

ВПЛИВ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ

Здійснено дослідження теорії і практики проведення фінансової децентралізації в Україні. Окреслено теоретичні підходи до визначення суті та необхідності проведення децентралізації, визначені передумови її виникнення. Проаналізовано склад доходів та видатків, утворених внаслідок децентралізації, об'єднаних територіальних громад з акцентом на фінансування видатків на соціальну сферу.

Ключові слова: фінансова децентралізація, об'єднані територіальні громади, доходи бюджету, видатки бюджету, міжбюджетні трансферти, соціальна сфера, оптимізація фінансових витрат.

ESTIMATION OF EFFICIENCY OF UKRAINIAN DEBT POLICY IN MODERN CONDITIONS

Aim of the paper is research expenditures of local budgets Ukraine in the system of local government in the process of decentralization, with emphasis on the financing of the social sphere that is relevant and necessary trend of study. Given the decentralized processes, taking place in the country, an important factor in stimulating must be Financial support of creation process and providing of activity united territorial communities, receipt of own authority and financial base on implementation of these authority. The law defined a clear list of revenues and expenses created united territorial communities, but process of financing and defining the optimal level necessary financial resources should consider the territorial and demographic aspects of new communities. Thus, the policy of public of country and local governments should be aimed at finding effective ways to finance the needs of the population of communities funding based on social transfers and localized definition given priority uses of own resources of local communities

Keywords: fiscal decentralization, merged municipalities, budget revenues, budget expenditures, intergovernmental transfers, social services, to optimize the financial expenditures.

Постановка проблеми. Сучасні глобалізаційні виклики та вимоги, які постають перед Україною від міжнародних організацій, потребують глибоких трансформаційних перетворень діяльності держави, стосовно забезпечення гідного рівня життя населення країни. Трансформаційні процеси, які тривають в Україні, особливо починаючи з 2014 року, відображають необхідність реформацій всіх сфер функціонування держави.

Одним з першочергових завдань проведення фінансової децентралізації визначається процес пошуку шляхів оптимізації видаткових повноважень органів місцевого самоврядування, адже чітка конкретизація напрямків витрат є підґрунтям для винайдення нових джерел фінансових ресурсів. Особливий напрямок оптимізації витрат стосується соціальної сфери адже саме в даному секторі реалізується першочергова функція держави – забезпечення добробуту населення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед провідних вчених-економістів питання проведення процесу фінансової децентралізації та пошуку оптимальних шляхів фінансування видаткових повноважень органів місцевого самоврядування вивчали О. Василик, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніна, І. Лютий, В. Опарін, К. Павлюк, С. Юрій та ін. Результати проведених досліджень проявляються у визначенні економічної сутності місцевих фінансів, обґрунтуванні необхідності існування розвитку інституту місцевого самоврядування, узагальненні теоретичних основ та пропозиціях щодо вдосконалення системи міжбюджетних відносин, механізму фінансового вирівнювання та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Питання оптимізації видатків місцевих бюджетів у системі місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації є чи не найгострішим питанням. Тому дослідження стану системи видатків місцевих бюджетів України в системі місцевого самоврядування в процесі проведення децентралізації з акцентом на видатки на соціальну сферу є актуальним та необхідним напрямом дослідження.

Формулювання цілей статті. Відповідно, основними завданнями, які повинні бути вирішені в процесі проведення фінансової децентралізації є пошук оптимальних шляхів здійснення видатків, в тому числі видатків на соціальну сферу, яким притаманний найбільш концентрований локальний ефект.

Виклад основного матеріалу. Розвиток сучасної цивілізації свідчить, що забезпечення гідного життя громадян і побудова соціальної, правової, демократичної держави неможливі без формування ефективної системи місцевого самоврядування. Саме на реформи в сфері організації діяльності та функціонування органів місцевого самоврядування в Україні були розставлені значні акценти.

Початком реформування місцевого самоврядування стало розпорядження Кабінету міністрів України від 1 квітня 2014 р. «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та

територіальної організації влади в Україні» [5], що в цілому пояснювало основні складові майбутнього реформування цієї галузі. У червні 2014 р. був прийнятий Закон України «Про співробітництво територіальних громад», котрий дав можливість здійснити перші кроки процесів об'єднання між територіальними громадами [4]. Прийняті закони «Про засади державної регіональної політики» та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» стали важливими кроками на шляху до децентралізації, яка базується на принципі субсидіарності – одному з основоположних принципів Європейського Союзу, згідно з яким спільнота вдається до будь-яких заходів лише в тому разі, якщо вони ефективніші за відповідні заходи на нижчих рівнях [2, 3].

