

стабільності України (не торкаючись питань щодо фінансової забезпеченості таких гарантій) є:

– максимізація охоплення незахищеного населення та недостатньо конкурентоспроможних його груп в умовах жорстких бюджетних обмежень;

– перетворення в реально значиму величину розмірів мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму через врахування індексу споживчих цін, а також запровадження регулярного перегляду переліку товарів і послуг споживчого кошика;

– визначення в законодавчому порядку граничних меж співвідношень між основними мінімальними соціальними гарантіями, що відповідають засадам цивілізованого соціуму.

На жаль, корупція, окупація частини території та військової дії, валютні спекуляції, неналежна увага влади до міцності національної грошової одиниці вкрай негативно впливають на економічні показники України, порушують її соціально-економічну стабільність і не сприяють нарощенню міцності її фінансової системи. Вирішення соціальних питань з боку держави в контексті знаходження дієвих регуляторів рівня життя населення та створення базового механізму гарантованого соціального захисту дозволить їй розраховувати на активність своїх громадян у суспільному житті країни – здійснювати трудову діяльність, народжувати дітей і т.і.

#### Список використаних джерел

1. Закон України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 05.10.2000 №2017-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – №48. – Ст. 409 [зі змінами та доповненнями] [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2017-14> – Назва з екрана.
2. Василик О.Д. Державні фінанси України: [навч. посібник] / О.Д. Василик – К.: Вища школа, 1997. – 382 с.

3. Горин В.П. Державне фінансове забезпечення соціальних гарантій. Автореф. дис. ... кандидата екон. наук: 08.00.08 / В.П. Горин / Тернопільський національний економічний університет. – Тернопіль, 2010. – 23 с.

4. Мамотюк Л.Є. Державне фінансування соціальних гарантій населення України: Автореф. дис. ... кандидата екон. наук: 08.04.01 / Л.Є. Мамотюк / Науково-дослідний фінансовий інститут при Міністерстві фінансів України. – Київ, 2005. – 19 с.

5. Руженський М.М. Соціальний захист населення в умовах формування ринкової моделі економіки України: [монографія] / М.М. Руженський – К.: ІПК ДСЗУ, 2013. – 318 с.

6. Яременко О.Л. Соціальні гарантії та інституційна рівновага в економіці [Електрон. ресурс] / О.Л. Яременко, А.В. Саленков // Економічна теорія. – 2013. – №3. – С. 54–62. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ecte\\_2013\\_3\\_6.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ecte_2013_3_6.pdf)

7. Борецька Н.П. Соціальний захист населення на сучасному етапі: стан і проблеми: [монографія] / Н.П. Борецька. – Донецьк: Янтра, 2007. – 352 с.

8. Дем'янчук О.І. Шляхи вдосконалення фінансового забезпечення соціальних гарантій в Україні [Електрон. ресурс] / О.І. Дем'янчук, О.С. Заблудська // Наукові записки [Національного університету «Острозька академія»]. Сер.: Економіка. – 2013. – Вип. 21. – С. 144–147. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nznuoa\\_2013\\_21\\_33.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nznuoa_2013_21_33.pdf)

9. Нерівність в Україні: масштаби та можливості впливу [Електрон. ресурс] / за ред. Е.М.Лібанової; НАН України; Ін-т демогр. та соціал. досліджень імені М.В. Птухи. – К., 2012. – 404 с. Режим доступу: [http://www.idss.org.ua/monografii/nerivnist\\_2012.pdf](http://www.idss.org.ua/monografii/nerivnist_2012.pdf)

10. Мінімальна заробітна плата серед країн світу та в Україні (динаміка та географія 2005–2015 рр). [Електрон. ресурс] // – Режим доступу: <http://infolith.org.ua/content/minimalna-zarobitna-plata-sered-krayin-svitu-ta-v-ukrayini-dynamika-ta-geografiya-2005-2015-rr>

*В.Ф. СТОЛЯРОВ,  
д.е.н., професор,  
Т.В. ОВЧАРЕНКО,  
аспірант,  
А.І. КУШЛАК,  
здобувач,  
В.В. СТОЛЯРОВА,*

*здобувач, НДЕІ Мінекономрозвитку і торгівлі України*

## Формування нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів

*Проведена попередня оцінка методичних та практичних рішень щодо визначення та подальшого вдосконалення порядку перерозподілу фінансових ресурсів за їх джерелами та обсягами на національному, регіональному та місцевому рівнях в умовах бюджетної децентралізації.*

**Ключові слова:** фінансове забезпечення, місцеві бюджети, дотації, субвенції, трансферт, видаткові повноваження.

*В.Ф. СТОЛЯРОВ,  
д.з.н., професор,  
Т.В. ОВЧАРЕНКО,  
аспірант,  
А.І. КУШЛАК,  
соискатель,  
В.В. СТОЛЯРОВА,*

*соискатель, НИЗИ Минэкономразвития и торговли Украины*

## Формирование новой модели финансового обеспечения местных бюджетов

*Проведена предварительная оценка методических и практических решений по регламентированию и дальнейшему*

