

*І.Б. Стефанюк*

## **Взаємовідносини державного і місцевих бюджетів України у 2010 р.**

*Шляхом розкриття існуючих типів взаємовідносин між державою і місцевим самоврядуванням визначено об'єктивну необхідність здійснення Рахунковою палатою зовнішнього аудиту місцевих бюджетів.*

*Ключові слова: місцеве самоврядування, публічні фінанси, взаємовідносини державного та місцевих бюджетів, внутрішній і зовнішній аудит.*

Діюча бюджетна система України передбачає наявність взаємовідносин між державним бюджетом і місцевими бюджетами. Міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

Міжбюджетні відносини у 2010 р. формувалися в умовах поступового відновлення позитивної динаміки економічного розвитку країни і одночасно зростаючого дефіциту Державного бюджету та недостатньої фінансової спроможності регіонів.

У 2010 р. зростання виробництва за окремими видами економічної діяльності пов'язане із сприятливою зовнішньоекономічною кон'юнктурою, що стимулювала розвиток машинобудування (приріст – 34,5 відс. за рік) та металургії (12,3 відс. за рік), а також стабільним номінальним зростанням доходів населення, що стимулювало пошук внутрішнього споживчого попиту (приріст обороту роздрібною торгівлею становив 7,6 відс. за рік, виробництва легкої промисловості – 7,8 відс., обсягу наданих послуг – 2,9 відс.) [1].

У результаті у 2010 р. промислове виробництво збільшилось у порівнянні з 2009 роком у середньому на 11 відс., підприємствами транспорту перевезено вантажів на 8,5 відс. більше, обсяги експорту та імпорту товарів України зросли на 29,8 відс. та 33,9 відс. відповідно.

Додатковий внесок у зростання показників економічного розвитку був обумовлений статистичним ефектом низької бази порівняння (показники 2009 р.).

Одночасно, протягом року економічна активність зазнавала суттєвих коливань, відображаючи нестійкий характер розвитку вітчизняної економіки.

Зокрема, у 2010 р. зменшились обсяги виробництва сільськогосподарської продукції (виконання становить 99 відс. до відповідних показників 2009 р.), будівництва (94,6 відс.) та пасажирських перевезень (94 відсотка) [1].

Також у 2010 р. не вдалося суттєво стабілізувати бюджетну систему країни, про що свідчить невиконання державного та місцевих бюджетів по доходах (96 відс. до планових обсягів) та видатках (93,1 відс. та 96,9 відс. відповідно<sup>1</sup>). Дефіцит державного бюджету збільшився з 19,9 млрд. грн. у 2009 р. до 64,4 млрд.

© *І.Б. Стефанюк*, 2011.

<sup>1</sup> Звіт Державного казначейства України про виконання державного бюджету України та бюджетів АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя у 2010 р.

грн.<sup>2</sup> станом на 01.01.2011, або у 3,2 разу. Фінансування дефіциту здійснювалось в основному за рахунок державних запозичень, які досягли 123,4 млрд. грн.<sup>3</sup>

В умовах жорсткого дефіциту фінансових ресурсів правильне визначення обсягів та напрямів використання міжбюджетних трансфертів, що передаються з державного бюджету України місцевим бюджетам, має надзвичайно важливе значення. Не менш важливим є також ефективне використання цих коштів на виконання покладених на місцеві органи влади повноважень, якість і повнота яких значною мірою залежить від обсягів фінансових ресурсів, які можуть бути спрямовані на їх забезпечення.

Однак аналіз виконання у 2010 р. показників стану взаємовідносин державного бюджету та місцевих бюджетів України, проведений департаментом Рахункової палати, засвідчив, що діюча система розподілу міжбюджетних трансфертів між державним бюджетом та місцевими бюджетами України є недосконалою, а рівень використання зазначених фінансових ресурсів не забезпечує якісне виконання місцевих бюджетів в цілому.

### **I. Аналіз стану виконання міжбюджетних відносин у 2010 р.**

Як показали результати проведеного аналізу, планові показники надання з державного бюджету міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам не виконано. У 2010 р. з державного бюджету передано дотацій та субвенцій у сумі 77 млрд. 766,2 млн. грн., або 95,6 відс. планових річних обсягів (81 млрд. 324,9 млн. грн.)<sup>4</sup>. Місцевими бюджетами недоотримано субвенцій на загальну суму понад 3,5 млрд. грн., що негативно вплинуло на виконання покладених на органи місцевого самоврядування повноважень.

При цьому, діючий механізм надання окремих субвенцій (субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку регіонів, субвенція на придбання витратних матеріалів та медичного обладнання для закладів охорони здоров'я та інші) не забезпечував обґрунтоване визначення потреби в коштах та своєчасне їх перерахування, а відтак до державного бюджету повернуті невикористані місцевими бюджетами субвенції у сумі 0,4 млрд. грн.<sup>5</sup>

Виконання місцевих бюджетів у 2010 р. відбувалося за умов збільшення їх залежності від ресурсів державного бюджету, про що свідчить суттєве зростання абсолютних обсягів та питомої ваги міжбюджетних трансфертів у загальній сумі доходів місцевих бюджетів.

