

РОШИЛО В. І.

к. е. н., доцент

Чернівецький торговельно-економічний інститут КНТЕУ

**ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ФІНАНСУВАННЯ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ  
МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ**

*Фінансовим підґрунтям органів місцевої влади є місцеві бюджети. Саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, охорони здоров'я, інфраструктури, житлового будівництва, різноманітних місцевих програм, соціально-культурної сфери. У контексті поглиблення соціально-економічних реформ в Україні та системного реформування міжбюджетних відносин зберігається актуальність проблем взаємодії між бюджетами різних рівнів. Проблемні аспекти міжбюджетних взаємовідносин безпосередньо пов'язані з фінансовим забезпеченням функціонування місцевих органів влади, особливо в частині реалізації делегованих державою повноважень, та обумовлюють пошук шляхів зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів. Підвищення економічної ефективності видатків на місцевому рівні потребує поступового розширення прав і видаткових компетенцій місцевих органів влади, встановлення реальної фінансової самостійності місцевих органів влади, створення належних механізмів формування місцевих бюджетів і вирівнювання їх фінансових можливостей.*

*Ключові слова: місцеві бюджети, делеговані повноваження місцевих органів влади, видатки бюджету, міжбюджетні трансферти, освітня та медична субвенції.*

РОШИЛО В. И.

к. э. н., доцент

Черновицкий торгово-экономический институт КНТЭУ

**ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ФИНАНСИРОВАНИЕ ДЕЛЕГИРОВАННЫХ  
ПОЛНОМОЧИЙ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ**

*Финансовой основой органов местной власти являются местные бюджеты. Именно из местных бюджетов осуществляется финансирование учреждений образования, здравоохранения, инфраструктуры, жилищного строительства, различных местных программ, социально-культурной сферы. В контексте углубления социально-экономических реформ в Украине и системного реформирования межбюджетных отношений сохраняется актуальность проблем взаимодействия между бюджетами различных уровней. Проблемные аспекты межбюджетных отношений непосредственно связаны с финансовым обеспечением функционирования местных органов власти, особенно в части реализации делегированных государством полномочий, и обуславливают поиск путей укрепления финансовой основы местных бюджетов. Повышение экономической эффективности расходов на местном уровне требует постепенного расширения прав и расходных компетенций местных органов власти, установления реальной финансовой самостоятельности местных органов власти, создания надлежащих механизмов формирования местных бюджетов и выравнивания их финансовых возможностей.*

*Ключевые слова: местные бюджеты, делегированные полномочия местных органов власти, расходы бюджета, межбюджетные трансферты, образовательная и медицинская субвенции.*

ROSHYLO V. I.

candidate of economical sciences, associate professor

Chernivtsi Trade and Economics Institute of KNTEU

**PROBLEMATIC ASPECTS OF FUNDING OF THE DELEGATED RESPONSIBILITIES  
OF LOCAL AUTHORITIES**

*The financial basis of local authorities is local budgets. The funding of education, health, infrastructure, house building, various local programs and socio-cultural sphere is done from local budgets. In the context of deepening of socio-economic reforms in Ukraine and systemic reform of intergovernmental relations the topicality of problems of interaction between the budgets of different levels is stored. Problematic aspects of intergovernmental relations are directly connected with the funding of functioning of local authorities, especially in part of the implementation of delegated by the state responsibilities and determine the search of ways to strengthen the financial basis of local budgets. Improving of economic efficiency of expenditures at the local level requires the gradual empowerment and expenditure competencies of local authorities, the installation of*

*real financial autonomy of local authorities, the creating of appropriate mechanisms of forming of local budgets and the levelling of its financial capacity.*

*Keywords: local budgets, delegated powers of local authorities, budget expenditures, intergovernmental transfers, educational and medical subventions.*

brenek.oleg@yandex.ru

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями.** В сучасних умовах трансформації економіки країни місцеві бюджети посідають надзвичайно важливе місце. Запровадження нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин пов'язане з підвищенням ролі місцевих органів влади, розширенням владних повноважень на місцевому рівні, має за мету підвищити ефективність публічного управління на нижчому рівні та сприяти більшому піклуванню про інтереси територіальної громади. Крім того, відбулося переформатування підходів до формування видаткових повноважень. Вони делегуються виключно на рівень міста обласного значення, районний рівень та рівень територіальних громад, які будуть об'єднані.

Досвід багатьох країн підтверджує, що більшість функцій органів нижчих рівнів місцевого самоврядування здатне виконувати більш ефективно, ніж центральна влада. Водночас, за такої умови забезпечується головний принцип децентралізації – принцип субсидіарності: публічні послуги повинні надаватись тими органами влади, що знаходяться найближче до громадян. Однак, слід мати на увазі, що перенесення значних владних повноважень та функцій з державного на нижчі рівні без відповідного фінансового забезпечення може призвести до негативних наслідків [4, с.12]. Тому проблема фінансування делегованих повноважень органів місцевої влади і досі потребує практичного розв'язання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, де започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячена стаття.** Питання врегулювання механізму функціонування місцевих бюджетів викликає інтерес у представників фінансової науки. Серед українських науковців вагомий внесок у дослідження проблематики фінансового забезпечення органів місцевої влади зробили С. Буковинський, С. Булгакова, О. Василик, В. Зайчикова, І. Запатріна, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, І. Лютий, В. Опарін, Д. Полозенко, В. Федосов, І. Чугунов, С. Юрій та інші. Економічний зміст видатків бюджету, які є основою фінансового забезпечення функцій місцевих органів влади та інструментом впливу на соціально-економічний розвиток певної адміністративно-територіальної одиниці, досліджували Ш. Бланкарт, Б. Болдирєв, Дж. Б'юкенен, А. Вагнер, Л. Дробозіна, Дж. Стігліц та інші.