Самоорганізація населення в територіальних громадах для вирішення питань місцевого значення – ключове питання демократії. Адже, наприклад, згідно з Європейською хартією місцевого самоврядування воно є однією з основ будь-якого демократичного ладу. Принцип місцевого самоврядування, як проголошується в ст. 2 цього документа [7], має бути визнаним у внутрішньому законодавстві та в Конституції держави.

Утім, на шляху демократичних процесів, з моменту визнання місцевого самоврядування, постав цілий комплекс політичних, економічних, соціальних, психологічних та інших проблем. Реальне, спроможне місцеве самоврядування передбачає не лише конституційно-правове визнання прав територіальних громад, а й розвиток господарсько-економічного і фінансового потенціалу держави загалом [6].

Децентралізація дозволяє збалансувати механізми надання суспільних послуг з потребами та уподобаннями місцевих громад та жителів, підвищує рівень відповідальності місцевих органів за виконання відповідних функцій та ступінь ефективності діяльності державного сектору в цілому через запровадження елементів конкуренції [2].

Сучасні дослідження фіскальної децентралізації зосереджуються на аналізі її особливостей з метою визначення умов ефективного соціально-економічного розвитку як окремих регіонів, так і держави в цілому. Так, на думку вітчизняних дослідників (О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та інші) фіскальна децентралізація визначається рівнем демократичності та компетентності державних органів влади й управління, а також рівнем довіри до органів місцевого самоврядування, сприйняття державною владою потреб суспільства в цілому і окремих громадян зокрема згідно з їхніми очікуваннями [7].

Таким чином, в багатьох дослідженнях зміст фіскальної децентралізації розкривається за такими напрямками:

- 1) децентралізація видатків, тобто надання місцевому самоврядуванню фінансових ресурсів для виконання завдань і функцій;
- 2) децентралізація доходів – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для належного і якісного виконання встановлених для відповідного рівня місцевого самоврядування завдань і функцій, та право самостійно встановлювати їх розміри;
- 3) процесуальна і організаційна самостійність – право самостійно, під відповідальність органів, посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджет забезпечувати звітність і контроль тощо [8].

Процес делегування повноважень місцевому самоврядуванню щодо прийняття рішень в сфері бюджетного регулювання соціально-економічним розвитком регіонів розкриває сутність децентралізації бюджетної системи. Вона виражається у фіскальній незалежності органів місцевого самоврядування приймати рішення щодо формування бази оподаткування, визначення ставок відповідних місцевих податків та зборів, введення податкових стимулів для галузей економіки на регіональному рівні, а також формування структури видатків для надання суспільних благ населенню.

Однією з головних цілей проведення об'єднання територіальних громад є економічна ефективність, а тому важливим чинником стимулювання має бути фінансова підтримка процесу створення та забезпечення діяльності об'єднаних територіальних громад, тобто отримання власних повноважень і фінансової бази на виконання цих повноважень.

Щодо фінансового забезпечення об'єднаних територіальних громад, то з 1 січня 2015 року до Бюджетного кодексу України внесено цілу низку змін [1], які фактично є основою для стимулювання громад до об'єднання та посилення їхньої спроможності шляхом встановлення механізму переходу об'єднаних територіальних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Об'єднані територіальні громади набувають статусу міст обласного значення.

Таким чином, податкові надходження до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад згідно з Бюджетним кодексом [1] включають: 60% на доходи фізичних осіб, 25% екологічного податку, 5% акцизного податку з реалізації підакцизних товарів, 100% єдиного податку, 100% на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності, 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт).

Крім того, встановлені наступні збори та інші платежі до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад: державне мито, плата за надання адміністративних послуг, адміністративні штрафи та штрафні санкції, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір, плата за ліцензії та сертифікати на певні види господарської діяльності, надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та ін. майном, що перебуває в комунальній власності, рентні плати за користування

надрами (в т.ч. для видобування корисних копалин), за спеціальне використання води та водних об'єктів, лісових ресурсів, орендна плата за водні об'єкти, їх частини тощо.

Серед інших доходів об'єднаних територіальних громад законодавством запропоновані цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища; надходження з інших цільових фондів.

