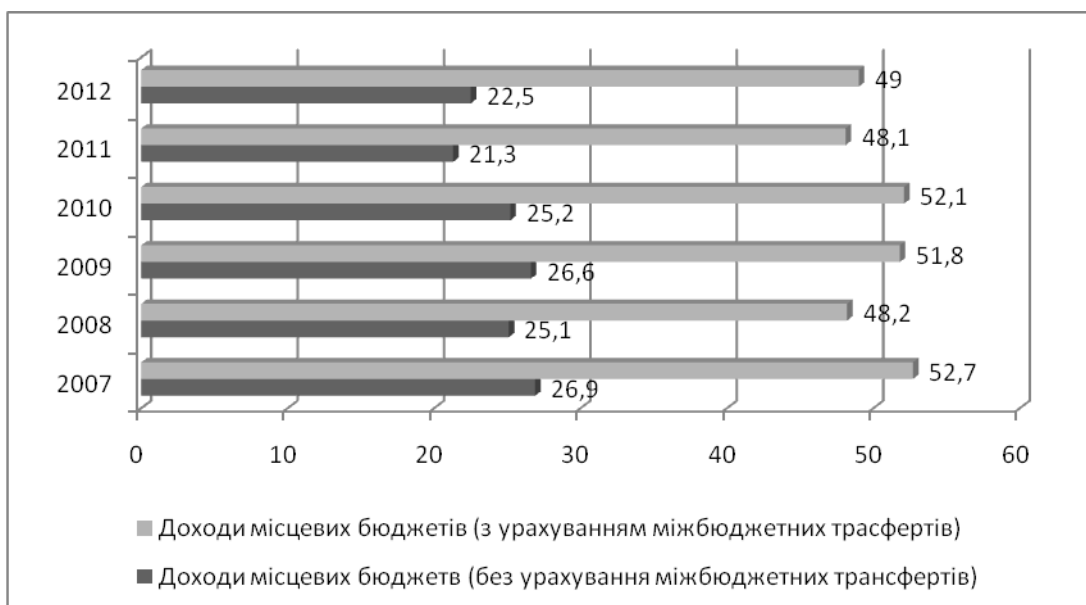
Рік	Доходи місцевих бюджетів, млрд грн		Частка у ВВП, % доходів без урахування трансфертів
	без урахування трансфертів	з урахуванням трансфертів	
2005	30,3	53,7	6,9
2006	39,9	75,9	7,3
2007	58,3	107,1	8,2
2008	73,9	137,5	7,8
2009	71,0	134,6	7,8
2010	80,5	159,3	7,4
2011	86,5	181,3	6,6
2012	100,8	225,3	7,1

*Складено автором за даними Міністерства фінансів України та Державної служби статистики України

Наведені дані таблиці 4.2 свідчать про посилення бюджетної централізації та збільшення залежності бюджетної політики органів місцевого самоврядування від рішень органів державної влади та посилення децентралізації бюджетних ресурсів. Динаміка виконання місцевих бюджетів в Україні протягом останніх років засвідчує, що основною проблемою є розрив між зобов'язаннями та ресурсами органів місцевого самоврядування, відповідно, темпи зростання видатків місцевих бюджетів є більшим, ніж доходів. В основі таких тенденцій

лежать як недостатність обсягів надходжень місцевих бюджетів, так і нерегульованість механізму надання міжбюджетних трансфертів.

За питомою вагою власних надходжень ми можемо визначити реальну бюджетну самостійність місцевого самоврядування та рівень централізації регіонального бюджетних ресурсів [7, с. 214]. Дані рис. 3. засвідчують, що самостійність органів місцевого самоврядування протягом 2007–2012 рр. зменшилася з 26,7% до 22,5%.



*Складено автором за даними Міністерства фінансів України

Рис. 4.3. Питома вага доходів місцевих бюджетів у загальному фонді зведеного бюджету України у 2007–2012 роках

Серед інструментів доходів найбільший вплив на формування фінансової бази органів місцевого самоврядування мають податкові надходження, не враховуючи офіційні трансферти (табл. 4.3).

