

Рецензенти:

Ткачук І.Г. – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»;

Криховецька З.М. – кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника».

УДК 336.1:352

ББК: 65.9 (4Укр)261.3

Маркович Г. Б., Остріщенко Ю. В.

**РЕФОРМА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У
КОНТЕКСТІ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

Міністерство фінансів України,
Департамент місцевих бюджетів,
01008, м. Київ, вул. Грушевського 12/2,
тел. (044)206-59-47, факс (044)425-90-26,
e-mail: infomf@minfin.gov.ua

Анотація. У статті досліджено передумови реформування місцевих бюджетів та органів місцевого самоврядування, розкрито переваги та ризики розширення бюджетної самостійності місцевих органів влади, визначено подальші кроки у напрямі бюджетної децентралізації.

Аргументовано, що передумовою для використання переваг децентралізації є забезпечення обґрунтованого розподілу видаткових повноважень та фінансового ресурсу в системі органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим проаналізовано ключові аспекти бюджетної реформи, започаткованої у 2014 році.

Досліджено питання реформування територіальної організації влади в Україні, а також стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

Ключові слова: місцеві бюджети, органи місцевого самоврядування, бюджетна децентралізація, бюджетне вирівнювання, об'єднання територіальних громад.

Markovych G. B., Ostrishchenko I. V.

**LOCAL BUDGET AND LOCAL GOVERNMENT REFORMATION
IN TERMS OF BUDGET DECENTRALIZATION**

Ministry of finance of Ukraine,
Local Budget Department
Hrushevsky str., 12/2, Kyiv,
01008, Ukraine
tel.: 044206-59-47,
e-mail: infomf@minfin.gov.ua

Annotation. Preconditions for local budget and local government reformation have been investigated, advantages and risks of expanding the fiscal autonomy of the local authorities, the further steps towards fiscal decentralization have been determined in the article.

It was substantiated a prerequisite for the benefits of decentralization is to ensure a reasonable distribution of expenditure responsibilities and financial resources within the local

government system. In this regard we've analyzed key aspects of budget reform launched in 2014.

The aspects of territorial structure reformation in Ukraine, stimulation for local community amalgamation and increasing financial security of the local government through the mechanism of direct budget relations between local budgets and state budget have been investigated.

Key words: local budgets, local government, fiscal decentralization, fiscal equalization, local community amalgamation.

Вступ. На сучасному етапі реформування вітчизняної економіки в цілому, та бюджетної системи зокрема рівень фінансового забезпечення територіальних громад в Україні не відповідає поставленим цілям держави щодо створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення.

Розвиток України як незалежної держави з європейськими цінностями вимагає формування ефективного місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади та бюджетної системи. Недостатня якість суспільних послуг, неузгодженість місцевої політики соціально-економічного розвитку з реальними інтересами територіальних громад актуалізують питання розширення бюджетної самостійності, в тому числі щодо здійснення видаткових повноважень органів місцевого самоврядування, реформування взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами.

Проблематика реформування місцевих бюджетів та системи місцевих органів влади, у тому числі у світлі бюджетної децентралізації, розглядалася у працях таких науковців та практиків, як Батанов О. В., Таукешева Т. Д., Слобожан О. В., Серебрянська Д. М., Сало Т. В.

Незважаючи на фундаментальний характер їхніх досліджень, багато теоретичних і практичних питань залишаються невирішеними та дискусійними. Потребують поглиблених досліджень питання подальшого удосконалення розподілу доходів та видаткових повноважень між рівнями бюджетної системи, у тому числі з урахуванням результатів проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Постановка завдання. Метою статті є визначення передумов реформування місцевих бюджетів та органів місцевого самоврядування, переваг та ризиків розширення бюджетної самостійності таких органів, аналіз ключових аспектів бюджетної реформи, започаткованої у 2014 році, та визначення подальших кроків у напрямі бюджетної децентралізації.

При вирішенні поставлених завдань використовуватимуться наступні методи дослідження: системний, порівняння, аналізу та синтезу, абстрактно-логічний.

Результати. Сучасні реалії функціонування системи органів влади підтверджують необхідність проведення її децентралізації, у тому числі фінансової. Реалізація вказаного можлива шляхом реформування місцевого самоврядування с одночасним проведенням адміністративно-територіальної реформи.

Децентралізація влади передбачає створення розгалуженої системи органів місцевого самоврядування, при якій вирішення місцевих справ покладається не на представників центрального уряду, а на осіб, обраних населенням відповідних громад чи регіонів. При цьому орган місцевого самоврядування має представляти самодостатню територіальну громаду, яка б володіла ресурсами, достатніми для забезпечення обсягу та якості послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів [1, с. 4].

