



УДК 336.152

**Серебрянська Д.М.**

науковий співробітник Інституту економіки та прогнозування НАН України

## **НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ РОЗПОДІЛУ ВИДАТКОВИХ ПОВНОВАЖЕНЬ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Проаналізовано проблемні аспекти розподілу видаткових повноважень у системі органів місцевого самоврядування України. Обґрунтовано доцільність використання при їхньому розмежуванні принципу фінансової спроможності та фактора чисельності населення. Подано пропозиції щодо перерозподілу видаткових повноважень між органами місцевого самоврядування сільського, районного та обласного рівнів.*

*К л ю ч о в і с л о в а : суспільні блага, органи місцевого самоврядування, розмежування видаткових повноважень, субсидіарність, гарантовані послуги, власні повноваження, делеговані повноваження.*

**J E L : H72**

Проведення реформ у сфері місцевого самоврядування є одним із пріоритетних завдань уряду, і першим кроком до їх здійснення стало ухвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Метою Концепції 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, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності [1]. Одним із важливих завдань, виконання якого сприятиме реалізації зазначеної вище мети, визначено чітке розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади різних рівнів, що дозволить покращити надання населенню суспільних благ та послуг.

У рамках реформи регіонам планується надати більше можливостей щодо прийняття рішень у сфері охорони здоров'я, комунального господарства, освіти, гуманітарній сфері тощо. Планується сформувати пакет інструментів фінансового характеру, які сприятимуть забезпеченню бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів [2].

Удосконалення розподілу функціональних обов'язків між органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) має знайти відображення у законах, які регулюють цю сферу (Конституція України, Бюджетний кодекс України, Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні"). На сьогодні така законодавча база характеризується рядом проблем, без вирішення яких ефективне місцеве самоврядування неможливе.

З одного боку, за положеннями Закону України "Про місцеві державні адміністрації", районні та обласні державні адміністрації представляють інтереси держави на місцях (слідкують за виконанням Конституції, законів України; виконують державні та регіональні програми соціально-економічного та культурного розвитку, програми охорони довкілля тощо [3, ст. 2]); з іншого боку, відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" одним із видів повноважень районних та обласних рад є прийняття рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад [4, ст. 43 п. 27], оскільки останні не мають своїх виконавчих органів. Виникає законодавча невизначеність: чиї інтереси представляють місцеві державні адміністрації – центральні або місцеві? Зазначена законодавча суперечність означає невизначеність прав і функцій органів місцевого самоврядування в Україні, а на практиці веде до зіткнення інтересів місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування [5, с. 360].



Наступна проблема, яка потребує вирішення, – **нечітке законодавче розмежування видаткових повноважень у системі ОМС**. Відповідно до п. 1 ст. 86 Бюджетного кодексу України "розмежування видів видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення її до безпосереднього споживача" [6, ст. 86]. Між тим, при практичному використанні положень цієї статті виникають проблеми щодо:

- застосування принципу субсидіарності;
- змісту критерію повноти надання послуг;
- змісту поняття "гарантовані послуги".

За визначенням Бюджетного кодексу України (ст. 7), принцип субсидіарності – *це розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами з огляду на необхідність максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їхнього безпосереднього споживача*. Між тим І.Луїна у своїх працях звертає увагу на те, що зміст принципу субсидіарності, визначеного Бюджетним кодексом України та вітчизняною літературою, не відповідає змісту, закладеному в нормах державного права європейських країн [5, с. 47].

Застосування принципу субсидіарності (від латинського "subsidiarius" – "служити для допомоги", "призначатися для допомоги") означає, що влада вищого рівня може надавати допомогу або брати на себе функції органів влади нижчого рівня тільки тоді, коли можливості останніх є недостатніми для виконання цих функцій. Завдання мають належати до компетенції органів влади вищого рівня лише в тому випадку, коли вони можуть виконуватися там більш ефективно (з економічної і (або) політичної точки зору) [5, с. 47]. Отже, при використанні принципу субсидіарності важливе значення має такий фактор, як спроможність органів влади здійснювати фінансування надання окремих благ та послуг, що не знайшло відображення у Бюджетному кодексі України. Тобто при розмежуванні повноважень у системі ОМС різних рівнів необхідно враховувати не лише територіальне наближення надання послуг до споживача, але й фінансову спроможність ОМС.