Динаміка структури доходів місцевих бюджетів України у 2006-2012 роках*

(%)

Група доходів	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Податкові надходження	40,76	41,66	43,13	43,96	42,40	40,42	38,11
Неподаткові надходження	6,32	6,02	5,59	5,77	5,50	3,9	5,61
Доходи від операцій з капіталом	3,51	4,30	3,33	1,93	1,60	2,1	0,78
Цільові фонди	1,94	2,53	1,69	1,13	1,01	0,54	0,25
Офіційні трансферти	47,47	45,49	46,26	47,21	49,49	53,04	55,25
Усього	100	100	100	100	100	100	100

*Складено автором на основі даних [8]

У складі податкових надходжень найвагомим інструментом реалізації політики доходів є податок на доходи фізичних осіб, частка якого у структурі доходів місцевих бюджетів збільшилася з 57,2% у 2006 р. до 63,4% у 2010 р. та зменшилася у 2012 р. до 60,6%. Плата за землю у структурі доходів місцевих бюджетів у 2012 р. становила 12,5%, а обсяги її надходжень з 2006 р. по 2012 р. збільшилися у 4 рази. На збільшення надходжень від плати за землю вплинуло введення обмежень щодо надання пільг для певних категорій платників та збільшення ставки земельного податку на окремі земельні ділянки у 2008 р., а також підвищення ставок орендної плати.

Достатньо вагомим джерелом наповнення місцевих бюджетів є податки і збори, пов'язані з забрудненням навколишнього природного середовища. Так, одним із нововведень Податкового кодексу України стало запровадження екологічного податку замість збору за забруднення навколишнього середовища. Податок сплачується під час придбання палива для транспортних засобів. Від

цього податку до місцевих бюджетів у 2011 р. надійшло 1,2 млрд грн, а частка його у структурі доходів місцевих бюджетів становить 1,4%.

Не відіграють суттєвої ролі у доходах місцевих бюджетів місцеві податки і збори, хоча їх надходження у загальному обсязі збільшилися з 727,9млн грн у 2007 р. до 5456,9 млн грн у 2012 р., або на 4729 млн грн, відповідно їх частка у структурі доходів загального фонду місцевих бюджетів збільшилася з 1,3% до 5,4 % відповідно. Для порівняння, у США за рахунок місцевих податків забезпечується 65% доходів місцевих бюджетів, у Франції – 60%, ФРН – 45%, Великобританії – 36%, Японії – 33%, в ЄС їх частка сягає 30% (в основному завдяки податку на нерухомість). Тому саме місцеві податки і збори мають забезпечувати фіскальні передумови самостійності місцевих бюджетів у частині формування їхніх доходів [1, с. 113].

До реформування податкового законодавства суттєвим недоліком місцевого оподаткування було те, що третина законодавчо визначених місцевих зборів у більшості населених пунктів не запроваджувалися рішеннями місцевих рад. Крім того, у системі місцевого оподаткування були платежі, витрати на адміністрування яких перевищували суму їх надходжень до місцевих бюджетів. У загальному обсязі місцевих податків і зборів частка ринкового збору у 2010 р. становила 62,6%, комунального податку – 18,4%; податку з реклами – 6,7% та збору за припаркування автотранспорту – 5,0%. Отже, ринковий збір, комунальний податок та податок з реклами ставили майже 85% загального обсягу. Найвагомішим серед місцевих податків і зборів став єдиний податок, обсяги надходжень якого до місцевих бюджетів зросли з 1348 млн грн у 2006 р. до 4815,6млн грн у 2012 р., та його частка у доходах місцевих бюджетів збільшилась з 3,4 % до 4,8 % відповідно.

Новою редакцією Бюджетного кодексу суттєво розширено перелік доходів бюджету розвитку, насамперед за рахунок єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування. Крім того, до надходжень бюджету розвитку належать: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, що зараховується до бюджетів місцевого

самоврядування; дивіденди, нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно Автономної Республіки Крим; плата за надання місцевих гарантій; кошти від відчуження майна, що належить Автономній Республіці Крим, та майна, що перебуває в комунальній власності, кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них; 90% коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності (крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації); кошти від повернення кредитів, наданих з відповідного бюджету, та відсотки, сплачені за користування ними; місцеві запозичення; кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради [5]. У 2011 р. у складі місцевих бюджетів надходження до бюджету розвитку становили 15,3%. У 2011 р. важливими джерелами доходів бюджету розвитку були кошти, передані із загального фонду бюджету (це привело до зростання частки бюджету розвитку у доходах місцевих бюджетів), надходження від продажу землі та кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності.