*совершенствованию порядка перераспределения финансовых ресурсов с их источниками и объемами на национальном, региональном и местном уровнях в условиях бюджетной децентрализации.*

**Ключевые слова:** финансовое обеспечение, местные бюджеты, дотации, субвенции, трансферт, расходные полномочия.

V.F. STOLYAROV,  
doctor of economics, professor,  
T.V. OVCHARENKO,  
postgraduate,  
A.I. KUSHLAK,  
postgraduate,  
V.V. STOLYAROVA,  
postgraduate, SREI Ministry of Economic Development and Trade Ukraine

### Formation of new model financial support local budgets

*A preliminary assessment of methodological and practical solutions to identify and further improve the procedure redistribution of financial resources by sources and amounts of national, regional and local levels in terms of fiscal decentralization.*

**Keywords:** financial support, local budgets, grants, transfers, account credentials.

**Постановка проблеми.** Бюджетний механізм національної економіки – це вплив держави в особі державних органів на економічні об'єкти і процеси та на осіб, які в них приймають участь. Він здійснюється, щоб надати бюджетним процесам організований характер, впорядкувати дії економічних суб'єктів, забезпечити виконання законів, підтримувати державні і суспільні інтереси.

Державне регулювання економікою передбачає вплив держави практично на всі складові фінансового механізму, а отже і на весь фінансовий механізм у цілому. Особливість цього впливу визначає міру втручання держави у функціонування економіки шляхом регулювання функціонування фінансового механізму та його складових.

У передмові науково-практичного коментаря до оновленого у 2010 році Бюджетного кодексу України (друга редакція, 2011 рік) передбачалося, що видаткові повноваження місцевих органів влади в соціально-економічному розвитку відповідних регіонів згідно з адміністративно-територіальним устроєм України доцільно уточнювати та регламентувати на базі такої класифікації територіальних відтворювальних процесів, які охоплюють:

- відтворення матеріальної бази соціальної сфери (житлово-комунальне господарство, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, культура і мистецтво, засоби масової інформації, фізична культура і спорт);
- відтворення об'єктів зв'язку, телекомунікацій та інформації;
- відтворення виробничої та дорожньо-транспортної інфраструктури;
- охорона навколишнього природного середовища та забезпечення комплексного і раціонального природокористування [1].

Збалансоване управління сталим розвитком держави на основі системи національних цінностей передбачає в майбутньому визначення того щоб видатки на утримання і відтворення матеріальної бази соціальної сфери та інфраструктури конкретного регіону забезпечувались власними фінансовими ресурсами, що акумульовані в місцевому бюджеті, а трансферти з державного бюджету призначались би в основному для забезпечення єдиних стандартів якості життя населення держави в різних регіонах.

Тобто якщо пріоритетні завдання соціально-економічного розвитку областей, районів, міст та селищ будуть визна-

чатися згідно з Програмою людського розвитку відповідного регіону, тоді джерела формування місцевих фінансів повинні визначатись відповідно до видаткових повноважень місцевих органів влади в забезпеченні економічного кругообігу територіальних відтворювальних процесів. А показниками фінансування людського розвитку регіону (на 100 тис. населення) будуть суми видатків місцевих бюджетів на кожен складову територіальних відтворювальних процесів [1].

Метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була схвалена розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 1 квітня 2014 року №333-р, є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [2].

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розпочалося шляхом бюджетної децентралізації в процесі розробки та прийняття державного бюджету України на 2015 рік, а також відповідних уточнень до нього. Тобто наявні передумови для узагальнення та переосмислення відповідних започаткованих урядом дій у контексті визначення складових нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів.

**Мета статті** полягає в попередніх оцінках методичних та практичних рішень щодо визначення та подальшого вдосконалення порядку перерозподілу фінансових ресурсів за їх джерелами та обсягами на національному, регіональному та місцевому рівнях в умовах бюджетної децентралізації.

**Виклад основного матеріалу.** Фінансовий ресурс місцевих бюджетів на 2015 рік сформовано з урахуванням змін, внесених до Податкового і Бюджетного кодексів України та інших законодавчих актів, що стосуються місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин, основних положень проекту Основних напрямів бюджетної політики, схвалених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 квітня 2014 року №385-р, завдань, визначених Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, схваленою постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 року №26-VIII [3–7], а також

рекомендацій місії Міжнародного валютного фонду за результатами технічних консультацій з її експертами.

У цілому ресурс місцевих бюджетів на 2015 рік становить 262 100,8 млн. грн., в тому числі за: загальним фондом – 250 431,4 млн. грн.; спеціальним фондом – 11 669,4 млн. грн.

