

НАУКОВІ СТАТТІ

Міжнародна та регіональна економіка

УДК 336.14:330.341.46:338.583

О. Ф. Новікова,
доктор економічних наук,

Л. М. Логачова,
кандидат економічних наук,
Інститут економіки промисловості НАН України, м. Київ

ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В ПРОЦЕСІ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Постановка проблеми. Активізація соціальних ресурсів розвитку держави та її регіонів потребує сприятливих умов життєдіяльності і праці, розвиненої системи збереження і відтворення здоров'я, надання якісних освітніх послуг включно з системою перенавчання та підвищення професійної кваліфікації, що може бути забезпечено завдяки ефективному функціонуванню регіональної соціальної інфраструктури.

Соціальна інфраструктура регіону як сукупність галузей і видів діяльності, сприяючих комплексному відтворенню людини в процесі реалізації її особистих і суспільних потреб через надання різних послуг, характеризує потенціал регіону у сфері поліпшення житлово-комунального, медичного, побутового, культурного, транспортного обслуговування населення на основі розширення номенклатури і підвищення якості соціальних послуг, забезпечення їх доступності для усіх верств населення.

Для сучасного етапу розвитку соціальної інфраструктури регіонів характерний нерівномірний, незбалансований, асиметричний в цілому розвиток галузей соціальної інфраструктури, що знижує можливості для задоволення потреб населення, особливо вразливих, малозабезпечених груп.

Характерним є також деформоване співвідношення попиту і пропозиції на ринку соціальних послуг, загальне зменшення різноманітності і кількості об'єктів соціальної інфраструктури та відповідне скорочення їх обсягу та асортименту, погіршення якості послуг, що значною мірою обумовлено недофінансуванням діяльності у цій сфері.

Практика передачі об'єктів соціальної інфраструктури на місцевий рівень без відповідної фінансової, організаційної та інвестиційної підтримки з боку бізнесу і держави має досить суперечливі наслідки і свідчить про необхідність суттєвого удосконалення механізмів фінансування соціальної інфраструктури, що набуває особливої ваги в умовах децентралізації управління.

Фінансування і виробництво послуг галузями соціальної інфраструктури як соціально значущих

благ може здійснюватися при повній або частковій участі держави, ступінь якої в кожній із галузей окремо визначається практикою залучення приватного сектора до відтворення соціально значущих послуг з урахуванням можливостей їх бюджетного фінансування. Ефективною формою залучення приватного капіталу в сферу виробництва послуг в галузях соціальної інфраструктури виступає приватно-державне партнерство, що зумовлює необхідність ринкового реформування галузей соціальної інфраструктури.

Крім специфічних показників, що характеризують стан і розвиток галузей соціальної інфраструктури, вона має і територіальний вимір. Конкретні об'єкти соціальної інфраструктури є об'єктами муніципальної власності, їх регулювання забезпечують місцеві органи влади і, в силу цього, основні проблеми функціонування та утримання соціальної інфраструктури пов'язані з існуванням стійкого дефіциту їх фінансового забезпечення на місцевому рівні.

Серйозними обмеженнями розвитку регіональної соціальної інфраструктури є значний рівень зношеності основних фондів та незадовільний технічний стан житлового фонду й інженерних комунікацій; збитковість суб'єктів господарювання; нерегульованість відносин власності на об'єкти соціальної інфраструктури; відсутність підготовлених до впровадження інноваційно-інвестиційних рішень. Недостатній рівень інформації, орієнтованої на розвиток бізнесу, незбалансованість ринку праці в окремих районах та містах, відтік освіченої робочої сили за межі країни, нескоординовані дії органів місцевої виконавчої влади посилює негативний вплив цих факторів.

Вплив вищезазначених факторів є характерним для будь-якого регіону країни, а на сході країни та в окупованому Криму на додаток до несприятливих факторів виникли проблеми, вирішення яких лежить насамперед у політичній та військовій площині. Бюджетне фінансування соціальної інфраструктури у АР Крим та на непідконтрольній тери-

торії Донбасу можливе лише після деокупації цих територій. Відновлення зруйнованої соціальної інфраструктури на контрольованих територіях за оцінками міжнародних фахівців потребує 1257,7 млн дол. США, що перевищує можливості фінансової системи країни [1].

Основні фінансові ресурси для підтримки функціонування і розвитку соціальної інфраструктури надходять до місцевих бюджетів у порядку перерозподілу з державного бюджету, що в умовах хронічного дефіциту бюджету призводить до недостатності фінансування всієї соціальної сфери і, зокрема соціальної інфраструктури.