Застосування принципу фінансової спроможності потребує врахування фактора чисельності населення при визначенні кола повноважень ОМС. Як показали дослідження, у місцевих бюджетах сіл з чисельністю населення до 1 тис. осіб відсутні кошти для надання послуг у сфері освіти та охорони здоров'я, тому фінансування таких суспільних благ здійснюється з районних бюджетів<sup>1</sup>. Однак у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" за ОМС сіл, селищ, міст закріплено однакові повноваження (глава 2). І в Бюджетному кодексі України видатки, що здійснюються з бюджетів сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст районного значення і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, є однаковими для всіх таких бюджетів (ст. 88). А перелік видатків місцевих бюджетів усіх рівнів (сіл, селищ, міст районного та обласного значення, районних і обласних бюджетів), що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, взагалі однаковий (ст. 91).

В Україні, за даними Державної служби статистики, кількість населення сіл коливається від 500 до понад 12 тис. осіб; селищ міського типу – від 1 тис. до 20 тис. осіб; міст – від 1 тис. до 2,9 млн осіб. Через значну варіацію чисельності жителів різних територіальних громад та фінансової спроможності відповідних місцевих бюджетів вважаємо за доцільне при визначенні видаткових повноважень ОМС сіл, селищ, міст враховувати кількість населення, виокремивши види видатків, що здійснюються з бюджетів сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст районного значення з чисельністю населення до 20 тис. і понад 20 тис. жителів. Вибір зазначених двох груп населених пунктів базового рівня зроблено з огляду на середні витрати надання різних видів благ та послуг у територіальних громадах із різною чисельністю населення. Цей

<sup>1</sup> Дослідження проводилося щодо 21 сільського бюджету Сокирянського району Чернівецької області.



показник при внесенні змін до Бюджетного кодексу України має бути уточнений з урахуванням актуальних даних щодо середніх витрат.

При цьому повноваження ОМС сіл, селищ, міст з чисельністю населення понад 20 тис. жителів включають повноваження ОМС сіл, селищ, міст з населенням менше 20 тис. осіб і ОМС районного рівня. На території України є міста, населення яких перевищує населення деяких районів відповідної області. Так, у Волинській області у найбільшому місті – Нововолинську проживає 53 179 осіб, а у Шацькому районі – 17 058 осіб, перевищення становить 36 121 особу, у Харківській області таке перевищення становить 22 047 осіб тощо (табл. 1). У територіальному вимірі лише у п'ятох областях України відсутні міста, які за своєю чисельністю перевищують чисельність певного району області (Івано-Франківська, Львівська, Миколаївська, Черкаська та Чернівецька області).

Таблиця 1

**Чисельність населення у районах та містах (крім міст обласного значення) України\***

Область	Кількість населення в районах області, осіб			Кількість населення в містах району, осіб			Різниця між чисельністю населення найбільшого міста і найменшого району
	середнє знач.	мах	мін	середнє знач.	мах	мін	
Вінницька	41 498	77 064	21 877	9 922	25 727	2 919	3 850
Волинська	42 207	63 927	17 058	11 815	53 179	3 941	36 121
Дніпропетровська	39 986	83 900	23 109	10 859	28 502	2 319	5 393
Донецька	39 428	84 579	16 980	9 139	23 370	1 937	6 390
Житомирська	32 167	59 460	9 670	8 014	25 793	1 507	16 123
Закарпатська	75 699	173 503	24 379	9 548	25 503	3 031	1 124
Запорізька	32 147	65 887	9 492	10 787	20 124	2 986	10 632
Івано-Франківська	67 039	114 251	29 826	10 075	22 093	3 885	<b>-7 733</b>
Київська	42 369	157 119	6 011	12 199	26 198	660	20 187
Кіровоградська	28 154	45 324	13 285	9 313	19 419	3 494	6 134
Луганська	39 783	72 387	15 991	13 804	26 037	6 352	10 046
Львівська	71 355	123 647	40 065	12 640	24 059	6 306	<b>-16 006</b>
Миколаївська	26 346	41 761	15 983	8 717	15 573	4 100	<b>-410</b>
Одеська	41 541	93 242	16 599	10 118	20 755	2 558	4 156
Полтавська	30 238	56 185	12 215	9 853	24 200	2 649	11 985
Рівненська	49 644	100 892	14 821	12 224	31 437	2 584	16 616
Сумська	29 632	53 266	17 430	11 221	23 667	4 469	6 237
Тернопільська	48 948	76 159	19 678	11 554	29 500	2 908	9 822
Харківська	33 919	94 873	7 576	10 411	29 623	3 163	22 047
Херсонська	33 753	72 441	12 549	10 089	25 172	4 308	12 623
Хмельницька	39 046	64 559	21 425	11 616	21 885	4 387	460
Черкаська	36 040	46 544	24 631	11 589	18 759	5 805	<b>-5 872</b>
Чернівецька	58 052	97 949	25 792	8 076	14 505	2 128	<b>-11 287</b>
Чернігівська	28 775	50 444	12 187	9 975	18 780	3 291	6 593