Формування доходів місцевих бюджетів здійснено з врахуванням змін, внесених до Бюджетного та Податкового кодексів України в частині місцевих бюджетів, зокрема:

1) скасування місцевих зборів:

– збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності;

– збору за місця паркування транспортних засобів;

– туристичного збору;

2) скорочення кількості податків шляхом їх об'єднання за відповідною специфікою;

3) встановлення нових нормативів відрахувань податку на доходи фізичних осіб (бюджети міст обласного значення та районів – 60%, обласні бюджети – 15%, бюджет м. Києва – 40%);

4) закріплення за обласними бюджетами та бюджетом м. Києва 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки;

5) передачу з державного бюджету до місцевих бюджетів плати за надання інших адміністративних послуг та державного мита;

6) запровадження акцизного податку з кінцевих продаж;

7) розширення бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування цим податком комерційного (нежитлового) майна;

8) зміни до розподілу коштів екологічного податку (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів) з урахуванням зарахування до державного бюджету 20%, а до місцевих бюджетів 80%, у тому числі до обласних бюджетів – 55%, сільських, селищних, міських бюджетів – 25% та бюджету міста Києва – 80% надходжень цього податку;

9) розширення надходжень загального фонду шляхом передачі єдиного та екологічного податків, а також податку на нерухоме майно зі спеціального фонду.

При прогнозуванні дохідної частини місцевих бюджетів на 2015 рік було враховано статистичні показники, які використовуються при розрахунку прогнозних надходжень податків та зборів, зокрема за 2013 рік, очікувані макропоказники економічного і соціального розвитку на 2014 рік та прогнозні дані на 2015 рік Мінекономрозвитку і торгівлі України за II сценарієм, а також фактичне виконання дохідної частини бюджету за результатами 2011–2013 років та 11 місяців 2014 року.

З урахуванням зазначеного прогнозний обсяг доходів місцевих бюджетів на 2015 рік (без врахування трансфертів) розраховано у сумі 104 222,0 млн. грн., у тому числі: загальний фонд – 93 354,3 млн. грн., спеціальний фонд – 10 867,7 млн. грн.

Додатково місцеві бюджети до загального фонду отримають 21 500,9 млн. грн., з яких: 6166,4 млн. грн. – за рахунок передачі з державного бюджету; 5941,0 млн. грн. – введення нового акцизного податку з кінцевих продаж; 2100,0 млн. грн. – розширення бази оподаткування податком на нерухоме майно та податком на розкішні автомобілі; 7293,5 млн. грн. – за рахунок передачі окремих податків зі спеціального фонду місцевих бюджетів.

Щодо фінансового вирівнювання податкоспроможності територій, то з урахуванням змін до Бюджетного кодексу України систему балансування замінено системою бюджетного вирівнювання, яка передбачає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя.

При цьому вирівнювання здійснюється лише за двома податками:

– податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів;

– податком на доходи фізичних осіб для бюджетів міст, районів та обласних бюджетів.

Вирівнювання за іншими платежами не здійснюється, їх надходження в повному обсязі залишаються в розпорядженні місцевих органів влади.

Крім того, враховуючи особливий статус міста Києва, наданий йому Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ», вирівнювання податкоспроможності бюджету міста Києва не здійснюється.

Механізм вирівнювання передбачає, що місцеві бюджети з рівнем надходжень нижче 0,9 середнього показника по Україні отримують базову дотацію (80 відсотків суми, необхідної для досягнення показника 0,9), для підвищення рівня їх забезпеченості.

Для місцевих бюджетів з рівнем надходжень в межах від 0,9 до 1,1 вирівнювання не здійснюється.

Водночас із бюджетів зі значним рівнем надходжень на одного жителя передбачена реверсна дотація до державного бюджету в обсязі 50 відсотків перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні.

Для обрахунку обсягів базової та реверсної дотації на 2015 рік використовувалися дані щодо наявного населення станом на 01.01.2014 та фактичних надходжень податку на доходи фізичних осіб, податку на прибуток за 2013 рік, згідно з даними Державної служби статистики України та Державної казначейської служби України відповідно.

При розрахунку обсягу дотації (базової/реверсної) враховано:

– наявне населення 40 204,4 тис. осіб;

– надходження податку на прибуток приватного сектору економіки – 2767,2 млн. грн.;

– надходження податку на доходи фізичних осіб обласних бюджетів – 8 088,7 млн. грн.;

– надходження податку на доходи фізичних осіб до бюджетів міст та районів – 32 354,6 млн. грн.

При цьому обсяг надходжень податків приведено у відповідність із новими нормативами зарахування.

З урахуванням зазначеного у 2013 році середній рівень надходжень на 1 жителя становила з: податку на доходи фізичних осіб міст і районів – 804,8 грн.; податку на прибуток приватних підприємств – 68,8 грн.; податку на доходи фізичних осіб обласних бюджетів – 201,2 грн.

Тобто базову дотацію отримують: по-перше, бюджети міст і районів з рівнем надходжень на 1 жителя нижче 724,3 грн., по-друге, обласні бюджети – нижче 61,9 грн. з податку на прибуток та нижче 181,1 грн. з податку на доходи фізичних осіб.

При цьому реверсна дотація передбачається, коли надходження на 1 жителя становлять вище 885,3 грн. для бюджетів міст і районів, та вище 75,7 грн. (з податку на прибуток) і

## СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВІ ПРОБЛЕМИ

221,3 грн. (з податку на доходи фізичних осіб) для обласних бюджетів.