Однією з найважливіших умов розвитку соціальної інфраструктури регіонів є довгострокова бюджетна стратегія держави та здатність місцевих органів влади здійснювати стратегію розвитку, включаючи створення сприятливих умов для підтримки підприємництва, залучення інвестицій в соціальну сферу, стимулювання виробничої діяльності, орієнтованої на стабілізацію усіх галузей соціальної інфраструктури у регіонах країни.

Це обумовлює необхідність реформування механізму фінансування регіональної соціальної інфраструктури, що забезпечує її функціонування і розвиток на основі ефективного управління фінансовими ресурсами.

Аналіз актуальних досліджень. Проблеми розвитку соціальної інфраструктури розкриті в працях багатьох українських науковців, з-поміж яких: О.І. Амоша [2, 3], Б.М. Данилишин [5], В.І. Куценко [5, 6], В.М. Новіков [7], О.Ф. Новікова [2-4], А.Г. Ягодка [8] та інші.

Проблеми взаємообумовленості принципів соціалізації економіки, інституціональних зрушень у соціальній інфраструктурі, співвідношення правових основ, тенденцій і механізмів її розвитку розглянуто у колективній монографії за науковою редакцією В.М. Новікова [9]. В іншій монографії цього творчого колективу соціальна інфраструктура розглядається з позицій формування цілісного соціально орієнтованого механізму розвитку, що охоплює галузеві і гуманітарні аспекти [10]. У цій роботі увага акцентується на інноваційних механізмах функціонування соціальної інфраструктури, подоланні регіональних відмінностей у забезпеченні населення соціально важливими послугами, впровадженні сучасних креативних практик їх надання.

Творчий доробок авторів статті щодо проблем управління соціальною інфраструктурою та визначення конкурентних переваг соціальної інфраструктури промислового регіону викладено в монографіях [2, 3]. Розглядаючи соціальну інфраструктуру як фактор потенційності та джерело розвитку регіонів України, в монографії акцентовано увагу на проблемах розвитку освіти та охорони здоров'я, які справляють найбільший вплив на формування люд-

ського капіталу та є основою інноваційного розвитку країни [2, с. 315-354].

Виконана авторами типологізація регіонів за рівнем розвиненості соціальної інфраструктури дозволила виявити необґрунтованість розподілу субвенцій місцевим бюджетам на розвиток соціальної інфраструктури [2, с. 335-342].

Еволюцію наукових поглядів на зміст економічного механізму в контексті підвищення суспільної ролі соціальної інфраструктури в умовах трансформаційних процесів та якісного відтворення людського капіталу досліджено П.Б. Левіним [11]. У цій роботі фінансово-бюджетні питання діяльності соціально важливих галузей розглянуто у взаємозв'язку із економіко-організаційними та інституційними.

Важливо зазначити, що тематика досліджень з проблем соціальної інфраструктури недостатньо уваги приділяє питанням удосконалення фінансування, особливо в умовах децентралізації, за яких можуть змінюватися обсяги та пропорції витрат на галузі та об'єкти соціальної інфраструктури. Варто згадати публікації, у яких висвітлено проблеми, тенденції та напрями модернізації соціальної інфраструктури в умовах децентралізації управління [12], та роботу [13], у якій розглядається досвід застосування програмного бюджету як важливого інструменту підвищення ефективності державних витрат в умовах реформування системи місцевого самоврядування.

Європейський досвід та перспективи децентралізації сільських громад для України запропоновано в статті В.І. Ляшенка, С.В. Іванова, М.М. Іваннікової [14]. Проблеми стратегічного управління соціально-економічним розвитком України з урахуванням процесів децентралізації розглянуто О.С. Вишневським [15]. Вплив фіскальної децентралізації на економічне зростання та надання суспільних послуг досліджувала Ю.О. Петренко [16].

Обґрунтуванню концептуальних положень використання податково-бюджетних інструментів для забезпечення розвитку соціальної сфери присвячено ряд публікацій, зокрема, роботи В.П. Вишневського [17], В.Д. Чекіної [17, 18], О.В. Вієцької [17].

Дослідженню складної за структурою та значної за обсягами інфраструктури промислового регіону, великого промислового міста та визначенню стратегічних орієнтирів інфраструктурного розвитку присвячено праці С.В. Богачова [19], Ю.М. Харазішвілі та В.І. Ляшенка [20].