Загальний обсяг наданих із державного бюджету трансфертів місцевим бюджетам збільшився порівняно з 2009 р. на 15 млрд. 460,7 млн. грн., або на 25,1 відс., а питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів досягла 49,1 відс., або зросла на 2,4 відс. пункти (рис. 1), що суперечить вимогам

<sup>2</sup> Річний звіт Державного казначейства України про фінансування бюджетів усіх рівнів за типом кредитора станом на 1 січня 2011 р.

<sup>3</sup> Річний звіт Державного казначейства України про фінансування бюджетів усіх рівнів за типом боргового зобов'язання станом на 1 січня 2011 р.

<sup>4</sup> Річний звіт Державного казначейства України про виконання бюджетів усіх рівнів за доходами станом на 1 січня 2011 р.

<sup>5</sup> Довідка Державного казначейства України про перерахування всіх видів субвенцій та дотацій з державного бюджету місцевим бюджетам станом на 1 січня 2011 р.

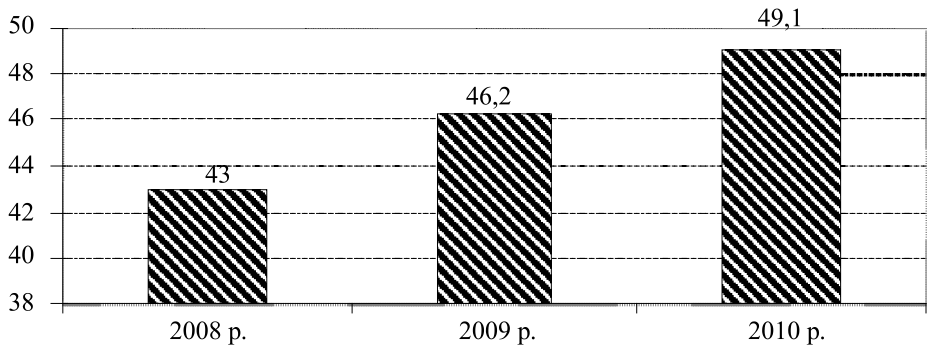


Рис. 1. Питома вага міжбюджетних трансфертів з державного бюджету у доходах місцевих бюджетів (%%).

*Побудовано автором на підставі звітності Державного казначейства України про виконання бюджетів АР Крим, областей, міст Києва й Севастополя у 2008–2010 рр.*

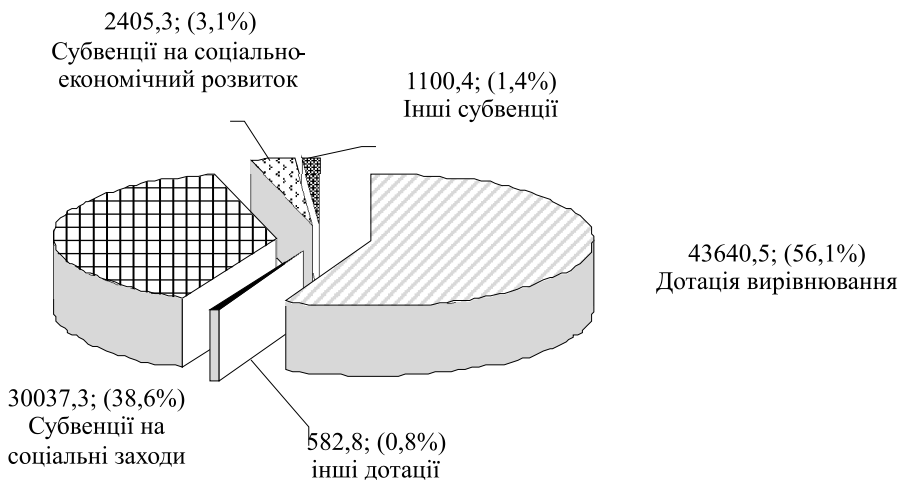


Рис. 2. Структура трансфертів місцевим бюджетам, наданих з Державного бюджету України у 2010 р. (млн. грн.).

*Побудовано автором на підставі звітності Державного казначейства України про виконання бюджетів АР Крим, областей, міст Києва й Севастополя у 2010 р.*

схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р Концепції реформування місцевих бюджетів, основним завданням якої визначено підвищення рівня самодостатності місцевих бюджетів.

У структурі міжбюджетних трансфертів у 2010 р. значну частку (56,1 відс.) займала дотація вирівнювання – 43 млрд. 640,5 млн. грн. У порівнянні з 2009 роком її обсяги та питома вага зросли на 10 млрд. 284 млн. грн. та на 3,7 відс. пункти відповідно [3-4].