Таким чином, загальний обсяг базової дотації у 2015 році становить 5358,0 млн. грн., реверсної дотації – 3644,2 млн. грн.

Система вирівнювання податкоспроможності є більш прогресивною, ніж система балансування, та має на меті сприяти зацікавленості місцевих органів влади залучати додаткові надходження та розширяти наявну базу оподаткування.

Щодо видатків місцевих бюджетів, то при їхньому формуванні враховувалися такі чинники:

- зміни у розмежуванні видів видатків між державним та місцевими бюджетами за принципом субсидіарності;
- зміни у трансфертній і соціальній політиці;
- зміна розміру єдиного соціального внеску та зменшення в результаті видатків місцевих бюджетів на оплату праці;
- передача функцій методичних кабінетів інститутам післядипломної освіти та методоб'єднанням вчителів;
- перегляд меж зон радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- запровадження плати за навчання у дитячо-юнацьких спортивних школах, крім дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей-інвалідів та із багатодітних та малозабезпечених сімей, та зменшення видатків;
- забезпечення за рахунок коштів місцевих бюджетів видатків на утримання спортивних шкіл, які фінансувалися за рахунок Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності;
- передача у рамках децентралізації окремих закладів та заходів з державного бюджету до місцевих бюджетів та ін.

У соціально-культурній сфері на фінансування з місцевих бюджетів передбачається передати з державного бюджету близько 900 бюджетних закладів (установ, організацій). Їх найменування та повний перелік наведено у додатку до проекту закону про державний бюджет на 2015 рік.

У виробничій сфері з державного на місцевий рівень у зв'язку зі збільшенням для місцевих бюджетів відсотка відрахувань екологічного податку передаються видатки для здійснення природоохоронних заходів у сумі 925,4 млн. грн., з яких: 540,0 млн. грн. – для забезпечення функціонування 623 ветлікарень та 1210 ветлабораторій; 353,4 млн. грн. – на фінансування проектів ліквідації вугледобувних, вуглепереробних і торфодобувних підприємств та витрат на утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі.

При цьому на умовах співфінансування така сама сума буде надана місцевим бюджетам у вигляді субвенції з державного бюджету: 22,4 млн. грн. – на реалізацію проектів реструктуризації та ліквідації об'єктів підприємств гірничої хімії і здійснення невідкладних природоохоронних заходів в зоні їх діяльності, а також реструктуризації трьох підприємств з підземного видобутку залізної руди; 9,6 млн. грн. – для здійснення консервації ртутного виробництва (забезпечення роботи водовідливного комплексу з відкачки води для недопущення підтоплення навколишніх територій та шахт, на законсервованій шахті з ртутного виробництва ДП «Шахта 2-біс».

Слід зазначити, що передані видаткові повноваження повністю покриваються за рахунок половини переданого екологічного податку, решта може бути спрямована на фінансування:

– будівництва та реконструкції водопровідних та каналізаційних очисних споруд;

– заходів з доочищення питної води;

– модернізації систем тепlopостачання (заміна і модернізація котлів, встановлення утилізаторів тепла вихідних газів, модульних котельень, теплових насосів, індивідуальних теплових пунктів, заміна теплових мереж з використанням труб з пінополіуретановою ізоляцією);

– заходів із заміни природного газу альтернативними видами палива (встановлення котлів, що працюють на біопаливі, установок для використання сонячної енергії; переоснащення котельень з метою переведення на тверде паливо та використання електричної енергії);

– модернізації та ремонту ліфтового господарства; реконструкції та ремонту житлових будинків; оснащення житлового фонду будинковими засобами обліку енергоносіїв; капітального ремонту, реконструкції, будівництва мереж зовнішнього освітлення вулиць;

– капітального ремонту гуртожитків, що передаються у власність територіальних громад (ремонт дахів, внутрішньо-будинкових мереж тепло-, водопостачання, водовідведення, електромережі).

Завдяки прийнятим змінам до чинного законодавства значно збільшено ресурс місцевих бюджетів на виконання власних повноважень, що сприятиме покращанню фінансового забезпечення виконання ними самоврядних функцій, першою чергою у сфері житлово-комунального господарства, благоустрою населених пунктів, будівництва житла та реалізації інших місцевих програм соціально-економічного розвитку.

Змінено також підходи до фінансування видатків на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах. Замість субвенції з державного бюджету джерелом фінансування таких видатків будуть надходження до місцевих бюджетів акцизного податку з реалізації через роздрібну торговельну мережу пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, тютюну та промислових замінників тютюну, нафтопродуктів, біодизелю та скрапленого газу.

При розрахунку міжбюджетних трансфертів враховано нові підходи до їх формування, розподілу та спрямування.

