

УДК 352:336.02

А. Г. АРТЕМЕНКО

**ПРОБЛЕМА ФІНАНСОВОЇ ЗАБЕЗПЕЧЕНОСТІ  
МАЛИХ МІСТ УКРАЇНИ ЯК СТИМУЛ ДЛЯ ПОСИЛЕННЯ  
БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

*Приділено увагу актуальності проблеми фінансової нестабільності малих міст України та проаналізовано причини диспропорції фінансової підтримки регіонів України з боку держави.*

**Ключові слова:** малі міста України, місцеві бюджети, дефіцит фінансових ресурсів, фінансове забезпечення місцевого самоврядування.

*In the article it's pointed to actuality of problem of financial instability of small cities of Ukraine and considered the reasons of region's budget disproportion in Ukraine by state support.*

**Key words:** small cities of Ukraine, local budgets, deficiency of financial resources, financial security of local government.

Створення Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні і підготовка до її практичної реалізації повинна базуватися на чіткій класифікації існуючих проблем територіальних громад, складеній разом із заходами щодо їх вирішення. Однією з головних є проблема фінансової незалежності самоврядних громад, до яких досить значною кількістю входять жителі малих міст України.

Проте попри те, що урядом України було заявлено про досить жорсткий характер державного бюджету на 2013 р. відносно його витратної частини. Залишати нинішню ситуацію бюджетних взаємин держави і органів місцевого самоврядування означає допускати поглиблення кризових явищ у системі місцевого самоврядування.

У сучасній науковій літературі проблематика розвитку малих міст України є недостатньо розвинутою. Авторами, як правило, зачіпаються загальні проблеми муніципального самоврядування. У даному контексті можна зазначити роботи О. Батанова, М. Баймуратова, В. Григор'єва, М. Дутки, А. Павка, М. Пухтинського, К. Удовенко. Публікації, присвячені муніципальним фінансам, більшою мірою не виділяють малі міста України як категорію поселень, якій притаманні певні фінансово-бюджетні особливості. Проте основою для продовження теми муніципальної фінансової політики з погляду її відношення до малих міст України є, зокрема, роботи В. Зайчикової, В. Гришина, О. Маркіної, О. Черепи, М. Скиби. Таким чином, проблема фінансової забезпеченості малих міст України є на сьогодні актуальною й потребує ретельного розгляду.

Мета статті – розкрити проблему фінансової забезпеченості малих міст України, її вплив на можливі наслідки існування централізації бюджетних відносин в Україні, визначити головні напрямки вирішення проблеми фінансової нестабільності на місцевому рівні.

Продовження тенденції 2012 р., коли зберігається дефіцит фінансових ресурсів бюджету України на виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень, складаючи на 2013 р. майже 30 млрд грн, призвело до того, що бюджетна сфера органів місцевого самоврядування буде забезпечена лише на 79 % [3]. Причому різниця між реальною потребою місцевих бюджетів на забезпечення витрат у бюджетній сфері в 2013 р. при виконанні делегованих повноважень і плановою прогнозною величиною Міністерства фінансів України відносно витрат місцевих бюджетів, усереднена по 16-и великим містам України, складає 506 млн грн (табл. 1). Зазначимо, що Законом України від 06.12.2012 р. “Про Державний бюджет України на 2013 рік” [9] не визначено нормативів фінансового забезпечення по кожній галузі бюджетної сфери. Проаналізуємо планову величину витрат місцевих бюджетів на 2013 р. по малих містах України обласного значення (табл. 2), беручи до уваги те, що ця група поселень є найбільш представницькою за кількістю своїх фінансових показників, адже більшість міст в Україні – малі міста з кількістю населення не більше 50 тис. жителів у кожному.