Як свідчать дані рис. 2, майже 95 відс. трансфертів з державного бюджету склали дотація вирівнювання та субвенції на здійснення державних програм соціального захисту населення.

У 2010 р. реалізовано як пріоритетне надання субвенцій з державного бюджету на фінансування інвестиційних заходів та соціально-економічний

розвиток регіонів, про що свідчить значне (більше ніж у 10 разів) зростання їх обсягів (у 2009 р. – 224,5 млн. грн., у 2010 р. – 2 млрд. 640,9 млн. грн.) [3-4].

Також суттєво (у 9 разів) зросли у 2010 р. обсяги інших субвенцій, спрямованих на вирішення окремих проблем регіонів та фінансування окремих заходів. У 2009 р. на зазначені цілі спрямовано 178 млн. грн., у 2010 р. – 1100,4 млн. гривень. Збільшення обсягів цих субвенцій пов'язано з проведенням у 2010 р. чергових місцевих виборів, на фінансування яких місцевим бюджетам у вигляді субвенцій передано 981,9 млн. грн.<sup>6</sup>.

Значне зменшення у 2010 р. у порівнянні з минулим роком частки (у 2009 р. – 4,3 відс., у 2010 р. – 0,8 відс.) та обсягів (2,6 млрд. грн. і 0,6 млрд. грн. відповідно) додаткових дотацій суттєво знизило ризики неефективного управління з боку центральних органів влади та органів місцевого самоврядування коштами додаткових дотацій. Водночас, відсутність чітко регламентованих законодавством критеріїв визначення обсягів та умов надання зазначених трансфертів створюють нові ризики неефективного їх використання.

У 2010 р. пріоритетними у спрямуванні додаткових дотацій і окремих субвенцій були регіони з вищим рівнем доходів та економічного потенціалу, які володіють потужними основними фондами та мають більше можливостей для застосування схем спільного фінансування.

Зокрема, найбільші суми зазначених трансфертів розподілено місцевим бюджетам АР Крим (542,4 млн. грн.), Одеської (474,6 млн. грн.), Запорізької (327,6 млн. грн.), Луганської (247,1 млн. грн.) та Донецької областей (270,7 млн. грн.). Поряд з цим, в обсягах, що у 10-25 разів менше, аналогічні фінансові ресурси розподілені місцевим бюджетам Житомирської – 29,3 млн. грн., Закарпатської – 20,7 млн. грн., Кіровоградської – 19,3 млн. грн., Миколаївської – 22,9 млн. грн. та Тернопільської – 21,1 млн. грн. областей [7], економічний потенціал яких значно нижчий.

Такий підхід при розподілі окремих трансфертів спричинив збільшення диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів.

Аналізом встановлено, що діючий механізм розподілу окремих субвенцій з державного бюджету між місцевими бюджетами є складним і непрозорим та не забезпечує належний рівень ефективності управління бюджетними коштами. В результаті внесення, в тому числі і за рішеннями Уряду (без внесення змін до Закону про Державний бюджет на 2010 рік), до планових показників міжбюджетних трансфертів протягом 2010 року численних змін стосовно їх кількості, обсягів та переліків заходів та об'єктів, які фінансувались за їх рахунок, розподіл та перерахування коштів відкладалися на кінець бюджетного року, місцеві органи влади не мали можливості своєчасно встановити бюджетні призначення та забезпечити їх виконання, допускались розбіжності у показниках звітних даних.

Окремі трансферти із загального фонду державного бюджету, які затверджені Законом № 2154-VI у загальних обсягах, а саме субвенція на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку регіонів (488,3 млн. грн.) та субвенції на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження (100,1 млн. грн.) розподілялись і перерозподілялись між місцевими бюджетами за рішеннями Уряду, а субвенція на проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим,

<sup>6</sup> Річний звіт Державного казначейства України про виконання бюджетів усіх рівнів за доходами станом на 1 січня 2010 р. та Річний звіт Державного казначейства України про виконання бюджетів усіх рівнів за доходами станом на 1 січня 2011 р.

місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (1 млрд. 40,5 млн. грн.) – за рішенням Центральної виборчої комісії.

Також за рішеннями Уряду розподілені між місцевими бюджетами субвенції із спеціального фонду державного бюджету (Стабілізаційний фонд) на виконання інвестиційних проектів та соціально-економічний розвиток регіонів.

Затверджені Урядом порядки використання коштів субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) не містили чітких критеріїв і умов формування переліків об'єктів та планування обсягів спрямованих на них коштів субвенцій, внаслідок чого до постанов Кабінету Міністрів України вносились численні зміни, фінансування здійснювалось неритмічно, значні обсяги коштів були повернуті до державного бюджету, як невикористані, не забезпечено введення пускових об'єктів в експлуатацію.