Окремо звернемо увагу на положення Бюджетного кодексу України, які визначають видатки бюджетів об'єднаних територіальних громад. Вони включають видатки на [1]:

- освіту (дошкільну освіту; загальну середню освіту: загальноосвітні навчальні заклади (у тому числі: загальноосвітні навчальні заклади усіх ступенів, спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії); навчально-виховні комплекси «загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад»; навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації; інші державні освітні програми; позашкільну освіту);

- охорону здоров'я (первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні широкого профілю, спеціалізовані медико-санітарні частини, пологові будинки, поліклініки і амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки, а також дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти, центри первинної медичної допомоги); програми медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я і заходи з санітарної освіти);

- соціальний захист та соціальне забезпечення (державні програми соціального забезпечення: притулки для дітей, центри соціально-психологічної реабілітації дітей та соціальні гуртожитки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; територіальні центри соціального обслуговування; державні програми соціального захисту: допомога сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасова державна допомога дітям тощо);

- державні культурно-освітні та театральні-видовищні програми (сільські, селищні та міські палаци і будинки культури, клуби, центри дозвілля, інші клубні заклади та бібліотеки);

- фізичну культуру і спорт (утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів (крім шкіл обласного значення), заходи з фізичної культури і спорту та фінансова підтримка місцевих осередків всеукраїнських громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення).

Для бюджетів об'єднаних територіальних громад значно розширено дохідну базу, в основному за рахунок отримання 60% податку на доходи фізичних осіб, а також здійснено перехід на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. Фактично всі головні типи видатків за напрямками: освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення (включаючи пільги, субсидії, компенсації проїзду та інші виплати), культура та спорт – повністю покладаються на бюджети об'єднаних територіальних громад. Саме вона самостійно визначатиме обсяги та напрямки фінансування всіх вищезазначених сфер та, відповідно, буде розпоряджатись майном, яке знаходиться на території громади.

Для аналітичного осмислення процесу проведення фінансової децентралізації розглянемо тенденційні зміни в складі видатків об'єднаної територіальної громади (ОТГ) утвореної в Хотинському районі Чернівецької області на базі с. Недобойці та ще трьох сіл.

Зазначимо, що в процесі об'єднання відповідних населених пунктів, та утворення ОТГ дохідна база зросла до 2827 тис. грн, що на 1903 тис. грн перевищуватимуть доходи за 2014 рік, та на 445,2 тис. грн доходи за 2015 рік, без урахування міжбюджетних трансфертів. Також передбачено надходження із державного бюджету трансфертів, а саме: базової дотації для вирівнювання податкоспроможності територій у обсязі 3441,5 тис. грн, освітньої та медичної субвенцій у розмірі 7556,5 тис. грн та 1612,7 тис. грн відповідно, що свідчить про перехід до прямих міжбюджетних відносин з Державним бюджетом України.

Відповідно зростанню доходів та закріпленні нових бюджетних повноважень за ОТГ кардинально змінилась і видаткова частина бюджету (табл. 1).

Як свідчать дані табл. 1, наявна загальна тенденція до зростання видатків громади за всіма видатковими статтями. Зокрема, помітне збільшення видатків на установи освіти. На фінансування дошкільних навчальних закладів планується у 2016 році спрямувати 1113,0 тис. грн, що на 756,1 тис. грн більше, ніж у 2014 році, та на 406,0 тис. грн більше, ніж у 2015 році. До 2016 року фінансування загальноосвітніх шкіл здійснювалося за рахунок коштів районного бюджету. Після створення Недобойської об'єднаної територіальної громади школи передано на фінансування з сільського бюджету, відповідно передбачено на 2016 рік 9356,9 тис. грн на утримання шкіл.

Також у 2016 році прийнято на фінансування з бюджету громади амбулаторії загальної практики сімейної медицини сіл: Недобойці, Долиняни, Ставчани та Керстенці, для чого заплановано видатки у сумі 1612,7 тис. грн. Видатки на органи місцевого самоврядування зросли на 920,1 тис. грн порівняно з 2014 роком, та на 684,4 тис. грн – з 2015 роком. Значно збільшаться видатки на місцеву пожежну охорону (на 152,7 тис. грн більше, ніж у 2014 році, та на 118,7 тис. грн більше, ніж у 2015 році) та на благоустрій сіл (на 257,2 тис. грн більше, ніж у 2014 році, та на 217,3 тис. грн більше, ніж у 2015 році). Це відбудеться завдяки

зростанню надходжень до бюджету, тому громада матиме змогу виділити більший обсяг коштів на фінансування нагальних потреб.