Таблиця 1

Аналіз видатків місцевих бюджетів у бюджетній сфері при виконанні делегованих повноважень на 2013 р. у розрізі деяких великих міст України (тис. грн) [3]

№ з/п	Адміністративно-територіальна одиниця	Реальна потреба	Планова величина	% планової величини до реальної потреби
1	м. Вінниця	660 472,3	502 084,6	76,0
2	м. Дніпропетровськ	1 858 652,7	1 348 720,7	72,6
3	м. Донецьк	1 464 016,5	1 163 918,4	79,5
4	м. Житомир	572 562,5	494 144,9	86,3
5	м. Запоріжжя	1 480 326,8	1 286 147,3	86,9
6	м. Київ	11 204 783,3	6 392 957,9	57,1
7	м. Кіровоград	474 217,3	445 756,5	94,0
8	м. Луганськ	1 135 736,2	703 390,4	61,9
9	м. Миколаїв	938 738,6	789 602,6	84,1
10	м. Одеса	2 117 448,8	1 660 045,8	78,4
11	м. Харків	2 526 248,6	2 141 183,6	84,8
12	м. Херсон	687 302,1	575 340,5	83,7
13	м. Хмельницький	601 284,2	471 323,3	78,4
14	м. Черкаси	584 229,8	468 861,0	80,3
15	м. Чернігів	611 968,4	504 766,6	82,5
16	м. Чернівці	579 466,2	449 129,6	77,5
У СЕРЕДНЬОМУ:		1 718 590,9	1 212 335,9	79,0

Таблиця 2

Планова величина витратків місцевих бюджетів у бюджетній сфері на 2013 р.  
при виконанні делегованих повноважень  
у розрізі малих міст України обласного значення (тис. грн)

№ з/п	Адміністративно-територіальна одиниця	Розрахунковий обсяг доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	Дотація вирівнювання з державного бюджету	Планова величина витратків місцевих бюджетів
1	м. Авдіївка	32 069,5	14 261,0	46 330,5
2	м. Алушта	64 936,7	23 361,5	88 298,2
3	м. Берегове	32 459,0	7 413,9	39 872,9
4	м. Березань	16 062,1	17 583,3	33 645,4
5	м. Болехів	9 711,8	39 923,6	49 635,4
6	м. Борислав	32 501,8	37 852,0	70 353,8
7	м. Брянка	33 924,1	40 575,1	74 499,2
8	м. Буча	22 713,5	29 010,0	51 723,5
9	м. Васильків	43 932,4	8 683,4	52 615,8
.	.	.	.	.
.	.	.	.	.
.	.	.	.	.
85	м. Південноукраїнськ	120 398,7	-	120 398,7
86	м. Яремче	17 776,4	34 669,4	52 445,8
87	м. Ясинувата	41 306,4	5 855,7	47 162,1
ВСЬОГО:		3 566 673,4	1 820 293,7	5 386 967,1
				У СЕРЕДНЬОМУ:
				61 919,2

Припустимо, що у великому місті в середньому проживає близько 600 тис. жителів, а в малому – близько 30 тис. жителів. При порівнянні двох наведених вище таблиць видно, що як для великих, так і для малих міст середня планова величина витрат місцевих бюджетів у бюджетній сфері на 2013 р. знаходиться приблизно в однаковому відношенні до середньої кількості жителів великих і малих міст відповідно. Проте такий висновок лише доводить той факт, що і для малих міст дефіцит фінансування бюджетної сфери закладається вже на рівні планових показників.

Крім того, державний бюджет на 2013 р. взагалі не містить фінансування Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011 – 2015 роки (далі – Програма), в якій, зокрема, передбачається “надання субвенції з державного бюджету бюджетам малих міст на соціально-економічний розвиток”. Очевидно, що ці заходи повинні реалізовуватися в тому числі й у бюджетній сфері, мати в ній відповідне фінансування, а зважаючи на його відсутність, виникає чинник загрози виконання планових показників витрат місцевих бюджетів малих міст у бюджетній сфері, зокрема, внаслідок неможливості здійснювати ці витрати відповідно до Програми. І все це відбувається попри те, що положення Програми зобов’язують уточнювати об’єм її фінансування “щорік під час підготовки Державного бюджету України і місцевих бюджетів на відповідний

рік у межах витрат, передбачених головним розпорядникам бюджетних коштів, відповідальних за виконання завдань і заходів Програми” [7].

Тому не випадково у своїх пропозиціях щодо вирішення проблем місцевого самоврядування в 2013 р. у сфері місцевих фінансів Асоціація міст України виділила це питання, а саме: “За результатами I-го кварталу внести зміни до Закону України “Про державний бюджет України на 2013 рік” в частині

... – повного фінансування з державного бюджету відповідно до чинних нормативно-правових актів державних цільових програм, зокрема, відносно розвитку малих міст” [1].

Але проблема фінансування в бюджетній сфері властива всій сфері місцевого самоврядування України. І вона має свій головний негативний наслідок, який виражається в дефіциті фінансових ресурсів місцевих бюджетів на виконання делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень, що на 2013 р. в цифрах складає майже 30 млрд грн.