Отже, аналіз стану міжбюджетних відносин у 2010 р. засвідчив, що діюча у 2010 р. система міжбюджетних відносин між державним та місцевими бюджетами, як і у попередніх роках, відіграє важливу роль у формуванні місцевих бюджетів та виконанні повноважень та функцій, покладених на органи місцевого самоврядування, в тому числі наданні населенню соціальних послуг, гарантованих державою, а також соціально-економічного розвитку регіонів, однак вона не може вважатися досконалою через наявність низки проблем, а саме:

1) всупереч вимогам схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р Концепції реформування місцевих бюджетів [5], основним завданням якої визначено підвищення рівня самодостатності місцевих бюджетів, посилюється централізація фінансових ресурсів, про що свідчить зростання питомої ваги міжбюджетних трансфертів з державного бюджету у загальній сумі доходів місцевих бюджетів (з 43 відс. – у 2008 р. до 49,1 відс. – у 2010 р.);

2) недосконалість, а в деяких випадках відсутність методики визначення обсягів міжбюджетних трансфертів та критеріїв (перелік заходів, державних програм тощо) і умов надання окремих їх видів (додаткові дотації та субвенції на інвестиційні проекти і соціально-економічний розвиток регіонів) не дозволяють в повному обсязі забезпечити об'єктивну потребу відповідних місцевих бюджетів у фінансових ресурсах, а також ефективно управління ними;

3) численні зміни, які вносяться до розмірів та видів міжбюджетних трансфертів протягом бюджетного року, в тому числі у порядку, який не узгоджується з вимогами Бюджетного кодексу України, призводять до зниження ефективності бюджетного процесу, оскільки погіршують прогнозованість ресурсів місцевих бюджетів, необхідних для виконання покладених на органи місцевої влади завдань і повноважень.

## **II. Виконання доходної частини місцевих бюджетів у 2010 році**

У 2010 р. планові показники доходної частини місцевих бюджетів (164 млрд. 850,3 млн. грн.) недовиконані (96,8 відс.). Місцевими бюджетами фактично залучено 158 млрд. 282 млн. грн., в тому числі до загального фонду надійшло 140 млрд. 20,5 млн. грн., або 96,4 відс. до плану, до спеціального фонду – 18 млрд. 261,5 млн. грн., або 93,3 відс. відповідно, що негативно позначилось на рівні та якості здійснення органами місцевого самоврядування своїх повноважень<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Річний звіт Державного казначейства України про виконання бюджетів усіх рівнів за доходами станом на 1 січня 2011 р.



Власні та закріплені доходи місцевих бюджетів у звітному періоді виконані у сумі 80 млрд. 515,8 млн. грн., або 96,4 відсотка до річного плану (83 млрд. 525,4 млн. грн.).

Досить високий рівень виконання доходної частини місцевих бюджетів пояснюється уточненням (зменшенням) протягом бюджетного року планових показників доходів.

Найкращі (з урахуванням внесених змін) показники залучення доходів у місцеві бюджети спостерігаються у Донецькій (104 відс.), Полтавській (103,4 відс.), Миколаївській (102,5 відс.), Рівненській та Сумській (по 102 відсотка) областях. Найгірше виконано план по доходах у м. Києві (на 76,1 відс. до річних обсягів), Львівській та Одеській (по 93 відс.) областях.

Місцевими бюджетами у 2010 р. недоотримано у порівнянні з планом 6,6 млрд. грн., в тому числі доходів від власності та підприємницької діяльності – майже 2 млрд. грн., доходів від операцій з капіталом – 1,4 млрд. грн., податку на прибуток з підприємств комунальної власності – 1,3 млрд. грн., податку з доходів фізичних осіб – 1,2 млрд. грн., плати за землю – 0,7 млрд. грн.

Запроваджена система міжбюджетного регулювання доходів місцевих бюджетів не сприяє зацікавленості органів місцевого самоврядування у нарощуванні власної доходної бази, про що свідчить суттєве перевищення темпів зростання обсягів трансфертів вирівнювання, які передаються місцевим бюджетам, над темпами зростання самостійно залучених ними доходів.

Місцевими бюджетами у 2010 р. для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування отримано власних та закріплених доходів у сумі 80 млрд. 515,8 млн. грн., що на 13,4 відс. більше у порівнянні з 2009 р. (71 млрд. 28,6 млн. гривень). Поряд з цим, надано дотації вирівнювання з державного бюджету у сумі 43 млрд. 640,5 млн. грн., що на 10 млрд. 284,1 млн. грн., або на 30,8 відс. більше показників 2009 р. (33 млрд. 356,4 млн. грн.)<sup>8</sup>.