\* Чисельність населення в районах та містах (крім міст обласного значення) розраховано станом на 2011 р.

Джерело: складено автором на основі даних Державної служби статистики України

Це стосується й міст обласного значення – якщо порівняти чисельність населення в таких містах із населенням усіх областей України, то в таких містах-мільйонниках, як Харків (1 441 тис. осіб), Одеса (1 008 тис. осіб) і Дніпропетровськ (1 001 тис. осіб), воно перевищує або наближається до чисельності населення Чернівецької (905 тис. осіб), Херсонської (1 083 тис. осіб), Кіровоградської (1 002 тис. осіб), Волинської (1 038 тис. осіб), Закарпатської (1 250 тис. осіб) областей. Тому до повноважень ОМС таких міст доцільно включати повноваження ОМС районного та обласного рівнів.

На жаль, суть критерію повноти надання послуг населенню у Бюджетному кодексі не розкривається, відповідно не вироблені підходи до його застосування на практиці. Зважаючи на те, що, за визначенням [7], критерій (*від лат. Critērium* – здатність розрізнення; засіб судження, мірило) – це показник, ознака, на основі якої формується



ся оцінка якості економічного об'єкту, процесу, то, за відсутності ознак, які дозволять оцінити повноту надання гарантованих послуг населенню, їхній критерій не може відповідати критерію поділу видатків між видами місцевих бюджетів, з яких доцільно фінансувати ті чи інші послуги.

Наступна проблема пов'язана із використанням терміна "гарантовані послуги". Такі послуги поділяються на: необхідні першочергові гарантовані послуги; основні гарантовані послуги; гарантовані послуги для окремих категорій громадян (п. 1 ст. 86 Бюджетного кодексу України). Згідно зі ст. 86 Бюджетного кодексу України основні гарантовані послуги фінансуються з бюджетів сіл, їхніх об'єднань, селищ, міст; необхідні першочергові гарантовані послуги – з бюджетів міст республіканського, Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів; гарантовані послуги для окремих категорій громадян – з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів.

Однак у Бюджетному кодексі України не визначено поняття "гарантовані послуги" та не зазначається, які послуги вони включають, зокрема, це стосується основних та першочергових гарантованих послуг. Крім того, відповідно до ст. 1 п. 6 Бюджетного кодексу України такі послуги можуть гарантуватися одночасно *державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням*. Отже, незрозуміло, хто саме гарантує надання та фінансування послуг з освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури та спорту, які включаються до групи гарантованих (ст. 88–90 Бюджетного кодексу України).

Важливим фактором, який негативно відображається на виконанні та фінансуванні функцій центральних і місцевих органів влади, є **невідповідність норм Бюджетного кодексу України та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"**.

За Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" повноваження ОМС поділяються на власні та делеговані [4, гл. 2], тоді як у Бюджетному кодексі України увага зосереджена на видаткових повноваженнях, які поділяються на ті, що враховуються (кошик 1) і не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (кошик 2) [6, ст. 88–91]. Зазначені види повноважень відрізняються і змістом функцій.

Так, у сфері освіти, згідно з Бюджетним кодексом України (ст. 88 п. 2 пп. "б"), із сільських, селищних бюджетів фінансуються загальноосвітні навчальні заклади лише I ступеня, а за Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" до власних повноважень сільських, селищних рад віднесено забезпечення здобуття повної загальної середньої освіти (ст. 32 п. "а" пп. 2).

Із сільських, селищних бюджетів, відповідно до Бюджетного кодексу України, не фінансуються витрати на охорону здоров'я (ст. 88). Натомість за Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" (ст. 32 п. "а" пп. 1) до власних повноважень сільських, селищних рад належить управління закладами охорони здоров'я, забезпечення доступності й безоплатності медичного обслуговування.