Обсяг міжбюджетних трансфертів, що надаються з державного бюджету місцевим бюджетам, передбачено у сумі 161 523,0 млн. грн., у тому числі:

– базова дотація – 5358,0 млн. грн., яка має компенсаторний характер та забезпечує вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за закріпленими доходами (податком на доходи фізичних осіб, податком на прибуток). Базову дотацію у 2015 році отримують 18 обласних бюджетів, 60 бюджетів міст обласного значення та 421 бюджет районів. Одним із джерел її перерахування є реверсна дотація, обсяг якої становить 3 644,2 млн. грн. Реверсна дотація буде перераховуватись із шести обласних бюджетів, 71 бюджету міст обласного значення та 25 бюджетів районів;

– стабілізаційна дотація – 2000,0 млн. грн. для покриття можливих фактичних диспропорцій при запровадженні нової моделі взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами;

– додаткова дотація на забезпечення утримання соціальної інфраструктури міста Славутича – 10,0 млн. грн.

Щодо субвенцій із загального фонду, то їхня структура та обсяги визначені таким чином:

- соціальні субвенції – 55 199,2 млн. грн., у тому числі на:
  - виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасової державної допомоги дітям та допомоги на догляд за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу – 42 317,7 млн. грн.;
  - надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот – 11 457,3 млн. грн.;
  - надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу – 806,4 млн. грн.;
  - надання пільг з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг (крім пільг на одержання ліків, зубопротезування, оплату електроенергії, природного і скрапленого газу на побутові потреби, твердого та рідкого пічного побутового палива, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот), на компенсацію втрати частини доходів у зв'язку з відміною податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів та відповідним збільшенням ставок акцизного податку з пального – 617,8 млн. грн.;
  - освітня субвенція – 42 577,8 млн. грн.

В обсязі освітньої субвенції враховано 425,8 млн. грн. – резерв коштів для здійснення видатків, що не могли бути враховані при застосуванні формули. Крім того, при розрахунку освітньої субвенції враховано зміни до законодавства щодо відміни безкоштовного харчування учнів у 1–4-х класах;

- субвенція на підготовку робітничих кадрів – 5 690,5 млн. грн.

В обсязі субвенції враховано 56,9 млн. грн. – резерв коштів для здійснення видатків, що не могли бути враховані при застосуванні формули;

- медична субвенція – 45 700 млн. грн.

В обсязі медичної субвенції враховано:

- 1308,3 млн. грн. – видатки, передані з державного бюджету місцевим бюджетам для фінансування закладів охорони здоров'я Міністерства інфраструктури, що забезпечують медичне обслуговування працівників та пасажирів залізничного транспорту (764,4 млн. грн.), спеціалізованих медико-санітарних частин Міністерства охорони здоров'я (535,7 млн. грн.) та відомчого медичного закладу Укравтодору (8,2 млн. грн.);
- 990,5 млн. грн. – цільові видатки для забезпечення хворих на цукровий та нецукровий діабет (638,9 млн. грн.) та для забезпечення додаткових виплат медичним працівникам системи екстреної медичної допомоги відповідно до Закону України «Про екстрену медичну допомогу» (351,6 млн. грн.). Ці видатки розподілено між обласними бюджетами та бюджетом міста Києва;
  - 1702,9 млн. грн. – додаткові кошти для забезпечення виплат із заробітної плати працівникам бюджетних установ (888,9 млн. грн.) та на медикаменти (814,0 млн. грн.);
  - 457,0 млн. грн. – резерв коштів для здійснення передбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути враховані, під час її розподілу.

Варто відмітити, що у зв'язку із втратою чинності з 1 січня 2015 року Закону України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві» розрахунок медичної субвенції для Вінницької, Дніпропетровської, Донецької областей та міста Києва було здійснено за загальними підходами для всіх областей з таким розмежуванням видатків за видами медичної допомоги: первинна та вторинна (спеціалізована) медична допомога фінансується з бюджетів міст обласного значення та районних бюджетів, а третинна (високоспеціалізована) та екстрена медична допомога – з обласних бюджетів. Крім того, при розрахунку медичної субвенції враховано зміни до законодавства щодо встановлення плати за харчування під час перебування громадян на лікуванні у закладах охорони здоров'я в умовах стаціонару;

– субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру – 1739,6 млн. грн., які спрямовуються на реалізацію державних програм і комплексних заходів у сфері охорони здоров'я, зокрема на:

- закупівлю медикаментів, тестів та витратних матеріалів для діагностики та лікування туберкульозу;
- закупівлю медикаментів, тест-систем для діагностики та лікування хворих на ВІЛ/СНІД;
- закупівлю медикаментів та виробів медичного призначення у до- та післяопераційний період з трансплантації;
- закупівлю хіміотерапевтичних препаратів, радіофармапрепаратів та препаратів супроводу для лікування онкологічних хворих (дорослих);
- закупівлю лікарських засобів і виробів медичного призначення для забезпечення розвитку донорства крові та її компонентів;
- закупівлю медикаментів для лікування дорослих хворих на гемофілію;
- закупівлю медикаментів для лікування дорослих хворих на розсіяний склероз;
- закупівлю лікарських засобів та виробів медичного призначення для закладів охорони здоров'я для забезпечення лікуванням хворих із серцево-судинними та судинно-мозковими захворюваннями;
- медичну допомогу хворим нефрологічного профілю;
- закупівлю ендопротезів і наборів інструментів для імплантації;
- закупівлю витратних матеріалів для визначення рівня глюкози в крові, глікозильованого гемоглобіну (цукровий діабет);
- закупівлю медикаментів для хворих на вірусні гепатити В і С;
- інші субвенції – 2446,2 млн. грн., у тому числі на:
  - проекти ліквідації підприємств вугільної та торфодобувної промисловості і утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50 відсотків) – 353,4 млн. грн.;
  - фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження – 112,0 млн. грн.;
  - виконання заходів щодо радіаційного та соціального захисту населення міста Жовті Води – 8,5 млн. грн.;
  - виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового

## СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВІ ПРОБЛЕМИ

забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною» – 581,1 млн. грн.;

– придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів для інгаляційної анестезії – 19,0 млн. грн.;

– придбання медикаментів та виробів медичного призначення для забезпечення швидкої медичної допомоги – 138 млн. грн.;

– відшкодування частини відсоткових ставок по залучених кредитах на оновлення парку автобусів та тролейбусів приймаючих міст по підготовці до проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу – 23,9 млн. грн.;

– проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів – 1210,3 млн. грн.

Щодо субвенцій зі спеціального фонду, то вони спрямовані на:

– завершення будівництва метрополітену у м. Дніпропетровську – 672 млн. грн.;

– реформування регіональних систем охорони здоров'я для здійснення заходів з виконання спільного з Міжнародним банком реконструкції та розвитку проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» – 129,7 млн. грн.

Державна підтримка соціально-економічного розвитку регіонів здійснюватиметься в межах коштів, передбачених за бюджетною програмою «Державні капітальні видатки, що розподіляються Кабінетом Міністрів України», обсяг якої визначено на рівні 4500,0 млн. грн. В умовах обмеженого фінансового ресурсу концентрація капітальних видатків в одній бюджетній програмі сприятиме вирішенню нагальних питань розвитку як держави, так і регіонів, та ефективному використанню наявного ресурсу для задоволення суспільних потреб населення.

Оцінка впливу на доходи і видатки місцевих бюджетів чезрез події в Криму і на сході України засвідчила наступне.

В умовах анексії території АР Крим та м. Севастополя органи виконавчої влади, які залишилися на території (податкові, митні, органи казначейства), не мають змоги надавати фізичним та юридичним особам, що зареєстровані (проживають) на таких територіях, послуги із зарахування податків і зборів до державного бюджету України.

Починаючи з 18.03.2014 робота податкової та казначейської служб України в АР Крим та м. Севастополі заблоковані, співпраця неможлива. Зібрані за українськими законами податки не перераховуються до бюджету України.

Разом із цим Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо підвищення фінансової самостійності АР Крим та м. Севастополя)», прийнятим 15.04.2014, розширено права АР Крим та міста Севастополя у сфері фінансово-бюджетної політики та підвищення фінансової самостійності і автономії бюджетів Автономної Республіки Крим.

Зокрема, передбачено:

– зарахування в повному обсязі до бюджету АР Крим усіх доходів, які сплачуються (перераховуються) на території АР Крим та м. Севастополя;

– надання права місцевій владі визначати видатки та кредитування бюджету в межах надходжень без застосуван-

ня механізму вирівнювання, тобто без втручання держави в процес формування бюджетів АР Крим та м. Севастополя;

– можливість здійснення розподілу міжбюджетних трансфертів між бюджетом АР Крим, міським бюджетом м. Севастополя та відповідними місцевими бюджетами.

З урахуванням зазначених змін бюджету Криму та м. Севастополя є збалансованими за дохідною та видатковою частинами без дефіциту (з нульовим трансфертом з державного бюджету).

На виконання статті 14 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 №638-IV, постанови Кабінету Міністрів України від 07.11.2014 №595 «Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей», доручень Президента України, рішень Ради національної безпеки і оборони України, доручень Кабінету Міністрів України у зв'язку з подіями, які відбуваються на території Донецької та Луганської областей, казначейське обслуговування бюджетних установ, розташованих на території, що не контролюється українською владою, не здійснюється.

Постановою Правління Національного банку України від 06.08.2014 №466 «Про призупинення здійснення фінансових операцій» зобов'язано банки України, небанківські установи та національного оператора поштового зв'язку, які є учасниками платіжних систем, призупинити здійснення всіх видів фінансових операцій на території, що не контролюється українською владою.

Процедура фінансування бюджетних установ та здійснення соціальних виплат населенню визначена тимчасовим порядком, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України №595.

Пунктом 3 постанови Кабінету Міністрів України №595 встановлено, що міністерства, інші органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації повинні були до 01.12.2014 вжити заходів щодо переміщення бюджетних установ, підприємств та організацій, що належать до сфери їх управління, з населених пунктів, які знаходяться на тимчасово неконтрольованій території, в населені пункти, де органи влади здійснюють свої повноваження в повному обсязі.

Згідно з пунктом 2 тимчасового порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України №595, передбачено, що видатки з державного бюджету, бюджету Пенсійного фонду України та бюджетів інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування на тимчасово неконтрольованій території Донецької та Луганської областей будуть здійснюватися лише після повернення зазначеної території під контроль української влади.