Найбільше у 2010 р. зросли у порівнянні з минулим роком обсяги дотацій вирівнювання місцевим бюджетам м. Севастополя (на 90,2 відс.), Київської (на 56,2 відс.), Дніпропетровської (на 55,6 відс.) та Одеської (на 45,5 відс.) областей. При цьому темпи приросту власних та закріплених доходів місцевих бюджетів названих регіонів становили 11,1 відс., 14,4 відс., 13,5 відс. та 16,4 відс. відповідно.

Основна частина ресурсів, які мають у своєму розпорядженні органи місцевого самоврядування (майже 86 відсотків), формуються на центральному рівні і можуть бути спрямовані лише на виконання функцій, переданих державою.

При виконанні місцевих бюджетів у 2010 р. частка закріплених законодавством за місцевими бюджетами податків та зборів, а також міжбюджетних трансфертів (тобто доходів, сформованих на центральному рівні) зросла у порівнянні з плановими показниками на 0,9 відс. пункта та досягла 85,7 відс. від загальної суми доходів місцевих бюджетів.

Одночасно зменшились у порівнянні з плановими показниками обсяги та питома вага власних доходів.

Серед доходів, які формуються на центральному рівні і закріплені за місцевими бюджетами, основним бюджетоутворюючим податком для місцевих бюджетів залишається податок з доходів фізичних осіб, питома вага якого

<sup>8</sup> Річний звіт Державного казначейства України про виконання бюджетів усіх рівнів за доходами станом на 1 січня 2010 р. та Річний звіт Державного казначейства України про виконання бюджетів усіх рівнів за доходами станом на 1 січня 2011 р.

Таблиця 1

Структура доходів місцевих бюджетів у 2010 р. \*\*

Показники	млн. грн.		%%	
	По плану* на рік	Фактично	По плану* на рік	Фактично
Доходи, формування яких здійснюється на центральному рівні				
Доходи загального фонду (1 кошик)	59868,6	58816,7	36,4	36,9
Субвенції загального фонду	28926,5	28151,9	17,6	17,6
Субвенції спеціального фонду	6616,3	5391,1	4,0	3,4
Дотація вирівнювання	43640,5	43640,5	26,5	27,4
Додаткові дотації	582,8	582,8	0,3	0,4
Разом	139634,7	136583,0	84,8	85,7
Доходи, формування яких здійснюється на місцевому рівні				
Доходи загального фонду (2 кошик)	12176,9	8828,6	7,3	5,5
Доходи спеціального фонду, з них числі власні надходження бюджетних установ	12865,5	14008,4	7,8	8,8
Разом	25042,3	22837,0	15,2	14,3
Всього	164677,0	159420,0	100	100

\* План згідно бюджетного розпису

\*\* Розраховано автором на підставі звітності Державного казначейства України про виконання бюджетів АР Крим, областей, міст Києва й Севастополя у 2010 р.

перевищує 86 відс. (план на рік – 52 млрд. 270,9 млн. грн., фактично надійшло 51 млрд. 29,3 млн. грн.)<sup>9</sup>.

В абсолютних показниках найбільше цього податку у 2010 р. зібрано у місті Києві (10,2 млрд. грн.), Донецькій (5,9 млрд. грн.) та Дніпропетровській (4,4 млрд. грн.) областях, що, головним чином, пояснюється значною чисельністю населення та високим рівнем заробітної плати у цих регіонах.

Обмежений обсяг коштів для здійснення власних повноважень місцевого самоврядування не дозволяє забезпечити надання населенню якісних і в повному обсязі послуг житлово-комунального, дорожнього, транспортного господарства, розвитку економічної діяльності, здійснення охорони природного середовища тощо.

Доходи загального фонду місцевих бюджетів, формування яких здійснюється на місцевому рівні, і які є основним джерелом забезпечення видатків, пов'язаних з виконанням самоврядних повноважень місцевої влади (ЖКГ, житлове будівництво, утримання транспортної мережі тощо) у загальній структурі доходів місцевих бюджетів займають лише 5,5 відсотка. Решту доходів, що формуються на місцевому рівні, складають доходи спеціального фонду (8,8 відс.), які мають бути використані за певним призначенням.

Серед власних доходів місцевих бюджетів, які визначені джерелом фінансування самоврядних повноважень місцевих рад, самим значним за обсягом (понад 38 відсотків від загального обсягу) є плата за землю, якої загалом

<sup>9</sup> Річний звіт Державного казначейства України про виконання бюджетів усіх рівнів за доходами станом на 1 січня 2011 р.

у 2010 р. зібрано у сумі 9 млрд. 539,9 млн. грн. (при плані на рік 10 млрд. 292,6 млн. грн.)<sup>10</sup>.

За відсутності в Україні земель комунальної власності (розмежування на землі комунальної та державної власності до теперішнього часу не проведено) у органів місцевого самоврядування відсутні можливості щодо самостійного визначення ставок оподаткування земельних ділянок (ставки податку на землю визначено відповідними законами України) та мотивація збільшення надходжень орендної плати за користування земельними ділянками, власниками яких не є органи місцевого самоврядування.