Надання послуг із соціального захисту і соціального забезпечення за Бюджетним кодексом України (окрім програм місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї; місцевих програм соціального захисту окремих категорій населення; програм соціального захисту малозабезпеченої категорії учнів професійно-технічних навчальних закладів [6, ст. 91]) не є компетенцією ОМС сільського рівня, проте за Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" – повноваження у сфері соціального захисту покладені на виконання сільських, селищних рад (організація побутового обслуговування та безкоштовного харчування для малозабезпечених громадян похилого віку, інвалідів будинків-інтернатів; забезпечення здійснення передбачених законодавством заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов інвалідів, ветеранів війни та праці, громадян, реабілітованих як жертви політичних репресій, військовослужбовців, надання відповідно до законодавства одноразової допомоги громадянам, які постраждали від стихійного лиха, тощо [4, ст. 34]).



Крім того, є види витрат, які не передбачені у зазначених документах, зокрема: фінансування територіальних медичних об'єднань, спеціальних загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей з вадами фізичного розвитку з поглибленим вивченням деяких дисциплін, професійно-технічних училищ соціальної реабілітації, клінік науково-дослідних інститутів.

Положення Бюджетного кодексу України та Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" у деяких випадках не дозволяють встановити різницю між власними і делегованими повноваженнями ОМС. Так, до делегованих повноважень відноситься *"забезпечення розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі освітніх і лікувальних закладів, фізичної культури і спорту"* (ст. 32 п. "б" пп. 2). Одночасно власними повноваженнями визначаються *"сприяння діяльності дошкільних та позашкільних навчальних закладів..."*, *"організація медичного обслуговування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту..."*, *"створення умов для розвитку культури..."*, *"створення умов для занять фізичною культурою і спортом..."* (ст. 32 п. "а"). Суттєвих відмінностей немає і між *"забезпеченням здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти"* (власні) і *"забезпеченням доступності і безоплатності освіти..."* (делеговані).

У сфері соціального захисту населення до власних повноважень відноситься *"вирішення питань надання допомоги інвалідам, ветеранам війни тощо... у будівництві жилих будинків, проведенні капітального ремонту житла, придбанні будівельних матеріалів"*; до делегованих – *"забезпечення заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов інвалідів тощо..."* (ст. 34, відповідно п. "а" пп. 2 та п. "б" пп. 2).

Такі близькі за змістом функції, віднесені Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" до власних і делегованих, з одного боку, та визначення Бюджетним кодексом України суспільних послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури та спорту тощо як послуг, що належать до гарантованих (ст. 86–89 Бюджетного кодексу України), – з іншого, призвело до того, що і серед практиків [8, с. 23], і серед провідних науковців [9, с. 23–24; 10, с. 339] поширилася думка, що зазначені блага є складовими "делегованих повноважень". Хоча згідно з Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури тощо відносяться до власних повноважень сільських, селищних, міських рад.

За таких законодавчих суперечностей ОМС вважають надання освітніх, медичних, культурних послуг населенню функціями держави, які передані їм у формі делегованих повноважень. На підтвердження цієї думки Асоціація міст України, до складу якої входить 557 територіальних громад, вважає, що *"...освітні, медичні, культурні послуги повинні фінансуватися у повному обсязі з державного бюджету, оскільки вони гарантовані державою. Якщо ж необхідні ресурси відсутні, то Уряд має зняти мораторій на оптимізацію мереж, внісши відповідні зміни до законодавства"* [11, с. 4]. У випадку нестачі коштів, що надходять із державного бюджету, ОМС покладають на центральні органи влади відповідальність за забезпечення громадян такими товарами та послугами.

Ситуацію ускладнює законодавча невизначеність джерел фінансування повноважень ОМС, переданих державою. У Бюджетному кодексі України статті, що регулюють питання фінансування видатків, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання ОМС, суперечать одна одній. У ст. 85 п. 2 Бюджетного кодексу України зазначено: *"видатки, які визначаються функціями держави і можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності; Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад, сільські голови зобов'язані забезпечити здійснення вказаних видатків з відповідних місцевих бюджетів"*. Одночасно в ст. 85 п. 1 Бюджетного кодексу України зазна-



чено, що "державна може передати Раді міністрів Автономної Республіки Крим чи органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі фінансових ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України. З одного боку, держава повинна в обов'язковому порядку виділити кошти на здійснення видаткових повноважень, переданих нею органам місцевого самоврядування, з іншого боку, ОМС мають здійснювати фінансування з місцевих бюджетів функцій держави, переданих їм на виконання. На нашу думку, зазначені суперечності положень Бюджетного кодексу України потребують усунення.

