

І. Б. Стефанюк

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Досліджено ефективність механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування. Визначено об'єктивну потребу в його вдосконаленні та напрями останнього.

Efficiency of the mechanism of financial support to local governments is investigated. Objective necessity and directions of its improvement are determined.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, власні й делеговані повноваження, джерела видатків на утримання.

Фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування є елементом гарантування державою самостійності місцевих бюджетів. Його утруднюють обмеженість фінансових повноважень відповідних органів щодо залучення доходів до місцевих бюджетів та брак бюджетних ресурсів для виконання ними власних і делегованих повноважень, що суперечить очікуванням та потребам українського суспільства.

Таким чином, удосконалення механізму фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування є актуальним завданням та сприятиме якісному виконанню Міністерством фінансів України й органами місцевого самоврядування їхніх функцій.

Проблему фінансової незалежності органів місцевого самоврядування вивчали українські дослідники Ю. Ганущак, В. Зайчикова, І. Луніна, Ц. Огонь, В. Опарін, К. Павлюк, В. Федосов, І. Федун, І. Чугунов, В. Швець та інші. Загалом вони пропонують фінансово забезпечити місцеві бюджети за рахунок поліпшення розподілу повноважень між органами виконавчої влади й місцевого самоврядування, перерозподілу загальнодержавних податків на користь місцевих бюджетів, підвищення зацікавленості в їх наповнюваності згаданих органів із допомогою оптимізації фінансових нормативів бюджетного забезпечення та уточнення формульного розрахунку дотації вирівнювання.

Зокрема, В. Зайчикова вважає, що вдосконалювати систему фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні варто шляхом уточнення правового статусу місцевих бюджетів; збалансування функцій, повноважень і сфер відповідальності органів виконавчої влади й місцевого самоврядування різних рівнів із їхнім фінансовим забезпеченням; інституціоналізації цієї системи через розвиток інститутів громадських послуг, місцевих податків і зборів, інститутів комунальної й спільної власності територіальних громад¹.

¹ Зайчикова В. В. Системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування в європейських країнах : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.04.01 / В. В. Зайчикова [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://disser.com.ua/contents/37850.html>.

І. Форкун, А. Ординська й В. Костовська вбачають розв'язання проблеми в розробленні та застосуванні нормативів фінансового забезпечення завдань місцевого значення, стандартів надання мінімального необхідного переліку державних і громадських послуг та методики визначення їхньої вартості².

Попри значні обсяги видатків на фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування (14,5 млрд грн у 2010—2011 рр.) та твердження про їх нестачу й неефективність використання, питання вдосконалення їх забезпечення в наукових працях не розглядалося. З огляду на це метою статті є аналіз джерел видатків на утримання органів місцевого самоврядування в країні, оцінка ефективності механізму їх фінансового забезпечення, визначення напрямів його вдосконалення.

Повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад переважно визначені Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 № 280/97 (далі — Закон про місцеве самоврядування)³ та поділені на делеговані органами виконавчої влади й власні (самоврядні). Однак він не містить повного переліку повноважень, зокрема не враховує відповідних положень Закону України “Про житлово-комунальні послуги” від 24.06.2004 № 1875-IV, який прийнято після набрання чинності Законом про місцеве самоврядування. До того ж у останньому не встановлено повноважень та функцій виконавчих апаратів обласних і районних рад.

У низці законів повноваження органів місцевого самоврядування й виконавчої влади не розмежовані (об'єднані в одну статтю). Наприклад, у ст. 7 Закону України “Про оздоровлення та відпочинок дітей” від 04.09.2008 № 375-IV до повноважень місцевих органів виконавчої влади й місцевого самоврядування також віднесено реалізацію державної політики у сфері оздоровлення та відпочинку дітей. Те саме можна сказати про повноваження у сфері забезпечення благоустрою населених пунктів, реабілітації інвалідів, забезпечення рівних прав і можливостей жінок та чоловіків тощо.

Ст. 143 Конституції України передбачено, що окремі повноваження органів виконавчої влади можуть надаватись органам місцевого самоврядування та виконуються в повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків. А відповідно до ст. 85 Бюджетного кодексу України держава може передати Раді міністрів Автономної Республіки Крим чи органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови передачі фінансових

² Форкун І. В. Управління місцевими бюджетами в контексті проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні / І. В. Форкун, А. В. Ординська [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://intkonf.org/kandekononm>; Костовська В. Функціонування бюджетів місцевого самоврядування в умовах бюджетного регулювання / В. Костовська [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/e-journal/znpnudps/2012_1/pdf/12kvatbr.

³ Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21.05.1997 № 280/97 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.

ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів або їх частки, а також трансфертів із державного бюджету.

Законодавчо встановлено (ст. 88—90 Бюджетного кодексу України), що видатки на органи місцевого самоврядування належать до переліку видатків місцевих бюджетів усіх рівнів, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів — дотації вирівнювання з державного бюджету місцевим бюджетам та коштів, котрі передаються з місцевих бюджетів до державного бюджету (*далі* — видатки першого кошика). Перелік видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (*далі* — видатки другого кошика), закріплений ст. 91 Бюджетного кодексу України, видатків на утримання органів місцевого самоврядування або на державне управління не містить.

Отже, вітчизняне бюджетне законодавство регулює питання фінансування й забезпечення бюджетними коштами лише тих видатків на управління, котрі зумовлені здійсненням Радою міністрів АР Крим і органами місцевого самоврядування державного делегованого управління суспільним життям. Фінансування за рахунок власних доходів місцевого бюджету утримання частини апарату органу місцевого самоврядування законодавчо не передбачене. Це суперечить Європейській хартії місцевого самоврядування, у статтях 6, 9 якої зазначено, що органи місцевого самоврядування мають змогу визначати свої внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб та мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси⁴.

На відміну від України в Російській Федерації фінансування видатків на утримання органів місцевого самоврядування здійснюється виключно за рахунок власних доходів бюджетів відповідних муніципальних утворень⁵. При цьому Бюджетним кодексом РФ (статті 86, 140) передбачено, що видаткові зобов'язання муніципальних утворень, котрі виникли при здійсненні органами місцевого самоврядування переданих їм окремих державних повноважень, виконуються за рахунок і в межах субвенцій із бюджету суб'єкта Російської Федерації, наданих місцевим бюджетам, а якщо муніципальним утворенням перевищені нормативи, які використано в методиках розрахунку відповідних субвенцій, фінансове забезпечення додаткових видатків здійснюється за рахунок власних доходів і джерел фінансування дефіциту місцевого бюджету⁶.

⁴ Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

⁵ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 № 131-ФЗ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.consultant.ru>.

⁶ Бюджетный кодекс Российской Федерации : федеральный закон Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (у редакції від 26.04.2007 № 63-ФЗ) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.consultant.ru>.

Також визначено, що такі субвенції витрачаються в порядку, встановленому урядом⁷.

Отже, по-перше, законодавство РФ передбачає утримання апарату органу місцевого самоврядування, що виконує власні (самоврядні) повноваження, за рахунок власних доходів. По-друге, механізм фінансового забезпечення утримання органів місцевого самоврядування, які здійснюють делеговані повноваження, у Росії порівняно з Україною більше контролюється депутатами місцевих рад і територіальних громад, оскільки субвенція є прозорішим міжбюджетним трансфертом, ніж дотація вирівнювання.

Одним із головних факторів, що визначає обсяг видатків на утримання органів місцевого самоврядування в Україні, є чисельність їхніх штатів.

Відповідно до норм Закону про місцеве самоврядування структура виконавчих органів місцевої ради, загальна чисельність апарату та її виконавчих органів встановлюються виключно на пленарних засіданнях відповідної ради. Тобто, на відміну від органів виконавчої влади, зокрема місцевих держадміністрацій, для котрих уряд затверджує типовий регламент, рекомендаційний перелік управлінь, відділів та інших структурних підрозділів і типові положення про них, граничну чисельність та фонд оплати праці їхніх працівників, українське законодавство не містить вимог щодо організаційної структури виконавчих органів місцевих рад, а наявні норми мають характер рекомендацій. Зокрема, такими є типові штати виконавчих органів місцевих рад, визначені в постанові Кабінету Міністрів України “Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування” від 03.12.1997 № 1349 (далі — Постанова № 1349)⁸. Цим документом головам обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах рад, міським, селищним і сільським головам під час підготовки пропозицій щодо структури виконавчого апарату та виконавчих комітетів відповідних рад рекомендовано дотримуватися встановлених додатками до постанови типових штатів. При цьому останні визначено лише для апаратів і виконавчих комітетів місцевих рад, тобто рекомендована урядом чисельність працівників органів місцевого самоврядування не охоплює кількості посадових осіб виконавчих органів міських (міст республіканського АР Крим, обласного й районного значення) рад.