Суттєвою (29 відсотків) серед власних доходів місцевих бюджетів є питома вага власних надходжень (плата за послуги, інші джерела власних надходжень) бюджетних установ (установи освіти, охорони здоров'я, фізкультури та спорту тощо). При плані 3 млрд. 788,2 млн. грн. на рік фактично у 2010 р. бюджетними установами до спеціального фонду залучено 6 млрд. 630,4 млн. грн.

Статтею 69 Бюджетного кодексу України власні надходження бюджетних установ віднесено до доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, однак, згідно із законодавством України, зазначені кошти отримуються в основному бюджетними установами освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, які фінансуються за рахунок централізовано сформованих коштів. Тобто фактично установи, утримання яких забезпечується за рахунок доходів, сформованих централізовано, «заробляють» додатково на своє утримання значні обсяги фінансових ресурсів.

Такі доходи, як податок з власників транспортних засобів, плата за забруднення навколишнього середовища, кошти від відчуження майна, що перебувають у комунальній власності, мають визначене законодавством цільове спрямування і не можуть бути використані на інші видатки.

Таким чином, для виконання власних повноважень місцеві бюджети мали досить обмежений «власний» ресурс. Це місцеві податки та збори, надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами, податок на промисел, плата за оренду майнових комплексів та майна, що перебувають у комунальній власності, фіксований сільськогосподарський податок, платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення та податок на прибуток підприємств комунальної власності. Зазначені доходи разом (7 млрд. 545 млн. грн.) не перевищують чверті загальної суми доходів, що формуються на місцевому рівні, та 7 відсотків усіх закріплених та власних доходів, що отримуються місцевими бюджетами.

Щодо місцевих податків та зборів, то їх роль у формуванні власних доходів місцевих бюджетів суттєво зменшилась. Їх питома вага у загальному обсязі доходної частини місцевих бюджетів ледве перевищує 0,5 відсотка.

У 2010 р. загалом до місцевих бюджетів залучено 819,4 млн. грн. місцевих податків та зборів. План їх надходження не виконано. Недоотримано близько 22 млн. грн.<sup>11</sup> На душу населення за рік в Україні зібрано у середньому 17 грн. 83 коп. місцевих податків.

Таким чином, аналіз виконання доходної частини місцевих бюджетів засвідчив, що у 2010 р.:

<sup>10</sup> Річний звіт Державного казначейства України про виконання бюджетів усіх рівнів за доходами станом на 1 січня 2011 р.

<sup>11</sup> Річний звіт Державного казначейства України про виконання бюджетів усіх рівнів за доходами станом на 1 січня 2011 р.



1. Недоотримання фінансових ресурсів в результаті невиконання планових показників негативно впливає на виконання місцевих бюджетів, в цілому, погіршує рівень та якість соціальних послуг, що надаються населенню, не дозволяє забезпечити якісне та в повному обсязі виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування.

2. Спостерігається стійка тенденція збільшення залежності органів місцевого самоврядування від рішень центральних органів влади щодо формування та виконання доходної частини місцевих бюджетів. Фінансовий ресурс, який розраховується та розподіляється на рівні держави, складає майже 86 відсотків до загального обсягу надходжень місцевих бюджетів.

3. Частка податків та зборів, які спрямовуються на забезпечення виконання власних повноважень місцевого самоврядування, поступово знижується, а їх адміністрування, зокрема місцевих податків та зборів, вимагає значних затрат. В результаті не забезпечується належним чином фінансування видатків, пов'язаних з виконанням самоврядних повноважень місцевої влади (ЖКГ, житлове будівництво, утримання транспортної мережі тощо).

### **III. Стан виконання видатків місцевих бюджетів у 2010 р.**

Видатки місцевих бюджетів без урахування коштів, що передаються із загального фонду бюджету до бюджету розвитку, проведені у загальній сумі 158 млрд. 667,9 млн. грн., або 94,5 відс. від запланованого на 2010 р. обсягу (167 млрд. 868,5 млн. грн.), та на 22 млрд. 419,7 млн. грн.<sup>12</sup> більше порівняно з 2009 р. (табл. 2)

Абсолютне збільшення у 2010 р. обсягів видатків, що здійснювались з місцевих бюджетів, не забезпечило умов для економічного зростання регіонів, про що свідчить збереження негативної тенденції до збільшення у видатках місцевих бюджетів питомої ваги поточних витрат, тобто додатково отримані кошти спрямовано в основному на «проїдання» ресурсів.

Так, частка видатків на фінансування захищених статей (оплата праці, харчування, медикаменти тощо) у видатках загального фонду місцевих бюджетів зросла з 85,9 відс. – у 2009 р. до 86,5 відс. – у 2010 р.