Таблиця 1

Аналіз динаміки видатків місцевого бюджету за 2014-2016 роки, тис. грн.

Назва видатків	2014 рік	2015 рік	2016 рік	Відхилення (+,-) звітного періоду до	
				2014 року	2015 року
Дошкільні заклади освіти	356,9	707,0	1113,0	756,1	406,0
Загальноосвітні школи	0,0	0,0	9356,9	9356,9	9356,9
Амбулаторії	0,0	0,0	1612,7	1612,7	1612,7
Будинки культури	181,1	274,2	256,5	75,4	-17,7
Органи місцевого самоврядування	913,9	1149,6	1834,0	920,1	684,4
Благоустрій сіл	16,3	56,2	273,5	257,2	217,3
Місцева пожежна охорона	97,3	131,3	250,0	152,7	118,7
Всього	1565,5	2318,3	14696,6	13131,1	12378,3

(*Складено автором на підставі даних Асоціації міст України [9])

Проведений аналіз видаткової частини бюджету Недобоївської ОТГ засвідчив, що з 2016 року структура видатків громади стає більш оптимальною та забезпечує задоволення потреб мешканців. Також варто зазначити, що при затвердженні сільського бюджету дотримано вимоги Бюджетного кодексу України щодо забезпечення в повному обсязі потреби в асигнуваннях на оплату праці працівників бюджетних установ відповідно до встановлених чинним законодавством умов оплати праці та розміру мінімальної заробітної плати; на проведення розрахунків за енергоносіями, які споживаються бюджетними установами.

Важливим елементом проведеного дослідження є підтвердження надання суспільної послуги безпосередньо споживачу органами місцевого самоврядування. Фінансове забезпечення визначених освітніх та медичних потреб населення ОТГ є центральним завданням децентралізаційних процесів. Коефіцієнт фінансової децентралізації за витратами бюджету, який становить у 2016 році 95,2% (2015 р. – 69,6%) засвідчує дотримання вектору нарощення фінансової самостійності даного бюджету. Утворення ОТГ сприяє підвищенню якості надання освітніх послуг через можливість фінансування загальноосвітніх шкіл, за рахунок освітньої субвенції, яка прямо надається з Державного бюджету України.

Проте, надання державою субвенцій на місцевий рівень викликало низку проблемних питань у процесі розподілу їх. Одним з нагальних питань є вирішення проблеми незабезпеченості коштами видатків місцевих бюджетів на оплату енергоносіїв та виплату заробітної плати працівникам бюджетної сфери, не передбачених в обсягах субвенцій, які виникають в результаті зростання вартості комунальних послуг, зростання споживчих цін. Обсяг субвенцій є недостатнім для районів з низькою густотою населення та розгалуженістю мережі бюджетних закладів (3–10 км).

Висновки. Таким чином, в результаті проведеного теоретичного та практичного дослідження процесу фінансової децентралізації та її впливу на соціальну сферу, визначено нарощення фінансових ресурсів в утвореній ОТГ на фінансування соціальної сфери, передачі повноважень на фінансування загальноосвітніх шкіл та медицини до органів самоврядування ОТГ. Проте, виявлено необхідність оптимізації фінансових витрат громади, врахування в процесі планування витрат на освіту та охорону здоров'я зростання тарифів на комунальні послуги та споживчих цін, а також територіальні особливості розміщення населених пунктів. Дані напрями потребують подальших досліджень та розробок методики ефективного планування фінансових витрат громад.

Література

1. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua> .
2. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : закон України від 05.02.2015 № 157-VIII / ВРУ. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>.
3. Про засади державної регіональної політики [Електронний ресурс] : закон України від 05.02.2015 № 156-VIII / ВРУ. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
4. Про співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс] : закон України від 17.06.2014 № 1508-VII / ВРУ. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014р. № 333-р / КМУ. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
6. Кузькін Є. Ю. Теоретичні аспекти фіскальної децентралізації / Є. Ю. Кузькін // Наукові праці НДФІ. – 2014. – № 4. – С. 3–12.

7. Герчаківський С. Д. Теоретичний логос фіскальної децентралізації / С. Д. Герчаківський, О. Р. Кабаш // Регіональна економіка. – 2009. – № 2. – С. 133–141.

8. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні / М. Баймуратов // Віче. – 2015. – № 12. – С. 14–17.

9. Офіційний сайт Асоціації міст України [Електронний ресурс] / Асоціація міст України. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua>

Надійшла 24.09.2016; рецензент: к. е. н. Сокровольська Н. Я.