Формулою розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним

⁷ Об утверждении Правил расходования местными бюджетами субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации, финансовое обеспечение которых осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета : постановление Правительства РФ от 18.10.2005 № 625 (у редакції від 14.11.2007) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.consultant.ru/budget/56_20.html#p3397.

⁸ Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 03.12.1997 № 1349 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1349-97-p>.

та місцевими бюджетами (*дали* — Формула)⁹ встановлено, що загальний обсяг кожного виду видатків першого кошика розраховується виходячи із загальних ресурсів зведеного бюджету України й місцевих бюджетів та першочерговості соціальних видатків.

Таким чином, розподіл загального обсягу видатків на утримання органів управління обласних, Київської та Севастопольської міських рад здійснюється Міністерством фінансів України відповідно до рекомендованої чисельності працівників цих органів, встановленої Кабінетом Міністрів України на 2000 р.¹⁰ Для органів управління районних, міських рад міст районного значення, сільських і селищних рад, що фінансуються за рахунок зведених бюджетів району, вказаний розподіл здійснювався виходячи з кількості населення районів, при цьому з 2011 р. додатково застосовується розрахунковий норматив чисельності працівників виконавчих органів міських, сільських і селищних рад, визначений Постановою № 1349, на 1 тис. населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць (3,728 працівника). Для органів управління міст республіканського АР Крим та обласного значення розподіл здійснюється виключно на основі кількості населення відповідних територій. Окрім того, для розподілу видатків між місцевими бюджетами різних рівнів Формулою визначено чотири коригувальних коефіцієнти, значення яких встановлюються за тим самим критерієм.

Отже, у законодавстві недостатньо розмежовані повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, враховуючи сферу державного управління, що не сприяє обґрунтованому визначенню потреби в працівниках органів місцевого самоврядування для виконання делегованих повноважень та обсягу коштів державного бюджету для їх реалізації; не визначені можливості фінансування видатків на управління для виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень за рахунок доходів другого кошика; типові штати виконавчих органів місцевих рад є неповними та лише рекомендаційними, не уточнюють, про який штат ідеться (загальний відповідного виконавчого органу чи тільки покликаний виконувати делеговані повноваження). Зазначене призводить до непрозорого, безконтрольного з боку територіальної громади зростання фактичної чисельності працівників органів місцевого самоврядування та видатків на утримання галузі загалом. Про це свідчать результати аналізу, проведеного Рахунковою палатою України у 2012 р.¹¹

⁹ Формула затверджена постановами Кабінету Міністрів України від 05.09.2001 № 1195 (діяла у 2010 р.) та від 08.12.2010 № 1149 (діє з 2011 р. до теперішнього часу).

¹⁰ Гранична чисельність працівників органів місцевого самоврядування, а також апарату Верховної Ради, Рахункової палати, Виборчої комісії, Ради міністрів, міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим на 2000 рік : затвердж. постановою Кабінету Міністрів України “Про реалізацію абзацу третього статті 63 Закону України “Про Державний бюджет України на 2000 рік” від 02.06.2000 № 890 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/890-2000-п>.

¹¹ Звіт про результати аналізу формування та здійснення видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам на органи

При визначенні розміру дотації вирівнювання місцевим бюджетам із держбюджету обсяг видатків на державне управління та органи місцевого самоврядування розраховано Міністерством фінансів України на 2010 р. у сумі 3378,5 млн грн, на 2011 р. — 3255,9 млн грн, на 2012 р. — 3433,8 млн грн¹². Це лише частково задовольнило потреби таких органів на виплату заробітної плати їхнім працівникам: від 60 % по бюджетах АР Крим до 90 % — Житомирської області (табл. 1).

Таблиця 1. Порівняльні дані покриття видатків на оплату праці працівників органів управління окремих регіонів за рахунок визначеного Міністерством фінансів України обсягу ресурсів

Адміністративно-територіальна одиниця	Загальні видатки, визначені Міністерством фінансів України, млн грн		Затверджені в бюджетах обсяги видатків на оплату праці, млн грн		Покриття видатків на оплату праці, %	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011
АР Крим (райони й міста)	125,4	123,9	202,6	204,9	62	60
Житомирська обл.	123,4	117,4	137,5	144,0	90	81
Харківська обл.	164,9	158,4	230,1	223,5	72	71

Джерело: розраховано за даними звітів Міністерства фінансів України, Міністерства фінансів АР Крим та головних фінансових управлінь облдержадміністрацій.