Розширення бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування може забезпечити: підвищення ефективності їх діяльності завдяки розширенню можливостей

для поліпшення якості місцевих суспільних благ і послуг; розвиток конкуренції при наданні суспільних благ як між адміністративно-територіальними одиницями, так і між останніми та приватним сектором; розвиток співпраці місцевих органів влади з місцевими підприємцями.

Водночас, надмірна бюджетна самостійність місцевого самоврядування пов'язана з численними ризиками, серед яких: зменшення можливостей держави щодо макроекономічного регулювання соціально-економічних процесів; послаблення економічної та соціальної згуртованості нації внаслідок можливого посилення диференціації в рівні фінансового забезпечення територіальних громад і регіонів та можливостях отримання суспільних благ і послуг; розвиток корупції, зловживання службовим становищем; можливість прийняття непрофесійних рішень органами місцевого самоврядування у випадку передачі їм значного обсягу повноважень [2, с. 119].

Передумовою для використання переваг бюджетної децентралізації є забезпечення економічно обґрунтованого розподілу видаткових повноважень у системі органів місцевого самоврядування. Такий розподіл має враховувати особливості місцевих суспільних благ, які полягають у наявності зовнішніх ефектів, територіальному обмеженні можливостей користування ними, в існуванні ефекту масштабу для капіталомістких благ і високоспеціалізованих послуг [3, с. 84].

Враховуючи те, що існуюча в Україні система місцевого самоврядування не задовольняє потреби суспільства, а функціонування місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує надання населенню високоякісних і доступних адміністративних та соціальних послуг, Кабінетом Міністрів України у квітні 2014 року було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [4].

Відповідно до зазначених нормативно-правових актів, а також на виконання Основних напрямів бюджетної політики на 2015 рік [5] внесено зміни до Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс), необхідність прийняття яких зумовлена потребою в удосконаленні бюджетного законодавства в рамках проведення реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади. В основі такої реформи – децентралізація влади і суттєве розширення повноважень територіальних громад, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування.

Основні напрямки бюджетної реформи 2014 року полягають у наступному.

1. Забезпечення бюджетної самостійності та фінансової незалежності місцевих бюджетів.

До внесення змін до Кодексу місцеві ради мали право затверджувати місцеві бюджети лише після затвердження Верховною Радою України Державного бюджету України з урахуванням наступного. Нововведення забезпечили право місцевим органам влади самостійно формувати свої місцеві бюджети, починаючи з 15 вересня року, що передує плановому, на основі закріплених стабільних довгострокових дохідних джерел і видаткових повноважень та основних параметрів, визначених у проекті державного бюджету, поданому Урядом до Парламенту. Кодексом визначено лише кінцевий термін затвердження місцевих бюджетів – 25 грудня року, що передує плановому.

Крім того, тепер Мінфін не визначає і не доводить до місцевих бюджетів індикативні показники по доходах, а обсяги базової та реверсної дотацій можуть бути визначені місцевими органами влади самостійно, оскільки в основі їх розрахунку є показники офіційної казначейської звітності [6].

Крім вищезазначеного, зміни до Кодексу забезпечили надання права місцевим органам влади самостійно обирати установи (в органах Казначейства чи установах

банків державного сектору) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ.

2. Закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел та розширення наявної дохідної бази.

З метою забезпечення виконання органами місцевого самоврядування видаткових повноважень значно розширено джерела наповнення місцевих бюджетів за рахунок:

– передачі з державного бюджету 100 відсотків плати за надання адміністративних послуг та державного мита, 10 відсотків податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (зараховується до обласних бюджетів);

– запровадження збору з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою 5 відсотків вартості реалізованого товару (замість збору за виноградарство, садівництво та хмелярство), який надходитиме до місцевих бюджетів;

– розширення бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування цим податком комерційного (нежитлового) майна та автомобілів з великим об'ємом двигуна;

– збільшення нормативу зарахування до місцевих бюджетів екологічного податку з 35 до 80 відсотків (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів).

Крім того, у зв'язку зі зміною механізму фінансування видатків на освіту та охорону здоров'я (джерелом їх фінансування визначено субвенції з державного бюджету) переглянуто нормативи зарахування податку на доходи фізичних осіб, розподіл якого здійснюється у наступному порядку: до бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад зараховується 60 відсотків (попередня норма – 75 відсотків); до обласних бюджетів – 15 відсотків (попередня норма – 25 відсотків); до бюджету міста Києва – 40 відсотків (попередня норма – 50 відсотків); до державного бюджету – 25 відсотків податку, що сплачується на території України (крім території м. Києва), та 60 відсотків податку, що сплачується на території м. Києва.

До внесення змін у законодавство до державного бюджету зараховувалися лише 50 відсотків податку на доходи фізичних осіб, що сплачувався на території м. Києва.

3. Запровадження нового механізму бюджетного регулювання та вирівнювання.