Слід зазначити, що даний напрямок наукових досліджень не втрачає своєї актуальності, адже трирічний досвід децентралізації потребує аналізу перебігу процесів та наукового обґрунтування їх подальшого удосконалення.

Метою даної роботи є визначення специфіки фінансового забезпечення соціальної сфери в умо-

вах децентралізації управління та обґрунтування пропозицій щодо удосконалення механізму фінансування регіональної соціальної інфраструктури для формування соціальних ресурсів розвитку регіонів.

Основні результати дослідження. Делеговані та власні повноваження органів місцевого самоврядування потребують певного обсягу фінансових ресурсів для забезпечення ефективності публічних послуг та соціально-економічного розвитку територій. Орієнтуючись на стандарти Європейського Союзу у реформуванні управління, слід зазначити, що європейська модель міжбюджетних відносин, головним принципом якої є принцип партнерства центральної і місцевих органів влади, відображена у Європейській Хартії місцевого самоврядування (ратифікована Верховною Радою України Законом № 452/97 від 15.07.97 р.) [21].

Згідно пункту 1 Статті 9 Хартії органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Норми Хартії, закріплюючи право органів місцевого самоврядування на отримання власних ресурсів, регламентують адекватність обсягу фінансових ресурсів покладеним на них функціям та повноваженням, передбачених Конституцією або законом (п.2, Стаття 9).

При цьому пункт 4 статті 9 Хартії передбачає, що врахування зростання вартості послуг на місцевому рівні має компенсуватися передачею фінансового ресурсу.

З метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який повинні нести органи місцевого самоврядування, пропонується запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів, проте такі процедури або заходи не повинні звужувати свободу дій органів місцевого самоврядування в межах власної відповідальності (пункт 5 Статті 9 Хартії).

Фінансовий ресурс місцевих бюджетів формується з кількох джерел: це трансферти (дотації, субвенції), закріплені доходи (де ставку встановлює центр), місцеві джерела доходів (де ставку встановлює сама громада через обрану нею радою).

Місцеві бюджети, як складова частина бюджетної системи України, за структурою розподіляються на обласні бюджети, районні, бюджети місцевого самоврядування – бюджети територіальних громад (бюджети сіл та їх об'єднань, бюджети селищ, бюджети міст, у тому числі районів у містах).

За інформацією Міністерства фінансів України станом на 01.11.2016 р. налічується 10838 місцевих бюджетів (без місцевих бюджетів АР Крим та м. Севастополь). Прямі відносини з державним бюджетом мають 24 обласні бюджети, 1 бюджет м. Києва, 148 бюджетів міст обласного значення, 460 районних бюджетів, 159 бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Решта місцевих бюджетів, з яких 224 бюджети міст районного значення, 592 селищних бюджети, 27 бюджетів районів у містах, 9199 сільських бюджети, 4 районні бюджети не мають міжбюджетних відносин [22].

Усі місцеві бюджети є самостійними, що забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом місцевих органів влади визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одна від одної розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети.

Фінансова децентралізація, яка є одним з перших кроків виконання схваленої в квітні 2014 р. Концепції реформи місцевого самоврядування та організації влади в Україні, дозволила суттєво зміцнити ресурсну базу місцевих бюджетів та сформувати передумови для активізації процесу добровільного об'єднання територіальних громад.

Фінансова підтримка державою добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст передбачається згідно зі статтею 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [23]. Так, об'єднаній територіальній громаді передбачається надання коштів у вигляді субвенцій на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади.

У результаті реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні планується сформувати близько 1800 місцевих бюджетів. Заплановану кількість спроможних територіальних громад наведено у табл. 1.

Після закінчення процесу об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст усі місцеві бюджети матимуть прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У результаті буде забезпечено виконання одного із напрямків реформи міжбюджетних відносин – перехід від триступеневої до двоступеневої бюджетної системи.

Реформа міжбюджетних відносин сприяла розширенню принципу самостійності місцевих бюджетів, закріпленню за місцевими бюджетами близько 50 джерел доходів, що позитивно позначилося на зростанні їх ресурсної бази.