За результатами контрольних заходів у АР Крим, Житомирській, Львівській, Чернігівській і Харківській областях з'ясовано, що по окремих бюджетах нижчого рівня обсягу видатків, розрахованого Міністерством фінансів України, не вистачало навіть для забезпечення обов'язкових складових заробітної плати працівників органів місцевого самоврядування. Наприклад, на 2011 р. фінансовий норматив бюджетної забезпеченості однієї штатної одиниці органів управління для бюджетів районів було встановлено на рівні 17,2 грн. При цьому мінімальні видатки лише на оплату праці з нарахуваннями для спеціаліста без категорії й досвіду роботи найменшої сільської ради становили 18 тис. грн на рік.

Визначений на підставі цього нормативу обсяг видатків на утримання органів місцевого самоврядування для бюджету Житомирського району Житомирської області — 4,46 тис. грн, або 98 % суми фактичних обов'язкових виплат фонду оплати праці працівників виконавчих органів місцевих рад району (оклад, надбавки та доплати обов'язкового характеру), яка становить 4,56 тис. грн.

Слід наголосити, що скоригована нормативна штатна чисельність працівників органів місцевого самоврядування, визначена Міністерством фінансів

місцевого самоврядування : затв. постановою Колегії Рахункової палати від 24.10.2012 № 20-2 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua>.

¹² Див.: Пояснювальні записки до законопроекту про Державний бюджет України на 2010, 2011, 2012 рр.

України для Житомирського району та застосована в розрахунку дотації вирівнювання, наближалася до рекомендованої Постановою № 1349 (259 осіб проти 229 за постановою). Фактична кількість таких працівників у Житомирському районі на початок 2011 р. становила 229 осіб, на кінець 2011 р. — 223 особи, тобто загалом по району була в рекомендованих урядом межах. Водночас для Коростишівського району цієї ж області, де менша чисельність населення, ніж у Житомирському районі (41,3 тис. проти 69,4 тис.), бюджетних установ (165 проти 303) і місцевих рад (24 проти 32) та працівників їхніх виконавчих органів (на кінець 2011 р. — 126 проти 223), розрахункова нормативна штатна чисельність працівників органів місцевого самоврядування, скоригована Міністерством фінансів України за Формулою, становила 308 осіб. Це на 50 більше, ніж розраховано для Житомирського району, та на 182 (у 2,4 раза), ніж фактична кількість таких працівників у Коростишівському районі. Таким чином, обрахований за Формулою обсяг видатків на утримання у 2011 р. органів управління Коростишівського району на 19 % перевищив аналогічний обсяг по Житомирському району.

У 2011 р. найбільшу частку (в середньому 86 %) у касових видатках загального фонду місцевих бюджетів на утримання органів місцевого самоврядування мали видатки на заробітну плату з нарахуваннями. Видатки на придбання товарів і послуг становили 8,5 %, інші видатки (на відрядження, оплату комунальних послуг, капітальні видатки тощо) — 5,9 %. При цьому по сільських бюджетах видатки на зарплату з нарахуваннями були ще більшими: відповідно 90 та 89 % загального обсягу видатків на утримання органів місцевого самоврядування. На капітальні видатки припадало від 1,1 % витрат по сільських радах до 4,5 % по районних, що свідчить про низький рівень їхнього матеріально-технічного забезпечення.

Разом із тим видатки на утримання структурних підрозділів органів місцевого самоврядування в ряді випадків були значно більшими, ніж на утримання підрозділів із такими самими функціями органів державної влади на місцях. Наприклад, середньорічні витрати на утримання штатної посади в Управлінні праці та соціального захисту населення Люботинської міської ради у 2010 і 2011 рр. на 36 та 49 % відповідно були більшими за витрати на утримання штатної посади аналогічного підрозділу Харківської райдержадміністрації, тоді як чисельність штатних одиниць підрозділу міської ради — у 2,3 раза меншою, ніж підрозділу адміністрації (30,5 проти 71). Водночас кількість населення, послуги якому надає Управління праці та соціального захисту населення міської ради, була в 7,4 раза менша, ніж у Харківському районі (24,6 тис. проти 182,9 тис.), що обслуговується відповідним підрозділом райдержадміністрації.