Попередня система балансування доходів і видатків місцевих бюджетів не повною мірою сприяла зацікавленості місцевих органів влади до нарощування податкового потенціалу територій.

Обсяг дотації вирівнювання та коштів, що передавалися до державного бюджету, для місцевих бюджетів, які мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, визначався на основі Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, затвердженої Кабінетом Міністрів України [7].

При цьому, для місцевих бюджетів здійснювався розрахунок прогнозних показників за доходами та видатками, що враховувалися при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, у розрізі галузей бюджетної сфери, а міжбюджетний трансферт розраховувався як різниця між розрахунковим обсягом доходів та розрахунковим обсягом видатків.

Змінами до Кодексу запроваджено принципово нову систему горизонтального вирівнювання – вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя (статті 98 та 99 Кодексу).

При цьому вирівнювання здійснюється лише за двома податками – податком на прибуток підприємств приватного сектору економіки (для обласних бюджетів) та податком на доходи фізичних осіб – для бюджетів міст, районних та обласних бюджетів.

Решта платежів залишаються в повному обсязі у розпорядженні місцевих органів влади.

Система вирівнювання податкоспроможності передбачає, що для місцевих бюджетів з рівнем надходжень:

– нижче 0,9 середнього показника по Україні передбачається базова дотація з державного бюджету (в обсязі 80 відсотків суми, необхідної для досягнення показника 0,9), що підвищить рівень їх забезпеченості;

– в межах від 0,9 до 1,1 – вирівнювання не здійснюється;

– вище 1,1 середнього показника по Україні частина їх надходжень передається до державного бюджету (реверсна дотація). При цьому, кошти вилучаються не в повному обсязі, як було передбачено в умовах попередньої системи, а лише 50 відсотків обсягу перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні.

4. Нова трансфертна політика передбачає, що видатки на надання освітніх послуг загальноосвітніми навчальними закладами, підготовку робітничих кадрів професійно-технічними закладами, забезпечення медичного обслуговування населення здійснюються з місцевих бюджетів за рахунок таких нових видів трансфертів як освітня субвенція, субвенція на підготовку робітничих кадрів, медична субвенція та субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру [6].

Посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у освітній та медичній галузях забезпечено шляхом визначення їх головними розпорядниками коштів відповідних субвенцій.

Таким чином, за прикладом європейських країн, за надання медичних та освітніх послуг, їх якість разом з місцевими органами влади будуть нести солідарну відповідальність також профільні міністерства, які забезпечують реалізацію державної політики у відповідній галузі (наприклад, в частині підготовки нормативно-правових актів, що регламентують питання застосування галузевих нормативів при здійсненні видатків місцевих бюджетів).

5. Децентралізація видаткових повноважень шляхом передачі з державного бюджету на фінансування з місцевих бюджетів понад 360 установ та заходів, у тому числі закладів, установ та організацій освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, заходів з оплати послуг з підготовки робітничих кадрів, поза-шкільної роботи з дітьми.

6. Перехід від тріступеневої до двоступеневої бюджетної системи.

На даний час в Україні існує тріступенева бюджетна система, яка представлена державним бюджетом, місцевими бюджетами, які мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (обласні, районні бюджети, бюджети міст обласного значення та бюджет м. Києва), та бюджетами органів місцевого самоврядування (бюджети міст районного значення, селищні та сільські бюджети).

Одним із основних факторів, що має вплив на рівень фінансової забезпеченості місцевих бюджетів, є надмірна подрібненість територіальних громад – близько 40 відсотків бюджетів з чисельністю населення до 1,0 тис. чоловік. Такі громади неспроможні виконувати навіть самоврядні повноваження, не говорячи про повноваження, які передаються державою на виконання місцевими органами влади.

Зміни до Кодексу фактично стали основою для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

Відповідно до статті 67 Кодексу громади, які об'єднуються, наділяються такими ж повноваженнями та ресурсами, як у міст обласного значення. Натомість територіальні громади, які не візьмуть участь у об'єднанні, залишаються осторонь цього процесу та позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися. Отже, об'єднання територіальних громад є запорукою переходу місцевого самоврядування на якісно новий рівень функціонування.

Задля реалізації зазначеного Верховною радою України прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [8] (далі – Закон), а Кабінетом Міністрів для забезпечення його реалізації затверджено Методику формування спроможних територіальних громад [9] та схвалено Перспективні плани формування територій громад більшості областей, які відображають бачення ефективного територіального устрою на базовому рівні в межах області.

Висновки. Подальше впровадження заходів з удосконалення місцевого самоврядування потребує прийняття ряду законопроектів, основна частина з яких (про місцеве самоврядування в Україні, про місцеві органи виконавчої влади, про службу в органах місцевого самоврядування, про адміністративно-територіальний устрій, про органи самоорганізації населення) залежна від внесення змін до Конституції України.