Той факт, що малі міста України складають 80 % кількості всіх міст України, говорить про те, що і решта проблем фінансового забезпечення місцевого самоврядування відбивається на них у першу чергу, а значить, зачіпає п’яту частину всіх міських жителів країни. Це, перш за все, негативна тенденція блокування Держказначейством платежів з місцевих бюджетів по незахищених статтях витрат, що почалася встановлюватися останніми роками, унаслідок чого органи місцевого самоврядування позбавляються можливості розпоряджатися власними ресурсами для здійснення витрат на житлово-комунальне господарство, благоустрій, забезпечення роботи бюджетних установ, дорожнє господарство, закупівлю товарів і послуг. Крім того, зростає й кредиторська заборгованість, а разом з нею – недовір’я постачальників товарів і послуг для комунальної сфери, яке згодом може вилитися в досить проблематичні стосунки бізнесу і органів місцевого самоврядування.

У даному випадку органи місцевого самоврядування чітко розуміють ситуацію, що склалася, і їх пропозиції на найближчу перспективу щодо вирішення цієї проблеми є досить конкретними. Це, зокрема, відокремлення коштів державного бюджету від коштів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні об’єму міжбюджетних трансфертів; право органів місцевого самоврядування обслуговуватися в установах комерційних банків по доходах і витратах, що не враховуються при визначенні об’єму міжбюджетних трансфертів; можливість покриття дефіциту фінансових ресурсів Державного бюджету лише на договірній основі між Міністерством фінансів і відповідними органами місцевого самоврядування; заборона використання доходів і витрат місцевих бюджетів для покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду України.

У муніципалітетах малих міст, так само, як і в інших органах місцевого самоврядування, дуже гострою залишається проблема недостатності власних джерел доходів місцевих бюджетів для виконання власних повноважень. Доля цих доходів у загальній сумі доходів органів місцевого самоврядування складає всього

лише 7,4 %, що утримує на катастрофічно низькому рівні бюджетну забезпеченість для утримання і розвитку міської інфраструктури. І при вирішенні цієї проблеми в органів місцевого самоврядування виникає низка пропозицій, які мають бути враховані лише на законодавчому рівні. Збільшити вищезгаданий відсоток може надання місцевим радам права регулювати ставку податку на землю у визначених законом межах за умови віднесення плати за землю до місцевих податків, установлення орендної плати за землю для власників розташованого на земельних ділянках нерухомого майна, що не мають належним чином оформленого права на землю, й низку інших заходів, у тому числі надання у власне розпорядження органів місцевого самоврядування частини податку на прибуток підприємств (окрім підприємств державної і комунальної власності) у розмірі 25%.

Не можна обійти увагою той факт, що місцеві бюджети недораховуються частини власних коштів, що могли бути отримані у випадку, якщо б відокремлені від головних офісів підрозділи підприємств платили б податок на доходи фізичних осіб за місцем свого фактичного розташування. Адже цей вид потенційного доходу утворюється жителями того населеного пункту, до казни якого він і має бути сплачений, проте перераховується до бюджетів великих міст за місцем реєстрації головних офісів підприємств. Безумовно, це вимагає відповідних змін до Господарського [2] і Цивільного кодексів України [11].

З проблемою фінансового забезпечення малі міста мають справу не лише внаслідок відсутності фінансування з державного бюджету своєї Програми, але й ряду інших цільових програм, зокрема, Державної цільової економічної програми енергоефективності на 2010 – 2015 роки [8], Загальнодержавної програми “Питна вода України” на 2006 – 2020 роки [6], Загальнодержавної програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009 – 2014 роки [5]. Усе це, безумовно, вимагає перегляду переліку державних цільових програм з подальшим відновленням у повному обсязі фінансування з Держбюджету заходів щодо їх виконання.

У малих містах, крім того, існує реальна загроза потрапити під прес негативної тенденції вилучення з місцевих бюджетів на користь Державного бюджету з метою вирішення проблеми дефіциту державних фінансів. У цілому таке вилучення порівняно з 2012 р. зростає на 45 %. Наступне порівняння це наочно підтверджує: м. Дніпропетровськ – 150 млн грн у 2013 р., 39 млн грн у 2012 р.; м. Запоріжжя – 200 млн грн у 2013 р., 125 млн грн у 2012 р.; м. Суми – 27 млн грн у 2013 р., 3,9 млн грн у 2012 р.; м. Луганськ – 47 млн грн при дотаціях у 2012 р.; м. Львів – 91,2 млн грн у 2013 р., 50 млн грн у 2012 р. [10].