Розглянуті вище законодавчі проблеми впливають на практичне фінансування благ та послуг населенню, які надаються ОМС. Згідно зі звітами про виконання місцевих бюджетів ОМС обласного, районного, сільського рівнів у сукупності фінансують 17 груп видатків, які, в свою чергу, поділяються на 217 статей витрат. У Бюджетному кодексі України детально розписано лише шість із 17 груп видатків, три з яких відносяться до витрат, що враховуються при визначенні обсягу офіційних трансфертів (утримання органів влади, освіта, охорона здоров'я).

Основна частина не деталізованих видатків відноситься до видатків, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (кошик 2), які включені до місцевих програм розвитку житлово-комунального господарства, культурно-містечківських програм місцевого значення, місцевих програм з розвитку фізичної культури і спорту, програм природоохоронних заходів місцевого значення тощо. Зрозуміло, що з часом потреби населення можуть змінюватися і виникатиме необхідність додаткового надання інших суспільних благ жителям населених пунктів, тому визначити всі статті витрат, особливо якщо вони стосуються ініціативи ОМС, досить важко. Проте, враховуючи, що у Звітах про виконання місцевих бюджетів не деталізовані видатки з року в рік повторюються (починаючи з 2002 р. і до 2011 р.), на нашу думку, доцільно відобразити ці видатки у Бюджетному кодексі України.

Додатковим аргументом на користь цієї пропозиції є те, що наявність витрат, які перебувають поза положеннями Бюджетного кодексу України, розмиває відповідальність органів влади за надання відповідних послуг.

Прикладами таких витрат є програми розвитку житлово-комунального господарства (ст. 91 Бюджетного кодексу України), які на практиці включають у себе збір, вивезення та утилізацію сміття. Але, як свідчить проведений аналіз, не всі такі послуги можуть бути профінансовані з бюджетів сіл, селищ, невеликих міст та районного бюджету. Зокрема, для утилізації сміття необхідні чималі витрати та виникає ефект масштабу, тому доцільно відокремити збір і вивезення сміття від його утилізації. Надання послуг з будівництва, реконструкції, ремонту та утримання доріг місцевого значення також доцільно розділити між сільськими, районними та обласними ОМС, зважаючи на класифікацію автомобільних доріг місцевого значення (обласні, районні, вулиці і дороги міст та інших населених пунктів) [12, ст. 8 і 16].

Проблемні аспекти практичного виконання видаткових повноважень у системі ОМС стали причиною непоодиноких випадків порушень норм Бюджетного кодексу України щодо їхнього міжбюджетного розподілу. Наприклад, фінансування лікарень, за Бюджетним кодексом України (ст. 89), закріплено за районними бюджетами та бюджетами міст республіканського і обласного значення. Хоча на практиці лікарні, крім таких місцевих бюджетів, фінансуються з сільських, обласних бюджетів та бюджетів міст районного значення (табл. 2). Видатки на утримання закладів післядипломної освіти, фельдшерсько-акушерських пунктів, поліклінік і амбулаторій, загальноосвітніх навчальних закладів фактично здійснюються з усіх видів місцевих бюджетів, хоча Бюджетним кодексом України такі видатки закріплюються за конкретним видом місцевого бюджету. У подібній ситуації неможливо визначити, який орган влади відповідає за надання конкретних суспільних благ.