Крім вищеназваних податкових джерел, важливу роль у формуванні фінансової бази органів місцевого самоврядування відіграють неподаткові надходження, їх частка збільшилася з 10,4% у 2008 р. до 12,4% у 2011 р. У структурі неподаткових надходжень місцевих бюджетів найбільшу частку складають власні надходження бюджетних установ (71,9-75,3%). Неподаткові надходження характеризують рівень ділової активності органів місцевого самоврядування, що, як показало дослідження, зменшується. У 2011 р. збільшилися обсяги неподаткових надходжень у результаті зарахування до них плати за ліцензії, які видаються органами місцевого самоврядування.

Незначну роль у формуванні фінансової бази органів місцевого самоврядування відіграють доходи від операцій з капіталом та надходження до

цільових фондів. Так, з 2006 р. по 2011 р. частка доходів від операцій з капіталом зменшилася з 6,7% до 2,1%, а надходжень до цільових фондів – з 3,7% до 1,0%.

Ефективність використання коштів місцевих бюджетів, з позицій громади, передусім виявляється через рівень та якість надання послуг, через повсякденну роботу місцевих рад, пов'язану зі створенням комфортного життєвого середовища для людей на всій території України незалежно від місця їх проживання. Насамперед йдеться про забезпечення членів громади більшістю соціальних послуг, які гарантовані законодавством (освіта, охорона здоров'я, культура, житлово-комунальні та адміністративні послуги тощо). Практика засвідчує, що понад 90% усіх соціальних послуг надаються на місцевому рівні. Зважаючи на те, що в Україні протягом останніх років погіршилась якість відтворення й розвитку економічного та соціального потенціалу, поглиблюється соціальна нерівність населення, несправедливим є розподіл доходів, сформувалася глибока диференціація регіонів за основними соціально-економічними індикаторами розвитку, повільно відбувається адаптація різних груп населення до нових реалій життя, простежується освітня й культурна деградація частини населення [9]. Вирішення зазначених проблем потребує відповідного фінансового забезпечення, заснованого на науково обґрунтованих, справедливих і прозорих підходах щодо його формування та використання.

Переважаюча частина зобов'язань, які виникають у органів місцевого самоврядування, сформована у зв'язку з потребою реалізації державних програм, тому повинна фінансуватися з ресурсів держави через систему бюджетних трансфертів. Водночас, у органів місцевого самоврядування має залишатися ресурс для фінансування власних програм. Протягом останніх років зберігається загалом несприятлива тенденція щорічного зниження рівня фінансової забезпеченості делегованих державою повноважень з 86% у 2009 р. до 80% у 2012 р., що перекривається за рахунок власних доходів місцевих бюджетів (табл. 4. 4). Плануючи видатки місцевих бюджетів на державному рівні, Міністерство фінансів України враховує наявні фінансові ресурси держави, що не завжди задовольняє навіть потреби, пов'язані з виплатою заробітної плати [10]. У

цих умовах для забезпечення стабільного виконання делегованих державою повноважень органи місцевого самоврядування змушені відволікати значну частку власних бюджетних ресурсів від реалізації власних повноважень.

Таблиця 4.4

Питома вага власних доходів місцевих бюджетів, спрямованих на забезпечення делегованих повноважень, і загальна їх забезпеченість у 2009-2012 роках* (%)

Показник	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Загальна забезпеченість делегованих повноважень, %	86	88,8	83,5	80
Питома вага власних доходів, спрямованих на забезпечення делегованих повноважень, %	26,3	25,6	33,4	42,6

*Складено автором на основі даних [11]

За висновками Рахункової палати «спрямування доходів 2-го кошика на покриття видатків 1-го кошика, в т. ч. на утримання органів управління, не заборонене законодавством, обмежує фінансову спроможність АР Крим та органів місцевого самоврядування здійснювати видатки на реалізацію своїх прав і обов'язків, що мають місцевий характер» [11]. При цьому органи місцевого самоврядування не мають дієвих інструментів для збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів. Вони й надалі позбавлені реального впливу на базу оподаткування, ставки, правила адміністрування податків, які визначаються на центральному рівні. Загалом існує значний резерв збільшення надходжень до місцевих бюджетів, пов'язаний із проведенням детінізації економіки, легалізації заробітної плати. Але реальних повноважень щодо мобілізації цих ресурсів органи місцевого самоврядування не мають [12, с.12]

Протягом останніх років, в умовах обмежених фінансових ресурсів, бюджетна політика у сфері видатків була спрямована на задоволення мінімальних потреб населення в медичному обслуговуванні, надання освітніх послуг, соціальний захист громадян. Видатки місцевих бюджетів передусім

забезпечували фінансування соціальних витрат, пов'язаних із оплатою праці працівників бюджетної сфери, наданням соціальних гарантій і соціальним захистом найбільш вразливих верств населення.