Механізм розподілу трансфертів на соціально-економічний розвиток окремих територій також вимагає кардинальної зміни. У 2013 р. на ці цілі виділено на 2,8 млрд грн менше, ніж у 2012 р. При цьому майже 50 % цієї суми передбачено для Донецької і Луганської областей. Тоді як на кожну з таких областей, як Вінницька, Волинська, Чернівецька, Хмельницька, Івано-Франківська і м. Київ спрямовується від 0,2 % до 0,8 %. Взагалі не виділяються в 2013 р. такі кошти

Закарпатській, Миколаївській, Полтавській, Тернопільській, Херсонській, Черкаській областям [10].

Дані приклади диспропорцій при їх екстраполяції на малі міста лише підсилюють для них негативізм реальної картини, і тому наведені факти є лише підтвердженням того, що, як зазначається в деяких дослідженнях щодо малих міст, у системі розселення України спостерігається загострення протиріч не за традиційною схемою “місто – село”, а по лінії “велике місто – мале місто і село” [4]. Відсутність державної концепції фінансової політики відносно територіальних поселень України, у тому числі й малих міст, посилюється науковими розбіжностями відносно організації територіального самоврядування на місцевому рівні. Якщо одні дослідники даної проблеми керуються ціннісними пріоритетами, виходячи з права жителів кожного поселення на самоврядування, то інші, беручи до уваги соціально-економічні обставини, обґрунтовують доцільність ресурсного цензу для організації самоврядування, що неминуче має спричинити примусове адміністративне укрупнення на локальному рівні при супроводжувачому цей процес об’єктивному занепаді дрібних поселень [4].

Реальним напрямом вирішення проблеми фінансової нестабільності на місцевому рівні є стимулювання локальної самоорганізації членів територіальних громад з паралельною зміною чинного законодавства по лінії посилення бюджетної децентралізації. Усвідомлюючи відсутність концептуальної основи фінансового забезпечення малих міст України, самі органи місцевого самоврядування повинні докласти максимальні зусилля для забезпечення збільшення власних ресурсів. І цьому, безумовно, має сприяти активізація інвестиційної діяльності і створення сприятливого інвестиційного клімату.

#### Література:

1. Головні проблеми місцевого самоврядування, що потребують вирішення на державному рівні в 2013 році і заходи, необхідні для їх вирішення [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Асоціації міст України. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/news/golovni-problemi-mistsevogo-samovryadu-vannya-shcho-potrebuyut-virishennya-na-derzhavnomu-rivni>.
2. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.
3. Держбюджет 2013 – дежавю “покращення” // Галузевий моніторинг: видання проєкту USAID (ДИАЛОГ) ; за ред. М. В. Пітцика. – 2012. – № 10. – С. 5.
4. Кучабський О. Система сільського розселення та малі міста у формуванні нової моделі адміністративно-територіального устрою України / О. Г. Кучабський // Теорія і практика державного управління. – 2010. – Вип. 1 (28).
5. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009 – 2014 роки : Закон України від 24 червня

2004 р. № 1869-IV [Електронний ресурс]. – К. : Інформ.-аналіт. центр “Ліга”, ТОВ “Ліга:Закон”, 2012.

6. Про Загальнодержавну цільову програму “Питна вода України” на 2011 – 2020 роки : Закон України від 03.03.2005 р. № 2455-IV [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2455-15>.

7. Про затвердження Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011– 2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2010 р. № 1090 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/243-2010-п>.

8. Про затвердження Державної цільової економічної програми енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з оновлюваних джерел енергії і альтернативних видів палива на 2010 – 2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2010 р. № 243 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/243-2010-п>.

9. Про Державний бюджет України на 2013 рік : Закон України від 06 грудня 2012 р. № 5515-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/243-2010-п>.

10. Слобожан О. Місцеве самоврядування очікує важкий бюджетний рік / О. Слобожан // Вісник Асоціації міст України. – 2012. – № 92. – С. 13–15.

11. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

*Надійшла до редколегії 12.09.2013 р.*