Отже, видатки на утримання виконавчих органів місцевих рад міст районного значення, селищ і сіл у середньому становлять майже половину видатків загального фонду місцевих бюджетів, із них понад 85 % ідуть на заробітну плату.

У ході аналізу стану дотримання рекомендацій Кабінету Міністрів України щодо чисельності працівників органів місцевого самоврядування з'ясовано: оскільки законодавчо місцеві ради не обмежені в повноваженнях щодо затвердження структури й кількості своїх виконавчих органів, а типові штати Постановою № 1349 визначені лише для апаратів і виконавчих комітетів місцевих рад (не встановлені для виконавчих органів) та є рекомендаційними, структура й чисельність виконавчих органів визначаються місцевими радами відповідно до Закону про місцеве самоврядування самостійно — у власних рішеннях.

В АР Крим, Житомирській, Харківській і Чернігівській областях середньо-облікова кількість працівників виконавчих органів трьох обласних, двадцяти трьох міських, а також окремих міських, районних, сільських, селищних рад у 2010 р. перевищила чисельність, встановлену Постановою № 1349, на 2617 осіб (на 41 %), а в 2011 р. — на 1750 осіб (майже на 29 %). Найбільше цей показник перевищено по апарату Ялтинської міської ради АР Крим: за встановленої максимальної кількості штатних одиниць 37 його середньооблікова штатна чисельність у 2010 і 2011 рр. дорівнювала 183 одиниці, тобто на 146, або майже в 5 разів, більше. Фонд заробітної плати по вказаних 146 одиницях розрахунково становив 3,6 та 3,9 млн грн у 2010 і 2011 рр. відповідно.

Меншою або в межах рекомендованої Кабінетом Міністрів України затверджувалася переважно лише штатна чисельність апаратів сільських і селищних рад, які мають низький рівень обсягів бюджетів.

За даними фінансових установ багато посад виконавчих органів місцевих рад залишаються вакантними впродовж тривалого періоду, їхня кількість інколи перевищує 20 % затвердженої штатної чисельності. Наприклад, середньо-облікова кількість штатних працівників апарату Люботинської міської ради (Харківська область) у 2010 р. становила 44 одиниці, або 76 % затвердженої (58 одиниць). При цьому Постановою № 1349 рекомендовано 21 штатну одиницю. У виконавчих органах місцевих рад Харківської області вакантними на кінець 2010 р. були 326 посад, на кінець 2011 р. — 322, на 1 липня 2012 р. — 559 посад¹³. Отже, окремі міські й районні у містах ради при затвердженні штатної чисельності своїх апаратів за пропозицією голів значно відхиляються від рекомендованої, визначеної в додатках до Постанови № 1349.

Аналіз показав, що місцеві ради затвердили обсяг видатків на утримання органів місцевого самоврядування в загальному фонді місцевих бюджетів удвічі більший від розрахованого Міністерством фінансів України (табл. 2).

Як видно з табл. 2, у 2010—2012 рр. затверджені в місцевих бюджетах видатки на утримання органів управління за КТКВК 010116 перевищили загальний обсяг видатків на ці потреби, розрахований Міністерством фінансів України, відповідно на 3,92, 4,38 і 4,42 млрд грн.

¹³ За даними Головного фінансового управління Харківської обласної державної адміністрації (<http://kharkivoda.gov.ua>).

Таблиця 2. Порівняльні дані обсягів видатків на утримання органів управління на 2010—2012 рр., млн грн

Показники	2010	2011	2012
Видатки першого кошика, визначені Міністерством фінансів України на галузь “державне управління”, усього	3378,5	3255,9	3433,8
У т. ч. представницька й виконавча влада АР Крим та м. Києва	232,7	224,3	237,6
органи місцевого самоврядування (КТКВК* 010116)	3145,8	3031,6	3196,2
Затверджено місцевими радами на галузь “державне управління”, усього	7301,2	7637,9	7855,9
У т. ч. представницька й виконавча влада АР Крим та м. Києва	693,7	719,8	752,0
органи місцевого самоврядування	6607,5	6918,1	7103,9
Перевищення фактично затвердженого місцевими радами обсягу видатків над розрахунками Міністерства фінансів України, усього	+3922,7	+4382,0	+4422,1
У т. ч. представницька й виконавча влада АР Крим та м. Києва	+461,0	+495,5	+514,4
органи місцевого самоврядування	+3461,7	+3886,5	+3907,7

* КТКВК — Код тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів.