Відповідно до стратегії соціально-економічного розвитку країни в основних напрямках бюджетної політики може бути передбачений різний ступінь перерозподілу ВВП країни за допомогою бюджету, що в свою чергу може забезпечувати той чи інший рівень централізації фінансових ресурсів. Видатки місцевих бюджетів в Україні складають 13,9% ВВП, а середній показник у ЄС – 24%. Зокрема у Данії він складає 54,6%, Швеції – 44,3%, Ірландії – 40,1%, Латвії – 25,8%, Польщі – 22,2 % [13]. Отже, фінансові ресурси в Україні розподіляються значною мірою централізовано через державний бюджет, а в економічно розвинутих країнах більше децентралізовано.

Дані таблиці 4.5 засвідчують, що протягом останніх років відбулося значне зростання абсолютних розмірів видатків місцевих бюджетів. Так, за період з 2006 р. по 2012 р. видатки місцевих бюджетів України з урахуванням міжбюджетних трансфертів збільшилися на 146,77 млрд грн, а обсяги видатків без урахування міжбюджетних трансфертів – на 148,93 млрд грн.

Таблиця 4.5

Видатки місцевих бюджетів України у 2006–2012 роках*

Рік	Видатки місцевих бюджетів, млрд грн		Частка видатків місцевих бюджетів у ВВП, % (без урахування трансфертів)
	без урахування трансфертів	з урахуванням трансфертів	
2006	72,3	75,8	13,4
2007	96,4	104,8	13,6
2008	126,8	139,0	13,3
2009	127,1	136,2	13,9
2010	152,0	159,7	13,9
2011	178,1	180,8	13,5
2012	221,23	222,57	15,7

* Складено автором на основі даних [14]

Водночас зі зростанням обсягів місцевих бюджетів відбуваються якісні зміни у їх структурі, політика видатків на місцевому рівні спрямована на розширення державних соціальних гарантій, поліпшення якості життя громадян та житлових умов, підвищення рівня освіти, вдосконалення системи охорони здоров'я і збільшення тривалості життя населення [15].

Значний обсяг бюджетних ресурсів спрямовується на соціальні потреби, серед них найбільшими за обсягами є видатки на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення населення. Аналіз структури видатків місцевих бюджетів показав, що у 2006–2011 рр. питома вага фінансування соціальної сфери та соціального забезпечення становила 70,7-82,3%. Водночас зменшується частка видатків місцевих бюджетів, спрямованих на економічну діяльність, утримання житлово-комунального господарства, дорожнього господарства та інші функції, відповідно з 20,8% у 2006 р. до 12,1% у 2011 р. Видатки на фінансування соціальної сфери по відношенню до ВВП становили у 2008 р. – 9,92 % та у 2011 р. – 11,15 % (табл. 4.6.).

Таблиця 4.6

Частка видатків місцевих бюджетів у ВВП у 2008–2011 роках*

(%)

Показник	Рік				Відхилення 2011 р. до 2008 р.
	2008	2009	2010	2011	
Державне управління	0,96	0,91	0,93	0,74	-0,22
Разом на управління	0,96	0,91	0,93	0,74	0,96
Економічна діяльність	1,33	0,71	0,07	0,94	-0,39
Житлово-комунальне господарство	0,90	0,79	0,42	0,64	-0,26
Разом на розвиток економіки та ЖКГ	2,23	1,5	0,49	1,58	-0,65
Охорона здоров'я	2,76	3,18	3,29	2,94	0,18
Духовний та фізичний розвиток	0,53	0,56	0,58	0,53	0
Освіта	4,16	4,69	4,66	4,49	0,33
Соціальний захист та соціальне забезпечення	2,45	1,36	3,22	3,19	0,74
Разом на соціальну сферу та	9,9	9,79	11,75	11,15	1,25

забезпечення					
--------------	--	--	--	--	--

*Складено автором на основі даних [14]

Склад, структура та пріоритетність фінансування видатків місцевих бюджетів не однакові й зумовлюються такими чинниками, як: рівень соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, особливості складу та стану об'єктів інфраструктури, рівень промислового розвитку; фінансовий потенціал адміністративно-територіальних одиниць; участь у загальнодержавних та регіональних програмах; наявність невирішених актуальних проблем місцевого розвитку.