До основних податків та зборів, які формують дохідну частину місцевих бюджетів об'єднаних громад, належать:

- 60% податку на доходи фізичних осіб на власні повноваження; 25% екологічного податку; у повному обсязі рентна плата за використання природних ресурсів та надр місцевого значення; податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; державне мито; плата за надання адміністративних послуг та адміністративний збір за державну реєстрацію; акцизний податок з роздрібною торгівлі;

Таблиця 1

Перспективний план формування територій громад

Регіони, області	Планова кількість громад	Правові засади формування громад	Фактично створено (станом на 01.02.2016 р.)
Вінницька	37	Розпорядження КМУ № 1076 від 13 жовтня 2015 р. (№ 1345-р від 23 грудня 2015 р.)	2
Волинська	52	Розпорядження КМУ № 993-р від 23 вересня 2015 р.	5
Дніпропетровська	74	Розпорядження КМУ № 846 від 5 серпня 2015 р. (№ 1281-р від 4 грудня 2015 р.)	15
Донецька	38	Розпорядження КМУ № 1029-р від 8 вересня 2015 р.	3
Житомирська	38	Розпорядження КМУ № 901 від 12 серпня 2015 р. (№ 1281-р від 4 грудня 2015 р.)	9
Закарпатська	-		2
Запорізька	52	Розпорядження КМУ № 1345-р від 23.12.2015 р.	6
Івано-Франківська	53	Розпорядження КМУ № 1077-р від 13.10.2015 р.	3
Київська	29	Розпорядження КМУ № 1206-р від 18.11.2015 р.	1
Кіровоградська	20	Розпорядження КМУ № 1159-р від 11.11.2015 р.	2
Луганська	24	Розпорядження КМУ № 833-р від 05.08.2015 р. (№ 8-р від 13.01.2016)	2
Львівська	88	Розпорядження КМУ № 1158-р від 11.11.2015 р. (№ 1281 від 04.12.2015 р.)	15
Миколаївська	29	Розпорядження КМУ № 1002-р від 08.09.2015 р. (№ 8-р від 13.01.2016 р.)	1
Одеська	24		8
Полтавська	45	Розпорядження КМУ № 994-р від 23.09.2015 р. (№ 1281 від 04.12.2015 р.)	12
Рівненська	51	Розпорядження КМУ № 923-р від 08.09.2015 р. (№ 1281 від 04.12.2015 р.)	5
Сумська	49	Розпорядження КМУ № 1001-р від 8 вересня 2015 р.	1
Тернопільська	26	Розпорядження КМУ № 1391-р від 16.12.2015 р.	26
Харківська	53	Розпорядження КМУ № 991-р від 23.09.2015 р.	-
Херсонська	41	Розпорядження КМУ № 832-р від 05.08.2015 р.	1
Хмельницька	44	Розпорядження КМУ № 924-р від 08.09.2015 р. (№ 1345-р від 23.12.2015 р.)	22
Черкаська	46	Розпорядження КМУ № 999-р від 08.09.2015 р. (№ 1281 від 04.12.2015 р.)	3
Чернівецька	22	Розпорядження КМУ № 1073-р від 13.10.2015 р. (№ 1345-р від 23.12.2015 р.)	10
Чернігівська	48	Розпорядження КМУ № 899-р від 12.08.2015 р. (№ 1345-р від 23.12.2015 р.)	5
Усього	914		159

*Складено авторами за матеріалами Розпоряджень Кабінету Міністрів України:

№ 832-р, № 833-р, № 846-р, № 899-р, № 901-р, № 923-р, № 924-р, № 938-р, № 991-р, № 993-р, № 994-р, № 999-р, № 1001-р, № 1002-р, № 1029-р, № 1073-р, № 1076-р, № 1077-р, № 1158-2015-р, № 1159-р, № 1206-р, № 1391-р.

- 100% податку на майно (нерухомість, земля, транспорт);

- 100% від 5% акцизного податку;
- державні субвенції на освіту та медицину.

Створення у 2015 р. 159 об'єднаних територіальних громад стало можливим завдяки добровільному об'єднанню 794 сільських, селищних та міських рад. У 2016 р. ще 949 сільських, селищних та міських ради добровільно об'єдналися у 208 територіальних громад [24].

Об'єднані громади отримали можливість перейти на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом; отримувати з державного бюджету кошти на розвиток інфраструктури громади; самостійно вирішувати питання розвитку своєї території; виконувати делеговані повноваження, зокрема: здійснювати управління школами та дитячими садками, організувати первинну медичну допомогу жителям громади, забезпечувати утримання та організацію роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних закладів.