**Витрати місцевих бюджетів, що були профінансовані всупереч нормам Бюджетного кодексу України у 2011 р.**

Вид видатків місцевих бюджетів, з яких вони мають фінансуватися згідно з БКУ	Місцеві бюджети, з яких фактично фінансувалися видатки
Освіта	
Дошкільні навчальні заклади (бюджети сіл, селищ, міст районного значення, бюджети міст республіканського, обласного значення)	Сільські бюджети – 26; бюджети міст республіканського, обласного значення – 26; <i>районні бюджети – 6</i>
Дитячі будинки сімейного типу (районні бюджети, бюджети міст республіканського, обласного значення)	Бюджети міст республіканського, обласного значення – 26; <i>обласні бюджети – 21;</i> <i>сільські бюджети – 1</i>
Загальноосвітні навчальні заклади (всі загальноосвітні навчальні заклади, крім шкіл для дітей з вадами у фізичному розвитку, фінансуються з районного рівня)	Районні бюджети – 24; бюджети міст республіканського, обласного значення – 24; <i>бюджети міст районного значення – 16;</i> <i>сільські бюджети – 22</i>
Вечірні школи (районні бюджети, бюджети міст республіканського, обласного значення)	Районні бюджети – 24; бюджети міст республіканського, обласного значення – 25; <i>сільські бюджети – 1</i>
<i>Спеціальні ЗОШ-інтернати для дітей з вадами у фізичному розвитку з поглибленим вивченням окремих дисциплін (у БКУ вид витрат відсутній)</i>	Обласні бюджети – 25; районні бюджети – 4
Професійно-технічні заклади освіти (з обласного бюджету)	Обласні бюджети – 26; <i>районні бюджети – 6</i>
Заклади післядипломної освіти (з обласного бюджету)	Обласні бюджети – 26; <i>бюджети міст республіканського, обласного значення – 4;</i> <i>бюджети міст районного значення – 1;</i> <i>сільські бюджети – 3</i>
Допомога дітям-сиротам до 18 років (районні бюджети, бюджети міст республіканського, обласного значення)	Бюджети міст республіканського, обласного значення – 26; <i>обласні бюджети – 2;</i> <i>сільські бюджети – 1</i>
Охорона здоров'я	
Лікарні (районні бюджети, бюджети міст республіканського, обласного значення)	Районні бюджети – 24; бюджети міст республіканського, обласного значення – 24; <i>обласні бюджети – 26;</i> <i>бюджети міст районного значення – 2;</i> <i>сільські бюджети – 11</i>
Спеціалізовані лікарні (з обласного бюджету)	Обласні бюджети – 26; <i>районні бюджети – 1</i>
<i>Територіальні медичні об'єднання (в БКУ вид витрат відсутній)</i>	3 усіх рівнів МБ
Пологові будинки (районні бюджети, бюджети міст республіканського, обласного значення)	Районні бюджети – 2; бюджети міст республіканського, обласного значення – 24; <i>обласні бюджети – 2</i>
Станції швидкої допомоги (районні бюджети, бюджети міст республіканського, обласного значення)	Районні бюджети – 7; бюджети міст республіканського, обласного значення – 24; <i>обласні бюджети – 1</i>
Поліклініки та амбулаторії (районні бюджети, бюджети міст республіканського, обласного значення)	Районні бюджети – 23; бюджети міст республіканського, обласного значення – 22; <i>обласні бюджети – 2;</i> <i>сільські бюджети – 16</i>
Спеціалізовані поліклініки та амбулаторії (з обласного бюджету)	Обласні бюджети – 26; <i>районні бюджети – 2</i>
ФАПи (районні бюджети, бюджети міст республіканського, обласного значення)	Районні бюджети – 23; бюджети міст республіканського, обласного значення – 11; <i>обласні бюджети – 1;</i> <i>бюджети міст районного значення – 4;</i> <i>сільські бюджети – 18</i>
Центри здоров'я (з обласного бюджету)	Обласні бюджети – 25; <i>бюджети міст республіканського, обласного значення – 11;</i> <i>районні бюджети – 2</i>
<i>Централізовані заходи з імунізаційної профілактики (в БКУ вид витрат відсутній)</i>	Обласні бюджети – 2; бюджети міст республіканського, обласного значення – 6; районні бюджети – 13
<i>Заходи боротьби з туберкульозом (в БКУ вид витрат відсутній)</i>	Обласні бюджети – 7; бюджети міст республіканського, обласного значення – 14; районні бюджети – 23

*Примітки:* – в колонці 1 курсивом виділені витрати, не передбачені Бюджетним кодексом України і які за своєю суттю повинні включатися до складу кошिका 1 (витрати, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів); – у колонці 2 курсивом виділені місцеві бюджети, з яких відповідні види витрат не повинні фінансуватися.

*Джерело:* складено автором на основі Звіту про виконання місцевих бюджетів України за 2011 р. та Бюджетного кодексу України.