Необхідними передумовами для практичного застосування стратегії сталого розвитку є формування та реалізація бюджетної політики за векторами сталого розвитку, яка б забезпечила відповідність заходів на загальнодержавному і регіональному рівнях та внутрішньо збалансоване функціонування тріади: природа, населення, господарство. Тому механізм формування бюджетної політики на місцевому рівні та прийняття рішень органів місцевого самоврядування повинні бути орієнтовані на відповідні бюджетні пріоритети, враховувати наслідки реалізації цих рішень в економічній, соціальній, екологічній сферах.

Протягом 2006-2012 рр. років поточні видатків місцевих бюджетів зросли майже у 3,3 раза, питома вага їх збільшилась з 81,2% до 92,75% відповідно, капітальні видатки зменшилися за цей період з 18,8% до 7,3% (табл. 4.7). Внаслідок недостатності коштів місцевих бюджетів більша частина коштів спрямовується на утримання об'єктів соціальної інфраструктури і передусім – на виплату заробітної плати як захищеної статті бюджетних видатків. Серед поточних видатків захищені статті становлять 78,8%, серед них оплата праці з нарахуваннями – 44,6%, поточні трансферти населенню – 20,7%.

Таблиця 4.7

Динаміка видатків місцевих бюджетів України за 2006–2012 р.р.*

(млрд грн)

Видатки	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Поточні видатки,	61,5	82,3	113,0	124,8	146,57	163,5	206,3
% до підсумку	81,19	78,54	81,37	91,61	91,70	90,5	92,7
Капітальні видатки,	14,2	22,5	25,9	11,4	13,22	17,2	16,2
% до підсумку	18,81	21,46	18,63	8,39	8,30	9,5	7,3
Всього	75,8	104,8	138,9	136,2	159,79	180,7	222,6

*Складено автором на основі даних [14]

Відповідно до Бюджетного кодексу капітальні видатки здійснюються з бюджету розвитку, тому їхній обсяг залежить від складу джерел формування бюджету розвитку. Капітальні видатки мають спрямовуватися на соціально-економічний розвиток регіонів; виконання інвестиційних програм і проектів; будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства; придбання транспортних засобів; комп'ютеризацію та інформатизацію загальноосвітніх навчальних закладів та інших заходів. Проте недофінансованими щорічно залишаються об'єкти житлово-комунального господарства, транспортної інфраструктури, невирішеними є проблеми життєзабезпечення громади.

Надзвичайно гостро стоїть питання фінансового забезпечення розвитку сільських територій, які значною мірою є депресивними. Основні причини наявних проблем – занепад сільськогосподарського виробництва, депопуляція, масова незайнятість і бідність сільського населення, що, в свою чергу, позначається на функціонуванні соціальної інфраструктури та наданні соціальних послуг громадянам. Розвиток виробничої та соціальної сфери та рівень життя жителів села значно відрізняється не лише від міських жителів, а й у межах невеликого регіону неоднаковою щільністю населення та різним податковим потенціалом. Сільські населені пункти недостатньо забезпечені об'єктами соціальної інфраструктури, хоча в сільській місцевості проживає понад 14 млн 145 тис. осіб, тобто близько третини населення України. Так, на початок 2012 р. питома вага загальної житлової площі у сільській місцевості, обладнаної водопроводами, становила – 29%, каналізацією – 25,1%, водопостачанням 13,3%,

охоплення дітей відповідного віку дошкільними закладами освіти у сільській місцевості становить 36 % [16]. Сільські території потребують значних капітальних видатків на будівництво доріг, капітальний ремонт начальних закладів, об'єктів охорони здоров'я, культури та побуту. Будівництво сільських доріг з твердим покриттям поліпшить транспортне обслуговування і створить умови для вирішення багатьох проблем сільської місцевості – як господарських, так і соціальних.

Упродовж останніх років спостерігається недофінансування майже всіх галузей соціально-культурної сфери у Волинській області (табл. 4.8). Частка видатків на фінансування соціально-культурної сфери у 2009–2011 рр. становила 88-93%, а виконання інших функцій складає лише 7%, із яких 1,3% припадає на фінансування галузі житлово-комунального господарства. У видатках на соціальну сферу в 2011 р. найбільшими за обсягами були видатки на освіту 1444,2 млн грн (38,28%), охорону здоров'я – 715,2 млн грн (25,2%) та соціальний захист і соціальне забезпечення населення – 1 213,2 млн грн (17,3%). Водночас скоротилися видатки на житлово-комунальне господарство, дорожнє господарство та інші функції, тобто зменшився обсяг видатків, пов'язаний із виконанням власних повноважень.