Водночас, частка капітальних видатків з місцевих бюджетів зменшилась у порівнянні з минулим роком на 1,5 відс. пункти (з 9,2 відс. – у 2009 р. до 7,7 відс. – у 2010 р.), хоча обсяги державних трансфертів на соціально-економічний розвиток регіонів збільшились у 2010 р. більш ніж у 7 разів.

За результатами виконання місцевих бюджетів у 2010 р. видатки на житлово-комунальне господарство та охорону навколишнього середовища зменшились у порівнянні з минулим роком на 36,5 та 19,1 відс. відповідно, що пояснюється обмеженістю «власних» ресурсів місцевих бюджетів, тобто ці видатки фінансувалися фактично за залишковим принципом.

Потрібно зазначити, що частка видатків розвитку в загальній сумі витрат місцевих бюджетів значно коливається по регіонах.

Найвищий відсоток (більше 10 відс.) капітальних видатків у загальній сумі видатків місцевих бюджетах спостерігається по АР Крим (13,3 відс.), Одеській (13,8 відс.), Донецькій (12,3 відс.), Луганській (11,3 відс.), Чернівецькій (11,1 відс.) та Запорізькій (10,9 відс.) областях.

<sup>12</sup> Звіт Державного казначейства України про виконання бюджетів усіх рівнів за видатками за КФК станом на 1 січня 2011 р.

Таблиця 2

Структура видатків у 2010 р. за функціональною класифікацією

Найменування галузі	Обсяги видатків, проведених з місцевих бюджетів (млн. грн.)					Питома вага видатків у загальному їх обсязі (%%)
	Факт 2009 р.	План на 2010 р.	Факт 2010 р.	Темпи росту видатків у порівнянні з 2009 р.	%% виконання плану 2010 р.	
Загальнодержавні функції	8305,5	11197,5	10244,9	123,3	91,5	6,4
Громадський порядок, безпека та судова влада	186,9	257,0	254,9	136,4	99,2	0,2
Економічна діяльність	6458,7	10790,2	7802,4	120,8	72,3	4,9
Освіта	42845,7	51693,7	50982,3	119,0	98,6	32,1
Охорона здоров'я	29027,5	35591,0	36009,1	124,0	101,2	22,7
Духовний та фізичний розвиток	5111,5	6548,9	6359,4	124,4	97,1	4,0
Соціальний захист і соціальне забезпечення	27257,6	35938,7	35223,5	129,2	98,0	22,2
Охорона навколишнього середовища	715,9	1173,9	579,7	80,9	49,4	0,4
Житлово-комунальне господарство	7226,8	7250,2	4586,8	63,5	63,3	2,9
Інші видатки	7769,0	7427,4	6624,9	85,3	89,2	4,2
<b>Разом</b>	<b>134904,6</b>	<b>167868,5</b>	<b>158667,9</b>	<b>117,6</b>	<b>94,5</b>	<b>100</b>

\* Розраховано автором на підставі звітності Державного казначейства України про виконання бюджетів АР Крим, областей, міст Києва й Севастополя у 2009-2010 рр.

Найнижчі (менше 5 відсотків) показники спрямування коштів на капітальні видатки – у місцевих бюджетів Житомирської, Кіровоградської, Тернопільської та Чернігівської областей.

Головною причиною фактичного зменшення частки видатків розвитку у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів, стало суттєве невиконання планів фінансування капітальних видатків із загального та спеціального фондів місцевих бюджетів.

Як свідчать дані таблиці 3, капітальні видатки профінансовані лише на 78,4 відс. до планових показників, або на ці цілі не спрямовано понад 3,6 млрд. грн., що призвело до невиконання основних завдань соціально-економічного розвитку регіонів.

Найнижчий відсоток виконання планів фінансування капітальних видатків допущено місцевими бюджетами м. Києва (50,4 відс.), Львівської (45,6 відс.), Харківської (62,1 відс.), Одеської (66,4 відс.) областей.

Отже, аналіз виконання видатків місцевих бюджетів у 2010 р., засвідчив:

1. Абсолютне збільшення у 2010 р. обсягів видатків, що здійснювались з місцевих бюджетів, не забезпечило умов для економічного зростання регіонів,

Таблиця 3

Дані про обсяги фінансування капітальних витрат у 2010 р. (млн. грн.)\*

Найменування показника	План на 2010 р.	Факт за 2010 р.	Недофінансовано	Відсоток виконання
Обсяги фінансування капітальних витратів, всього:	16930,9	13281,4	3649,5	78,4
в тому числі				
загальний фонд	6268,3	5316,2	972,1	84,8
спеціальний фонд	10662,6	7965,2	2697,4	74,7

\* Розраховано автором на підставі звітності Державного казначейства України про виконання бюджетів АР Крим, областей, міст Києва й Севастополя у 2010 р.