Разом з тим, пропозиції щодо удосконалення взаємовідносин державного бюджету та місцевих бюджетів і, відповідно, внесення змін до Бюджетного кодексу України необхідно розробляти з урахуванням результатів реалізації реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади, а також нових повноважень органів влади різних рівнів та органів місцевого самоврядування.

Отже, зміни, внесені до Бюджетного кодексу України в грудні 2014 року, – це початковий етап реформування, який заклав підвалини для подальших кроків з удосконалення бюджетної системи та територіальної організації влади в Україні на принципах децентралізації.

Сьогодні можна говорити про те, що реформування бюджетної сфери та місцевого самоврядування відбувається у правильному руслі. До реалізації трансформаційних процесів системно залучені відповідні центральні та місцеві органи влади, наукові та громадські організації, зарубіжні експерти, які діють у тісній співпраці з метою врахування як загальнодержавних, так і регіональних інтересів та досягнення в кінцевому рахунку основної мети – підвищення ефективності функціонування усіх сфер суспільного життя та рівня добробуту населення України.

1. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування: навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. – К.: ПРООН/МПВСР, 2007. – 269 с.
2. Серебрянська Д. М. Небезпеки бюджетної децентралізації в умовах глобальної економічної кризи / Д. М. Серебрянська // Фінансове право у XXI сторіччі: здобутки та перспективи: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (4–7 жовтня 2011 р.) / Національний університет ДПС України, НДІ фінансового права. – Ірпінь – К.: Алерта, 2011. – Ч. 1. – С. 118–121.
3. Серебрянська Д. М. Напрями удосконалення розподілу видаткових повноважень в системі органів місцевого самоврядування / Д. М. Серебрянська // Економіка і прогнозування. – 2014. – №3. – С. 83–93.
4. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.

5. Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2015 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 квітня 2014 р. № 385-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>.
6. Бюджетний кодекс України : Закон Верховної Ради України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 151.
7. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів : постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. № 1149 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 97. – Ст. 3441.
8. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 13. – Ст. 91.
9. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p>.

References

1. *Decentralization and effective local government*. Kyiv: PROON/MPVSR, 2007. Print.
2. Serebrianska, D. M. "Dangers of fiscal decentralization in terms of global economic crisis." *Finansove pravo u XXI storichchi: zdobutky ta perspektyvy: mater. mizhnar. nauk.-prakt. konf. (4-7 zhovtnia 2011 r.)* 1. Kyiv: Alerta, 2011. 118–121. Print
3. Serebrianska, D. M. "Ways to improve the distribution of expenditure responsibilities of local government." *Ekonomika i prohnozuvannia* 3(2014): 83–93. Print
4. "Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini : rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-r." *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy* 30 (2014). Print
5. Kabinet Ministriv Ukrainy. Pro skhvalennia proektu Osnovnykh napriamiv biudzhethnoi polityky na 2015 rik. Rozporiadzhennia vid 16 kvitnia 2014 r. № 385-r. Web. <<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>>.
6. Verkhovna Rada Ukrainy. "Biudzhethnyi kodeks Ukrainy vid 8 lypnia 2010 r. № 2456-VI." *Uriadovi kur'ier* 151 (2010) Print.
7. Kabinet Ministriv Ukrainy. "Deiaki pytannia rozpodilu obsiahu mizhbiudzhethnykh transfertiv : postanova vid 8 hrudnia 2010 r. № 1149." *Ofitsiynyi visnyk Ukrainy* 97(2010). Print.
8. "Pro dobrovilne ob'iednannia terytorialnykh hromad : Zakon Ukrainy vid 5 liutoho 2015 r. № 157-VIII." *Vidomosti Verkhovnoi Rady* 13(2015). Print.
9. Kabinet Ministriv Ukrainy. Pro zatverdzhennia Metodyky formuvannia spromozhnykh terytorialnykh hromad. Postanova vid 8 kvitnia 2015 r. № 214. Web. <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p>>.

Рецензенти:

Боголіб Т. М. – доктор економічних наук, професор, декан фінансово-економічного факультету, завідувач кафедри фінансів, грошового обігу та кредиту Переяслав-Хмельницького державного педагогічного університету імені Григорія Сковороди;

Цюпа О. П. – кандидат економічних наук, викладач кафедри фінансів економічного факультету Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника.

УДК 336.5:61

ББК 65(4Укр)

Феденько С.М.

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІНАНСУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

ДВНЗ «Івано-Франківський національний
медичний університет»,
кафедра організації та економіки фармації
і технології ліків,
76008, м. Івано-Франківськ, вул. Галицька, 124а,
тел.: 0342 730915,
e-mail: fedenkosm5@mail.ru