Джерело: розраховано за даними звітів Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

Разом із тим касові видатки загального фонду на здійснення виконавчими органами АР Крим і органами місцевого самоврядування функцій держави у 2010 р. становили 7,1 млрд грн, або 97 % плану на рік із урахуванням змін, у 2011 р. — 7,4 млрд грн, або 96 %, на галузь “державне управління”. У 2012 р. місцевими бюджетами спрямовано уже 7,9 млрд грн¹⁴. Таким чином, обсяги касових видатків перевищили встановлені Міністерством фінансів України видатки на галузь “державне управління”, враховані при визначенні розміру дотації вирівнювання, наданої з державного бюджету місцевим бюджетам, у 2010 р. на 3,7 млрд грн, або у 2,1 раза, у 2011 р. — на 4,1 млрд грн, або у 2,3 раза, у 2012 р. — на 4,4 млрд грн, або у 2,3 раза.

Джерелами збільшення видатків у 2010 р. були, зокрема, понадпланові надходження доходів першого кошика, які загалом становили 659 млн грн, додаткова дотація з держбюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості обсягом 538 млн грн, а також інші кошти, враховуючи доходи другого кошика.

У 2011 р. різниця між видатками першого кошика та їх обсягом, визначеним Міністерством фінансів України, була частково покрита за рахунок понадпланових доходів цього кошика (2,9 млрд грн), додаткових дотацій із держбюджету (4 млрд грн), а також інших джерел фінансування (враховуючи доходи другого кошика) на загальну суму 3,1 млрд грн. Як бачимо, видатки на утримання органів управління здійснюються також за рахунок доходів другого кошика. Отже, спрямування доходів другого кошика на покриття видатків першого, враховуючи утримання органів управління, що не дозволено, але й не заборонено законодавством, обмежує фінансову спроможність виконавчих

¹⁴ Див.: Звіт Міністерства фінансів України про виконання місцевих бюджетів за січень — грудень 2012 року (<http://www.minfin.gov.ua>).

органів АР Крим та органів місцевого самоврядування здійснювати видатки на реалізацію своїх місцевих прав і обов'язків.

Наприклад, у 2010 р. із 12,3 млн грн, наданих на фінансування діяльності виконавчих органів Дрогобицької міської ради Львівської області, 5,5 млн грн, або майже 45 %, забезпечено за рахунок доходів другого кошика; у 2011 р. — 5,7 із 12,0 млн грн (48 %); на 2012 р. заплановано 6,9 із 13,0 млн грн, або 53 %.

У 2011 р. на утримання виконавчих органів Євпаторійської міської ради (на покриття різниці між обсягами видатків, доведеними Міністерством фінансів України та затвердженими рішенням ради) спрямовано доходи другого кошика на суму 6,7 млн грн. Водночас заходи програми “Розвиток та реформування житлово-комунального господарства м. Євпаторія на 2007—2010 роки” було профінансовано не повністю (у 2011 р. недофінансування становило 22,9 млн грн). Між тим, відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 91 Бюджетного кодексу України, такі заходи проводяться за рахунок видатків, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Як наслідок, не виконано капітального ремонту житлового фонду та об'єктів благоустрою, хоча більше половини з 23,2 тис. звернень громадян до виконавчого комітету Євпаторійської міської ради за 2011 р. стосувалися питань комунального господарства.

Варто зазначити, що відповідно до глави 2 Закону про місцеве самоврядування на виконавчі органи сільських, селищних, міських рад покладено виконання повноважень у 10 галузях, у т. ч. у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури та спорту. Разом із тим ст. 88 Бюджетного кодексу України до видатків, які здійснюються із сільських, селищних бюджетів, бюджетів міст районного значення та враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, віднесено лише видатки на органи місцевого самоврядування, освіту, палаци й будинки культури, клуби, центри дозвілля, інші клубні заклади та бібліотеки. Тобто сільські, селищні, міські (міст районного значення) ради відсторонено від виконання ними законодавчо визначених повноважень у певних галузях, зокрема охорони здоров'я, а отже й від управління ними.