### Висновки

В Україні розпочато бюджетну децентралізацію шляхом перерозподілу джерел та обсягів формування фінансових ресурсів на національному, регіональному (24 адміністративні області, АР Крим, м. Київ і Севастополь) та місцевому (районному та базовому – громади) рівнях.

Але, на жаль, в основних положеннях Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні не враховані рекомендації та пропозиції

передмови Науково-практичного коментаря до Бюджетного кодексу України щодо становлення бюджетного федералізму, а також не узагальнені нормативно-правові та методичні рішення, які були визначені чинним законодавством України та пройшли практичну апробацію в ході реалізації українсько-шведського проекту розвитку місцевого самоврядування в м. Ірпінь Київської області.

У той же час саме в положеннях цього державно-правового експерименту була закладена можливість мобілізації фінансових ресурсів на тому рівні місцевої влади, яка може забезпечити їх ефективне використання при наданні громадських (або публічних) послуг в соціальній сфері.

Підвищення фінансової самостійності місцевих органів влади на сучасному етапі повинно базуватися також на врахуванні вітчизняного досвіду діяльності Рад народного господарства (РНГ в 1957–1965 роках) при переважно територіальному принципі керування українською економікою в межах Уккранднаргоспу, розробки Соціальних паспортів адміністративних областей при переважно галузевому принципі керування українською економікою в системі Держплану України, а також впровадження соціальних нормативів створення матеріальної бази об'єктів соціальної сфери, які були кращими за європейські стандарти (м. Славутич Київської області).

Зазвичай бюджетна децентралізація зумовлена прагненням центрального уряду поліпшити систему управління державою. Центральний уряд намагається обмежити свою діяльність стратегічними функціями управління, а також загальнодержавними функціями, які важко диференціювати щодо потреб конкретного громадянина, який проживає на конкретній території.

Відповідно центральний уряд намагається «розвантажити» себе від функцій, суть яких полягає в наданні послуг населенню і які вимагають врахування особливостей потреб у цих послугах громадян залежно від їхнього місця проживання, етнічної належності, традицій та ін. Такі функції передаються регіонам, муніципалітетам або їхнім об'єднанням із закріпленням частини фінансових ресурсів держави та певних прав щодо встановлення і стягнення податків, здійснення запозичень. Держава бере на себе функцію фінансового вирівнювання або забезпечення приблизно однакового рівня надання одних і тих самих послуг на території всієї країни. Для цього вона надає трансферти, а також здійснює контроль чи моніторинг стану надання таких послуг місцевими органами влади.

Проведення інституційних реформ у національній бюджетній сфері розпочато прийняттям наприкінці 2014 року змін до Бюджетного та Податкового кодексів, а в подальшому планується внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування) та ще до цілого ряду законів.

Натомість реформи з децентралізації фінансового управління національною економікою доцільно було розпочати з чіткого розподілу видаткових повноважень щодо соціально-економічного розвитку регіонів (функцій, компетенцій і відповідальності) між центральною та місцевими владами та передачі від вищих органів управління до нижчих від регіональних до муніципальних або місцевих.

Фінансовий ресурс місцевих бюджетів на 2015 рік сформовано з урахуванням змін, внесених до Податкового і Бю-

джетного кодексів України та інших законодавчих актів, що стосуються місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. І якщо раніше до 90 відсотків бюджетів різних рівнів в Україні були дотаційними, то після запровадження нововведень кількість дотаційних бюджетів повинна скоротитися вдвічі.

Чи дійсно стануть місцеві бюджети більш заможними побачимо в кінці цього року. А наразі вочевидь намагання центральної влади зберегти контроль за розподілом коштів.

Зміни до бюджетного законодавства не виключили повністю вплив центру над розподілом та використанням коштів в державі. Так, в умовах попередньої системи вирівнювання, видатки на фінансування установ освіти та охорони здоров'я були віднесені до видатків, які враховувались при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам.

На даний час фінансовий ресурс на зазначені видатки передбачається у вигляді галузевих субвенцій – освітньої та медичної. Таким чином, місцеві органи отримали цільові кошти, без будь-якої можливості їх перерозподілу на інші видатки, в той час як попередня система вирівнювання цей перерозподіл дозволяла.

Разом із тим розрахунок обсягу коштів на освіту і охорону здоров'я проводиться як і раніше за тими ж формулами, нормативи бюджетної забезпеченості визначаються виходячи з наявного фінансового ресурсу.

Галузеві соціальні стандарти до цього часу державою не розроблені. Отже, Міністерство фінансів України визначає обсяг субвенцій (медичної, освітньої, на підготовку робітничих кадрів) з державного бюджету місцевим бюджетам, а органи місцевого самоврядування стають відповідальними за все на своїй території, не маючи при цьому можливості впливати на обсяг виділених державою коштів, або здійснювати їх перерозподіл за потреби.