З огляду на проведений аналіз удосконалення нормативно-правового забезпечення розподілу видаткових повноважень у системі ОМС потребує таких дій:

1) чіткого визначення складу центральних та місцевих органів виконавчої влади. Це завдання актуалізується у зв'язку із виокремленням зі складу місцевих державних адміністрацій районних та обласних рад;

2) застосування однакового підходу до визначення функціональних обов'язків ОМС за Бюджетним кодексом України та Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні";

3) чіткого тлумачення поняття гарантованих послуг, визначення їхнього складу та органів влади, які є відповідальними за їхнє надання та фінансування;

4) розширення переліку критеріїв розподілу видатків між місцевими бюджетами. Крім критерію наближення послуг до безпосереднього споживача (відповідно до ст. 86 Бюджетного кодексу України), доцільно також врахувати критерії ефекту масштабу та зовнішнього ефекту. Надання суспільних благ, що мають такі ефекти, доцільно віднести до повноважень ОМС районного або обласного рівнів, зокрема, місцеву пожежну охорону, послуги якої надаються населенню декількох сіл, селищ. Те ж саме стосується утилізації сміття, надання послуг лікарнями широкого профілю;

5) розширення переліку принципів розподілу видатків між місцевими бюджетами, адже Бюджетним кодексом України виділено лише принцип субсидіарності. Його необхідно доповнити принципом фінансової спроможності ОМС, яка, у свою чергу, тісно пов'язана з чисельністю населення територіальної громади.

Відповідно до розглянутих вище принципів та критеріїв пропонуємо такий розподіл повноважень між ОМС.

**До повноважень ОМС сіл, селищ, міст з чисельністю населення до 20 тис. жителів слід віднести:**

- утримання органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст;
- надання дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти;
- надання первинної медичної допомоги (фельдшерсько-акушерськими пунктами та центрами первинної медичної (медико-санітарної) допомоги);
- забезпечення функціонування водопровідно-каналізаційного господарства; проведення заходів з поліпшення питної води; благоустрій сіл, селищ, міст (освітлення, прибирання вулиць тощо); збір та вивезення сміття;
- реалізацію місцевих програм у сферах культури, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення;
- відшкодування різниці між розміром ціни (тарифу) на житлово-комунальні послуги, що затверджувалися або погоджувалися рішенням місцевого органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування, та розміром економічно обґрунтованих витрат;
- реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення;
- будівництво, реконструкція, ремонт та утримання вулиць і доріг міст та населених пунктів, які перебувають у віданні органів місцевого самоврядування<sup>2</sup>.

**Повноваження ОМС сіл, селищ, міст з чисельністю населення понад 20 тис. жителів, і, крім цього, їм делегуються:**

- надання освітніх послуг спеціалізованими школами, ліцеями, гімназіями, колеґіумами, вечірніми (змінними) школами; освітніх послуг громадянам, які потребують соціальної допомоги та реабілітації;
- професійно-технічна освіта;
- вторинна медична допомога; медичні послуги пологових будинків, станцій швидкої та невідкладної допомоги;

<sup>2</sup> Питання розподілу повноважень у дорожній сфері потребує поглиблених консультацій з галузевими фахівцями.





## **Економіка в умовах сучасних трансформацій**

- утилізація сміття;
- утримання театрів, музеїв, міських шкіл естетичного виховання дітей, зоопарків, бібліотечне обслуговування населення;
- надання послуг міськими дитячо-юнацькими спортивними школами;
- підтримка засобів масової інформації місцевого значення;
- надання послуг з місцевої пожежної охорони.

### **До повноважень ОМС районного рівня доцільно включити:**

- надання освітніх послуг спеціалізованими школами, ліцеями, гімназіями, колегіумами, вечірними (змінними) школами; освітніх послуг громадянам, які потребують соціальної допомоги та реабілітації;
- професійно-технічну освіту;
- вторинну медичну допомогу; медичні послуги пологових будинків, станцій швидкої та невідкладної допомоги;
- утримання театрів, музеїв, районних шкіл естетичного виховання дітей, бібліотек районного значення;
- надання послуг районними дитячо-юнацькими спортивними школами;
- підтримку районних засобів масової інформації;
- утилізацію сміття;
- надання послуг з місцевої пожежної охорони;
- будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг районного значення.

### **До повноважень ОМС обласного рівня пропонуємо віднести:**

- надання третинної медичної допомоги;
- надання освітніх послуг для дітей, які потребують корекції розвитку;
- утримання притулків і дитячих будинків та надання освітніх послуг для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування; надання соціальних послуг інвалідам;
- вищу та післядипломну освіту;
- реалізацію регіональних програм з розвитку фізичної культури і спорту, спортивної реабілітації інвалідів;
- утримання театрів, музеїв, філармоній, бібліотек обласного значення;
- підтримку обласних засобів масової інформації;
- будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг обласного значення.