про що свідчить збереження негативної тенденції до збільшення питомої ваги поточних витрат, тобто додатково отримані кошти спрямовано в основному на «проїдання» ресурсів (частка витратів на захищені статті у видатках загального фонду місцевих бюджетів зросла з 85,9 відс. – у 2009 р. до 86,5 відс. – у 2010 р.). В результаті гальмується розвиток економічного потенціалу регіону, не створюються додаткові робочі місця, не удосконалюється транспортна та інженерна інфраструктура.

2. На вирішення основних проблем соціально-економічного розвитку більшості регіонів України негативно вплинуло невиконання планових завдань по капітальних видатках (недофінансовано понад 3,6 млрд. грн., а також зменшення їх питомої ваги у загальному обсязі витратів місцевих бюджетів з 9,2 відс. – у 2009 р. до 7,7 відс. – у 2010 р.

3. Темпи зростання у порівнянні з 2009 р. обсягів витратів на виконання делегованих державою повноважень (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, державне управління тощо) значною мірою випереджали зростання обсягів витратів, пов'язаних з виконанням органами місцевого самоврядування власних повноважень (економічна діяльність, утримання житлово-комунального господарства, транспортної інфраструктури, охорона довколишнього середовища та інші). Зокрема, суттєво (більше, ніж на третину) зменшились у порівнянні з минулим роком обсяги фінансування з місцевих бюджетів витрат на ЖКГ, скоротились також витрати на заходи з охорону природного середовища, не забезпечено виконання планових призначень по фінансуванню економічної діяльності.

Загалом, результати проведеного аналізу показали, що надмірна централізація бюджетних ресурсів, недосконалість порядку їх розподілу, незабезпечення місцевих бюджетів в повному обсязі коштами на проведення, зокрема, витратів розвитку, низька ефективність управління коштами міжбюджетних трансфертів суттєво стримують повноцінне функціонування інституту місцевого самоврядування, не забезпечують надання населенню України якісних послуг та підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіонів.

#### Список використаних джерел

1. Про соціально-економічне становище України за 2010 рік. Доповідь Голови комісії з проведення реорганізації Держкомстату – першого заступника

- Голови В. О. Піщейко. Державний комітет статистики. – Режим доступу : <http://ac2004s07/IR/WSearchR.asp>.
2. Бюджетний кодекс України: Закон України від 21.06.2001 р. № 2542-III, зі змінами. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1011.19.27&nobreak=1>.
  3. Про Державний бюджет України на 2009 рік: Закон України від 26.12.2008 р. № 835-VI, зі змінами. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=835-17>.
  4. Про Державний бюджет України на 2010 рік: Закон України від 27.04.2010 р. № 2154- VI, зі змінами. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2154-17>.
  5. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 308-р. – Режим доступу : [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=73747&cat\\_id=53608](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=73747&cat_id=53608).
  6. Закон України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» (додаток № 6), Закон України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» (додаток №6). – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=835-17](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=835-17) ; [zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2154-17](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2154-17)
  7. Постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2010 №421 «Про затвердження Порядку використання у 2010 р. коштів Стабілізаційного фонду для реалізації інвестиційних проектів соціально-економічного розвитку регіонів, у тому числі погашення кредиторської заборгованості, зареєстрованої органами Державного казначейства як фінансові зобов'язання станом на 1 січня 2010 року», Постанова Кабінету Міністрів України від 07.06.2010 №422 «Про затвердження Порядку використання у 2010 р. субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток регіонів» та Постанова Кабінету Міністрів України від 14.06.2010 №472 «Про затвердження Порядку використання у 2010 р. коштів Стабілізаційного фонду для здійснення інвестицій в інфраструктурні об'єкти, об'єкти соціально-культурної сфери, капітальні видатки бюджетних установ та інші першочергові загальнодержавні заходи». – Режим доступу : [document.org.ua/pro-zatverdzhennja-porjadku-vikoristannja-u](http://document.org.ua/pro-zatverdzhennja-porjadku-vikoristannja-u).

#### **Стефанюк І.Б. Взаимоотношения государственного и местных бюджетов Украины в 2010 г.**

*Путем раскрытия существующих взаимоотношений между государством и местным самоуправлением определена необходимость осуществления Счетной палатой внешнего аудита местных бюджетов.*

*Ключевые слова: местное самоуправление, публичные финансы, взаимоотношения государственного и местных бюджетов, внутренний и внешний аудит.*

#### **Stefaniuk I.B. Mutual Relations State and Local Budgets of Ukraine in 2010.**

*By means of disclosing of existing types of interrelations between the state and local government the author described an objective necessity of conducting local budgeting external audit by the Accounting Chamber.*

*Keywords: local Government, public finances, mutual relations state and local budgets, internal and external audit.*

Надійшло 25.03.2011 р.