Залишила за собою держава і контроль за капітальними видатками. Так, збереження так званої «концентрації» капітальних видатків в одній бюджетній програмі «Державні капітальні видатки, що розподіляються Кабінетом Міністрів України» в 2015 році на рівні 4500,0 млн. грн. (особливо в умовах обмеженого фінансового ресурсу), перекреслює саме поняття децентралізації, оскільки механізм розподілу цих коштів та фінансування явно централізовані.

І найголовніше, централізованим залишається контроль з боку держави за рухом коштів місцевих бюджетів, які знаходяться на рахунках в Держказначействі. Нова норма Бюджетного кодексу стосовно того, що операції по виконанню платіжних доручень будуть виконуватись протягом п'яти операційних днів тільки за умови виконання доходів зведеного бюджету України (державного і всіх місцевих – більше 11 тисяч), містить ризик неможливості використання місцевими органами влади власних надходжень при всій задекларованій їх самостійності.

Унаслідок проведених державою змін бюджети сіл, селищ, міст районного значення отримують 100 відсотків акцизного податку, податку на майно, єдиного податку, збору за паркування, туристичного збору, плати за надання адміністративних послуг, податку на прибуток, рентної плати за користування надрами місцевого значення, плати за ліцензії та за державну реєстрацію, адміністративних штрафів та

## СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВІ ПРОБЛЕМИ

штрафних санкції, дивідендів, місцевих позичок та плати за видачу місцевих гарантій, власних доходів бюджетних установ. Також ці бюджети отримують 25 відсотків екологічного податку, 90 відсотка коштів від продажу земель несільсько-господарського призначення та інші доходи.

Разом із тим після таких змін існують певні ризики недоотримання коштів в першу чергу маленькими громадами, які втратили надходження від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), а ніякої інфраструктури не мають.

Адже згідно з проведеними змінами передбачається, що маленькі громади кошти на свій розвиток будуть отримувати виключно завдяки новим податкам — акцизному збору на роздрібний продаж нафтопродуктів та алкоголю та податку на нерухомість, та збільшенню ставки податку на землю від 0 до 3% і скороченню всіх місцевих пільг.

Бюджетна децентралізація залежить від інших реформ в Україні, зокрема найбільше від адміністративно-територіальної, яка наразі також започаткована змінами до Бюджетного кодексу внесеними наприкінці 2014 року. Так, якщо громада бажає отримати більше повноважень, а відповідно і коштів, їй необхідно об'єднатися з іншою громадою або громадами. Лише за цих умов громади сіл, селищ, міст районного значення отримують інший статус (рівень міст обласного значення та районів), владні повноваження та, головне, додаткові фінансові ресурси.

Звичайно, це є вагомим стимулом для об'єднання, але для того, щоб процес відбувався ефективно, необхідно широким роз'ясненням переваг таких змін серед мешканців громад. Адже наразі йдеться лише про добровільне об'єднання, тож на місцях існує ризик саботування цього процесу з боку місцевої влади з метою збереження своїх посад.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що реформа з децентралізації бюджетних фінансів в Україні все ж таки зрушила з місця. Основа подальшого існування України — чіткий розподіл функціональних повноважень між рівнями влади, коли сфери їх не перетинаються, а фінансування надається на здійснення відповідних повноважень.

Уряд повинен усвідомити, що незавершеність реформ створює конфлікт інтересів, продовжувати діалог з усіма причетними інституціями та мати бажання дійсно поступитися частиною своїх повноважень у бік регіональних органів влади.

Завдяки бюджетним нововведенням місцеві бюджети вже у 2015 році отримують додатковий фінансовий ресурс (за прогнозними розрахунками Міністерства фінансів — близько 22 млрд. грн. до загального фонду місцевих бюджетів), що сприятиме створенню реального підґрунтя для виконання місцевими органами влади своїх повноважень в частині надання якісних суспільних послуг.

### Список використаних джерел

1. Передмова: Наукові основи подальшого розвитку та вдосконалення концептуальних положень оновленого Бюджетного кодексу України / Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України. [Текст] / кол. авторів. наук. редакція В.Ф. Столярова. — 2-е вид., доп. та перероб. — К.: ДНУ АФУ; УДУФМТ, 2011. — 560 с.

2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 №333-р. — Режим доступу. — Електрон. ресурс: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

3. Основні напрями бюджетної політики на 2015 рік. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.04.2014 №385-р. — Режим доступу. — Електрон. ресурс: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D1%80>.

4. Програма діяльності Кабінету Міністрів України Постанова Верховної Ради України від 11.12.2014 №26-VIII. — Режим доступу. — Електрон. ресурс: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19>.

5. Закон України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» (зі змінами, внесеними згідно із Законами №217-VIII від 02.03.2015, ВВР, 2015, №15, ст. 99 №278-VIII від 07.04.2015) — Режим доступу. — Електрон. ресурс: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.

6. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» (зі змінами, внесеними згідно із Законом №288-VIII від 07.04.2015) 28.12.2014 №79-VIII. — Режим доступу. — Електрон. ресурс: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>

7. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» 02.03.2015 №212-VIII. — Режим доступу. — Електрон. ресурс: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212-19>