Незважаючи на вагомий науковий доробок вітчизняних та зарубіжних вчених, потребують поглибленого вивчення питання оптимального розподілу видаткових повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування і формування ефективної системи фінансового вирівнювання бюджетної забезпеченості органів місцевої влади.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Завданням наукового пошуку є дослідження проблематики фінансування делегованих повноважень органів місцевої влади і окреслення шляхів її вирішення.

Удосконалення бюджетного законодавства в контексті децентралізації повноважень органів місцевої влади та розробка нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів насправді створили ситуацію, коли надані державою місцевим громадам видаткові зобов'язання виявились непідкріплені фінансовою базою місцевих бюджетів, що обумовлює актуальність наукового пошуку.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Базові проблеми видаткової частини місцевих бюджетів – відсутність чітких критеріїв розрахунку загальних видатків на делеговані повноваження та низький рівень забезпеченості делегованих державою повноважень відповідними

фінансовими ресурсами.

Зміни до Бюджетного та Податкового кодексів значно вплинули на процес формування видаткової частини бюджетів.

Курс на бюджетну децентралізацію дав змогу впровадити позитивні зміни в механізм бюджетного планування видаткової частини місцевих бюджетів [3, с.4]:

– запровадження нових видів трансфертів (базова дотація, освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція, субвенція на забезпечення медичних заходів тощо) та посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у освітній та медичній галузях шляхом визначення їх головними розпорядниками коштів відповідних субвенцій, що має створити передумови для реформування соціальних стандартів та нормативів, оновлення фінансових нормативів бюджетної забезпеченості;

– додавання до проекту Держбюджету детальних фінансових та кількісних розрахунків міжбюджетних трансфертів за видами місцевих бюджетів, включно з розрахунками індексів податкоспроможності;

– встановлення нової системи вирівнювання за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб) залежно від рівня надходжень на одного жителя; решта платежів вирівнюванню не мали підлягати, залишаючись у розпорядженні місцевих бюджетів;

– закладення механізму стимулювання громад до об'єднання в спроможні громади через механізм переходу до прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом та наділення органів місцевого самоврядування таких громад повноваженнями, рівнозначними повноваженням міських рад міст обласного значення, що має стимулювати об'єднання;

– розширення власних повноважень усіх місцевих бюджетів у частині фінансування муніципальних формувань з охорони громадського порядку.

Нові підходи до визначення обсягів освітньої, медичної та соціальної субвенцій, які мають бути спрямовані в 2015 році на забезпечення делегованих повноважень органів місцевого самоврядування кардинально змінили розрахункове сальдо забезпеченості делегованих повноважень органів місцевого самоврядування (з «-9,8» млрд грн до «+1,9» млрд грн) [3, с.5]:

Фінансування делегованих повноважень з місцевих бюджетів, а саме видатків на освіту та охорону здоров'я за рахунок цільових субвенцій, дасть змогу значно збільшити бюджетні ресурси для фінансування власних повноважень, оскільки відпаде необхідність постійного відволікання коштів на забезпечення делегованих повноважень. Тим паче, що Бюджетним кодексом передбачено замість умовного розподілу на I та II кошик формування єдиного кошику власних доходів місцевих бюджетів. Позитивні зміни, які відбулися внаслідок цього процесу, чи не вперше повністю забезпечили достатню для нормального функціонування потребу закладів бюджетної сфери, що фінансується з обласного бюджету та бюджетів міст обласного значення, міст районного значення і селищ.

Незважаючи на позитивні зміни, які відбулися в бюджетному законодавстві та провівши моніторинг фінансового забезпечення установ освіти та охорони здоров'я Чернівецької області, варто окреслити проблемні питання фінансового забезпечення основних галузей бюджетної сфери. І найперше – це недостатність коштів освітньої та медичної субвенцій у бюджетах районів і міст обласного значення, оскільки їх показники менше рівня 2014 року. Крім того, в методиці розподілу освітньої субвенції залишається коефіцієнт, введений ще у 2001 році, який не враховує відсоток малокомплектних шкіл, та за медичною субвенцією не враховується норматив бюджетної забезпеченості для малонаселених районів. Фінансове забезпечення закладів галузі освіти Чернівецької області за рахунок доведених обсягів освітньої субвенції не задовольняє потребу по Вижницькому, Заставнівському, Кельменецькому та Сокирянському районах Чернівецької області в загальній сумі 18,6 млн грн, з них лише по загальноосвітніх закладах Кельменецького району 7,7 млн грн. Це означає, що у листопаді-грудні 2015 року не буде змоги нараховувати зарплату вчителям, незважаючи на те, що ще в минулому році саме в цих районах було скорочено виплати

педагогічним працівникам за престижність.