Крім того, у сільських радах виконання інших повноважень не можливе або істотно обмежене через відсутність у територіальній громаді (внаслідок її нечисленності) коштів на утримання мережі відповідних бюджетних установ. Так, станом на 1 січня 2010 р. 7008 сільських рад, або 70 % їх загальної кількості, мають середню чисельність населення 1500 чи менше осіб¹⁵. Для порівняння: базовий рівень місцевого самоврядування Німеччини (громада) об'єднує в середньому 6 тис. осіб, Польщі (гмін) — 5 тис. осіб¹⁶.

¹⁵ Показники видатків бюджетів районів за КТКВК 010116 на 2011 р. розраховані за даними Міністерства фінансів України.

¹⁶ Реформа державного управління в Україні. Система місцевого самоврядування та її реформи. Досвід деяких європейських країн : проект / підгот. Д. Шиманке ; за підтримки Нім. т-ва техн. співпраці (GTZ). — м. Київ, березень 2008 р.

За даними річних звітів про виконання місцевих бюджетів третина надходжень загального фонду сільських бюджетів спрямовується на утримання виконавчих комітетів їхніх рад (у 2010 р. — 2,3, у 2011 р. — 2,5 млрд грн). При цьому частка таких коштів у структурі видатків сільських бюджетів збільшується. Так, у 2010 р. видатки на утримання апаратів сільських рад у загальному обсязі видатків становили 31,7 %, а в 2011 р. — 42,8 %, тобто на 11,1 в. п. більше. Таким чином, значний обсяг ресурсів сільських бюджетів використовується не на створення нормальних умов життєдіяльності мешканців, а на утримання адміністративного персоналу рад.

Наприклад, на території Житомирського району Житомирської області розташоване с. Заможне з кількістю жителів 301 особа, яке управляється Заможненською сільською радою. Штатна чисельність апарату сільради — 4 особи. У 2010 і 2011 рр. на утримання органу місцевого самоврядування спрямовано відповідно 70 та 88 % доходів загального фонду сільського бюджету, що у 2011 р. дорівнював 180,8 тис. грн. Решту становили видатки на забезпечення діяльності місцевих клубу й бібліотеки.

Підсумовуючи викладене, доходимо таких висновків. Визначений Бюджетним кодексом України механізм фінансування видатків на утримання органів місцевого самоврядування за рахунок дотації вирівнювання з державного бюджету та закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків і зборів є недосконалим та не узгоджується із законодавством про місцеве самоврядування. З одного боку, він обмежує їхні права на фінансову автономію щодо створення й утримання апаратів і виконавчих органів місцевих рад для реалізації власних (самоврядних) повноважень, з другого — унеможливорює встановлення граничних обсягів видатків, нормативів штатної чисельності апаратів та виконавчих органів місцевих рад для виконання ними делегованих державою повноважень. Це призводить до непрозорого планування й використання бюджетних коштів, негативно впливає на забезпечення оптимальної структури виконавчих органів місцевих рад.

Отже, доцільно внести зміни й доповнення до Бюджетного кодексу України щодо розподілу джерел видатків на утримання органів місцевого самоврядування залежно від повноважень, які ними виконуються (власних чи делегованих), — відповідно за рахунок власних доходів та коштів, що враховуються при визначенні дотації вирівнювання.

Крім того, у Законі про місцеве самоврядування потрібно уточнити й доповнити перелік делегованих і власних (самоврядних) повноважень органів місцевого самоврядування та передбачити норму про встановлення відповідною радою структури та загальної кількості працівників таких органів, котрі забезпечують виконання делегованих державою функцій, у межах загальної чисельності, визначеної типовими штатами, що затверджені Кабінетом Міністрів України.

Слід зазначити, що затвердження урядом типових штатів не є обмеженням самостійності органів місцевого самоврядування, бо ці штати мають визначати лише базову кількість працівників, які покликані забезпечувати в таких органах виконання делегованих їм державою функцій. При цьому типові штати повинні бути обов'язковими для Міністерства фінансів України (без них воно не може об'єктивно визначати обсяг ресурсів, що спрямовуються на виконання делегованих повноважень) і водночас рекомендаційними для органів місцевого самоврядування, котрі за потреби здатні утримувати більший штат за рахунок власних доходів.