Таблиця 4.8

Виконання показників фінансування соціально-культурної сфери з місцевих бюджетів Волинської області у 2006-2011 роках*

(%)

Галузь	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.
Освіта	99,6	9,3	98,9	97,6	97,3	98,6
Охорона здоров'я	101,9	99,5	99,0	97,9	98,7	98,6
Соціальний захист населення	98,7	89,4	97,8	99,1	99,5	99,5
Культура і мистецтво	101,4	9,1	98,6	97,5	98,0	97,8
Фізична культура і спорт	99,7	98,9	98,7	95,3	98,6	97,6

*Складено автором за даними Головного фінансового управління Волинської обласної державної адміністрації

Отже, ми дійшли до висновку, що механізм реалізації політики у сфері видатків місцевих бюджетів має низку недоліків, основними з яких є: централізація порядку планування видатків місцевих бюджетів; обмеженість бюджетних ресурсів для виконання власних і делегованих державних повноважень; переважання поточних видатків і незначні обсяги капітальних видатків місцевих бюджетів; неможливість проведення оцінки ефективності здійснення бюджетних видатків; відсутність чіткого механізму фінансування у необхідних обсягах делегованих повноважень та ін.

Загалом аналіз фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування показав, що основними проблемами у цій сфері є:

– надмірна концентрація владних повноважень у центральних та місцевих органах виконавчої влади та обмеженість повноважень і ресурсів органів місцевого самоврядування у частині забезпечення діяльності територіальних громад; незначна фіскальна роль місцевих податків та зборів;

– обмеженість фіскально значимих податкових джерел доходів місцевих бюджетів трьома: податком на доходи фізичних осіб, платою за землю і єдиним податком, що робить систему доходів вразливою до певних ризиків, пов'язаних зі справлянням цих податків;

– посилення залежності проведення бюджетної політики органами місцевого самоврядування від рішень органів державної влади, про що свідчить тенденція до зменшення питомої ваги доходів місцевих бюджетів як у валовому внутрішньому продукті, так і у ресурсах бюджетної системи.

Тому вважаємо, що пріоритетними завданням на перспективу мають бути такі: збільшення обсягів надходжень місцевих бюджетів для виконання власних повноважень; підвищення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування та самодостатності місцевих бюджетів; підвищення рівня зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні обсягу надходжень

до місцевих бюджетів; посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів через збільшення надходжень до бюджету розвитку.

Практика застосування місцевого оподаткування в Україні засвідчила його неефективність і незначну фіскальну роль (1-2% доходів місцевих бюджетів до 2011 р.). На нашу думку, перелік місцевих податків і зборів для наповнення бюджетів великих міст можна розширити через впровадження: податку на об'єкти розкоші, повернення ринкового збору та податку з реклами.

Для зміцнення інвестиційної складової бюджетної політики на місцевому рівні слід підвищувати дієвість таких інструментів, як бюджет розвитку, інвестиційні субвенції, місцеві позики. До бюджету розвитку повинні зараховуватися доходи, які значною мірою залежать від результатів господарської діяльності підприємств, організацій і громадян, що проживають на території місцевого самоврядування. З метою створення фінансових можливостей для довгострокового інвестування, доцільно було б законодавчо закріпити за бюджетами розвитку частку загальнодержавних податків, які не враховуються при розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів, а саме:

- 5-10% (залежно від рівня регіонального розвитку) надходжень податку на прибуток від підприємств недержавної форми власності;
- 50% від перевиконання прогнозованого обсягу надходжень, що враховується при визначенні міжбюджетних трансфертів;
- 10 % надходжень від податку на доходи фізичних осіб.

До місцевих бюджетів повинні зараховуватися доходи, які значною мірою залежать від результатів господарської діяльності підприємств, організацій і громадян, що проживають на даній території. Потребує вдосконалення методологічна база розрахунку міжбюджетних трансфертів з обов'язковим визначенням: розмірів мінімальних соціальних стандартів і нормативів щодо надання населенню мінімально необхідного переліку послуг та розрахунку їх вартості.