Причиною цього є значна кількість малочисельних загальноосвітніх закладів (з середньою наповненістю класів від 7 до 15 учнів) у сільській місцевості, особливо у гірських районах, де села розташовані на значній відстані одне від одного. Закрити ці заклади неможливо здебільшого через складність транспортного сполучення між населеними пунктами, відсутність необхідної кількості шкільних автобусів, а особливо через ненадання місцевими радами згоди на їх закриття, оскільки це питання входить виключно до компетенції органів місцевого самоврядування. Ще одним проблемним нюансом є те, що фінансування видатків на поновлення матеріально-технічної бази загальноосвітніх навчальних закладів, проведення їх невідкладних аварійних ремонтів є проблемним, так як відповідно до Бюджетного кодексу освітня субвенція спрямовується лише на оплату поточних видатків. В той же час, кошти на проведення таких видатків у місцевих бюджетах відсутні.

Мінімальну потребу утримання закладів галузі охорони здоров'я за рахунок медичної субвенції у цілому забезпечено, однак мають місце проблеми в тих бюджетах, з яких виділяються значні кошти для хворих, яким здійснено операцію з трансплантації органів. У Чернівецькій області таких хворих налічується 40 осіб, на лікування яких щорічно спрямовується більше 10 млн грн коштів місцевих бюджетів. При цьому в одному з районів їх більше ніж 5, а в іншому – жодного.

Найгостріші проблеми у забезпеченні мінімальної потреби закладів бюджетної сфери виникли саме на рівні районних бюджетів. Основним чинником цієї проблеми є передача, згідно з внесеними змінами до Бюджетного кодексу України, на утримання з районних бюджетів дитячих дошкільних закладів, палаців культури, клубів та бібліотек, що фінансувалися з сільських бюджетів.

За даними фінансової звітності у 2014 році на утримання цих закладів з відповідних сільських бюджетів було спрямовано близько 168 млн грн. З урахуванням зазначеного та видатків, які відповідно до Бюджетного кодексу України у 2014 році проводилися з районних бюджетів, власні доходи та базова дотація цих бюджетів на 54,9 млн грн менші від делегованих видаткових повноважень.

У Чернівецькій області є 9 районних бюджетів, які не матимуть змоги самостійно забезпечити фінансову потребу в коштах на утримання бюджетної сфери району, зокрема це Вижницький, Заставнівський, Кельменецький, Кіцманський, Новоселицький, Путильський, Сокирянський, Сторожинецький та Хотинський райони.

Так, в Путильському районі, який є гірським, на забезпечення утримання бюджетної сфери, хоча би на рівні 2014 року, не вистачає 10,5 млн грн, що складає 35,4% від загальної суми видатків. Для збалансування цього районного бюджету необхідно закрити кожну третю бюджету установу.

Аналогічна ситуація з іншими районними бюджетами, зокрема в Заставнівському районі незабезпеченість в коштах складає 8,8 млн грн (20,7% від загальної суми видатків), Кіцманському – 7,9 млн грн (14,9%), Вижницькому – 8,0 млн грн (15,3%), Кельменецькому – 1,0 (3,6%), Новоселицькому – 2,5 млн грн (3%), Сокирянському – 4,2 млн грн (6,7%) Сторожинецькому – 8,5 млн грн (12%) та Хотинському – 3,5 млн грн (5%).

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розробок у даному напрямку.** З метою забезпечення мінімальної потреби місцевих органів влади у здійсненні ними власних та делегованих повноважень, недопущення руйнування фінансової бази місцевих громад пропонуємо вирішення окремих проблемних питань бюджетотворення:

- внесення змін до формули визначення обсягу медичної субвенції, включивши додаткові видатки на забезпечення необхідними медикаментами хворих з пересадкою органів, або шляхом виділення на ці заходи цільової субвенції з Державного бюджету України;

- врахування наступних чинників при розподілі стабілізаційної дотації між адміністративно-територіальними одиницями: віднесення території згідно із Законом

України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» до категорії гірських, кількість депресивних територіальних одиниць, що входять до складу району, наявність бюджетних установ, які надають соціальні послуги населенню тощо;

- передбачення фінансування дитячих дошкільних закладів і навчально-виховних комплексів I ступеня за рахунок коштів освітньої субвенції, внесення відповідних змін до формули її визначення та розгляд можливості збільшення обсягу освітньої субвенції за рахунок нерозподіленого її залишку.

#### **Список використаних джерел**

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : офіц. текст станом на 15 січня 2015 р. – Режим доступу : [http://earch.ligazakon.ua/1\\_doc2.nsf/link1/find](http://earch.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/find)

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

3. Карабутова В.В. Бюджетна децентралізація: слово за парламентом / В.В. Карабутова, В.Г. Пархоменко, Я.О. Рабошук, О.В. Слобожан, О.Є. Томнюк // Галузевий моніторинг. – 2014. – № 17. – С. 4–5.

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

---