Для підвищення ефективності діяльності ОМС та їхньої відповідальності за надання суспільних благ та послуг населенню необхідно запровадити чіткий розподіл функціональних та видаткових повноважень місцевих органів влади різних рівнів. Наступним кроком на шляху до бюджетної децентралізації має бути перерозподіл доходних джерел між бюджетами різних рівнів на основі послідовного застосування принципу еквівалентності [13, с. 3–12].

### **Список використаних джерел**

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні" від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
2. У Мінфіні розповіли, як буде виглядати децентралізація бюджетної системи [Електронний ресурс]. – Доступний з : <http://economics.unian.ua/finance/936786-u-minfini-rozpovili-yak-bude-viglyadati-detsentralizatsiya-byudjetnoji-sistemi.html>.
3. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Доступний з : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.
4. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Доступний з : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
5. Луніна І.О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : монографія / І.О.Луніна. – К. : Наукова думка, 2006. – 432 с.
6. Бюджетний кодекс України. Закон України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50.
7. Райзберг Б.А. Современный экономический словарь [Електронний ресурс] / Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. – 2-е изд., испр. – М. : ИНФРА-М., 1999. – 479 с. – Доступний з : [http://dic.academic.ru/dic.nsf/econ\\_dict/18299](http://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/18299).



8. Звернення Асоціації міст України до Президента України до Верховної Ради України до Кабінету Міністрів України // Вісник Асоціації міст України. – 2014. – № 108. – С. 23.
9. Кириленко О.П. Досягнення стратегічних орієнтирів удосконалення міжбюджетних відносин в Україні // Фінанси України. – № 8. – 2013. – С. 19–29.
10. Слухай С. Міжурядові трансферти: теорія і практика : монографія / С.Слухай. – К. : Аграр Медія Груп, 2013. – 422 с.
11. Асоціація міст України вважає, що запропоновані Мінфіном новації міжбюджетних відносин дискредитують рішення Уряду з децентралізації // Вісник асоціації міст України. – 2014. – № 109. – С. 4.
12. Закон України "Про автомобільні дороги" // Відомості Верховної ради України. – 2005. – № 51.
13. Луніна І.О. Формування місцевих бюджетів на основі принципу еквівалентності: шлях до ефективної бюджетної системи України / І.О.Луніна // Фінанси України. – 2010. – № 9. – С. 3–12.

Надійшла до редакції 11.08.2014 р.

**Серебрянская Д.Н.**

*научний співробітник Інституту економіки і прогнозування НАН України*

#### **ПУТИ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РАСХОДНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Проанализированы проблемные аспекты распределения расходных полномочий в системе органов местного самоуправления Украины. Обоснована целесообразность использования при их разграничении принципа финансовой самостоятельности и фактора численности населения. Представлены предложения по перераспределению расходных полномочий между органами местного самоуправления сельского, районного и областного уровней.

**Ключевые слова:** *общественные блага, органы местного самоуправления, разграничение расходных полномочий, субсидиарность, гарантированные услуги, собственные полномочия, делегированные полномочия.*

**D.Serebrianska, Researcher**

*Institute for Economics and Forecasting, NAS of Ukraine*

#### **THE GUIDELINES TO IMPROVE THE DISTRIBUTION OF EXPENDITURE RESPONSIBILITIES IN THE SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT**

The first step towards effective fiscal decentralization, which is one of the most important tasks of local government reforms in Ukraine, should be sharing of responsibilities between the levels of government. The article analyzes the shortcomings and contradictions of legal regulation of the distribution of functional and expenditure responsibilities between local authorities in the Budget Code of Ukraine and the Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine".

That leads to a lack of the government's responsibility for a specific function. It is proved that, due to the above mentioned deficiencies, almost a fifth of the expenditures of local budgets are financed contrary to the Budget Code of Ukraine. The author proposes various guidelines to improve the distribution of functions between the village, district and regional levels of local government based on the application, in addition to the principle of subsidiarity, of the principle of financial capacity of local communities and economies of scale criteria and externalities of certain types of public goods. The next step towards fiscal decentralization should be the redistribution of revenue sources between the different levels through the consistent application of the principle of equivalence.

**Key words:** *public goods, local authorities, separation of expenditure responsibilities, subsidiarity, guaranteed services, authorities, delegated authorities.*