Інвестиційні субвенції належать до цільових і можуть ефективно застосовуватися для співфінансування капітальних витрат, забезпечення

встановлених стандартів місцевих послуг, компенсації втрат, спричинених вищими органами влади, тому необхідним є поступове збільшення інвестиційних цільових субвенцій. Для цього треба забезпечити спрямування субвенцій на пріоритетні напрями соціально-економічного розвитку регіону через встановлення прозорих і чітких критеріїв їх розподілу та запровадження стандартних процедур конкурсного відбору інвестиційних програм (проектів).

До місцевих бюджетів повинні зараховуватися доходи, які значною мірою залежать від результатів господарської діяльності підприємств, організацій і громадян, що проживають на даній території. Потребує вдосконалення методологічна база розрахунку міжбюджетних трансфертів з обов'язковим визначенням: розмірів мінімальних соціальних стандартів і нормативів щодо надання населенню мінімально необхідного переліку послуг та розрахунку їх вартості.

Висновки

З метою удосконалення механізму проведення політики доходів необхідно збільшити обсяги податкових надходжень до місцевих бюджетів за рахунок податків, що зменшить масштаби перерозподілу бюджетних ресурсів та фінансову залежність органів місцевого самоврядування від міжбюджетних трансфертів.

Література

1. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К.: Т–во „Знання”, КОО, 1999. – 487 с.
2. Кульчинський М. І. Місцеві бюджети і механізм їх формування / М. І. Кульчинський // Фінанси України. – 2001. – № 9. – С. 98.
3. Рибак С. О. Бюджетна політика / Фінанси. Бюджет. Податки. Національна та міжнародна термінологія : наук.-енцикл. вид. в 3-х т / [С. О. Рибак, В. П. Кудряшов]; за заг. ред. Т. І. Єфименко.– К., 2010. – Т. 2. – 476 с.

4. Вишневська Н. В. Бюджетна політика: регіональний аспект : моногр. / Наталія Вишневська. – Луцьк : РВВ “Вежа” Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007. – 244 с.
5. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.in.ua/lib.html#rz2456>.
6. Деякі питання розподілу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним та місцевими бюджетами [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 1149 від 8.12.2010 р. – Режим доступу : www.rada.kiev.ua
7. Фінансовий потенціал регіону: механізм формування та використання : моногр. / за наук. ред. д.е.н. проф. М. А. Козоріз. – НАН України. Ін-т регіон. дослідж. – Львів, 2012. – 307 с. 205
8. Звіти про виконання зведеного, державного і місцевих бюджетів України за 2007–2011 рр. [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://www.budget.rada.gov.ua>
9. Стратегічні виклики XXI століття суспільству та економіці України : в 3 т. / Т. 3. Конкурентоспроможність української економіки / [акад. НАН України В. П. Семиноженка, чл.-кор. НАН України Б.Є. Кваснюка] ; за ред. акад. НАН України В. М. Гейця. – К. : Фенікс, 2007. – 556 с.
10. Стан місцевого самоврядування України 2012 рік / [В. М. Мягкоход, В. В. Карабутова, В. Г. Пархоменко та ін.] ; за ред. М. В. Пітцика // Асоціація міст України : К., 2012. – 72 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dialogueauc.org.ua/sites/all/sites/dialogueauc.org.ua/files/files/Stan3.pdf>
11. Звіт про результати аналізу формування та здійснення видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам на органи місцевого самоврядування, затверджений постановою Колегії Рахункової палати від 24.10.2012 р. № 20–2.
12. Україна: рік після виборів. Моніторинг регіонів / за заг. ред. І. О. Когута; Лабораторія законодавчих ініціатив. – Київ – Львів : Вид-во «Мс», 2007. – С. 12.

13. Молдован О. Тимошенко хоче дійти до кожного села / О. Молдован // Економічна правда. – 2009. – 9 лип., [Електронний ресурс] :- Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/2009/07/9/198897/>
14. Щомісячний моніторинг основних індикаторів бюджетної системи України / [Електронний ресурс]. Ін-т бюджету та соціально-економічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua/news/463/>
15. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : моногр. / І. О. Луніна. – К. : Наук. думка, 2006. – 432 с.
16. Статистичний щорічник України за 2011 рік / за ред. О. Г. Осауленка // Державна служба статистики України, – К. : ТОВ «Август Трейд», 2012, [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://library.oseu.edu.ua/docs/StatSchorichnyk%20Ukrainy%202011.pdf>