Аналіз виконання доходів місцевих бюджетів за 2016 р. показав, що реалізація реформи міжбюджетних відносин дала позитивні результати. За 2016 р. надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів 159 громад (з урахуванням трансфертів з державного бюджету) склали 7,1 млрд грн, що майже у 7 разів більше порівняно з надходженнями 2015 р. При цьому власні надходження бюджетів об'єднаних територіальних громад зросли більше ніж у 3 рази порівняно з 2015 р. (з 1 млрд грн до 3,3 млрд грн [25]). Об'єднання громад дозволило збільшити власні доходи бюджетів громад із розрахунку на 1 жителя громади з 1645 грн у 2015 р. до 2345 грн у 2016 р.

Тенденція зростання обсягів власних ресурсів об'єднаних територіальних громад дає підстави для більшої самостійності органів місцевого самоврядування в реалізації місцевих стратегій розвитку, поліпшенні соціальної інфраструктури, поліпшенні життєдіяльності населення громад.

Для здійснення видатків на делеговані державою повноваження в галузях освіти та охорони здоров'я запроваджено нові субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам – освітню та медичну.

З цією метою місцевим бюджетам у 2016 р. із загального фонду державного бюджету надавалися такі види трансфертів:

- освітня субвенція (44 783,9 млн грн);
- медична субвенція (44 316,6 млн грн);
- субвенція для придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів для інгаляційної анестезії (18,9 млн грн);
- субвенція на придбання медикаментів та виробів медичного призначення для забезпечення швидкої допомоги (138 млн грн).

Із спеціального фонду державного бюджету надано субвенцію у сумі 179,7 млн грн на реформування регіональної системи охорони здоров'я для

здійснення заходів з виконання проекту «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей».

У 2016 р. з державного бюджету на розвиток та інфраструктурні об'єкти було виділено:

- 3 млрд грн з державного фонду регіонального розвитку, за рахунок яких профінансовано 810 проектів;

- 1 млрд грн субвенції на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад, що дозволило реалізувати 1383 проекти;

- 3,3 млрд грн субвенції на соціально-економічний розвиток територій, з яких профінансовано 3711 проектів [24].

За ці кошти та кошти місцевих бюджетів реалізовано майже шість тисяч проектів, а також здійснено заходи щодо соціально-економічного розвитку територій.

Обсяги міжбюджетних трансфертів на поточний рік, які визначено Законом України «Про Державний бюджет України на 2017 р.» [26], представлено у табл. 2.

У 2017 р. загальний обсяг медичної субвенції місцевим бюджетам збільшився у 1,3 раза, освітньої субвенції у 1,2 раза.

Наведені в табл. 2 дані щодо міжбюджетних трансфертів обласним бюджетам дають уявлення про кількісний розподіл трансфертів та цільових субсидій. Так, питома вага базових субсидій обласним бюджетам у 2017 р. становить 15,4 проти 17,1% у 2016 р. Частка обласних бюджетів у загальному обсязі реверсних дотацій зменшилась з 18,5% у 2016 р. до 16,6% у поточному році.

У 2017 р. як і у попередньому питома вага медичної субвенції обласним бюджетам становить 45,7% від усього обсягу медичної субвенції. Питома вага освітньої субвенції обласним бюджетам у 2017 р. становить 14,9%, що на один відсоток менше ніж у попередньому році.

Майже 15 млрд грн виділено додаткової дотації з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я.

На 2017 р. передбачена державна підтримка у таких обсягах:

- 3,5 млрд грн – з державного фонду регіонального розвитку;

- 1,5 млрд грн – субвенція на розвиток інфраструктури об'єднаних територіальних громад;

- 4 млрд грн – субвенція на соціально-економічний розвиток територій.

Головними розпорядниками коштів субвенцій визначено Міністерство освіти і науки та Міністерство охорони здоров'я. Дані субвенції передбачають субсидіарну відповідальність профільних міністерств та органів місцевої влади.

Обсяг повноважень, покладених на місцеві органи влади в освітній та медичній сферах, має бути профінансовано відповідно до напрямів видатків

згідно з Бюджетним кодексом. Проте розмір медичної субвенції у 2016 р. бюджетам міст обласного значення, районним бюджетам, бюджетам об'єднаних територіальних громад становить трохи більше 50% загального обсягу медичної субвенції, що слабо

кореспондує з широким колом завдань щодо фінансового забезпечення на відповідних територіях первинної медико-санітарної, амбулаторно-поліклінічної та стаціонарної допомоги.

Таблиця 2

Міжбюджетні трансферти по місцевих бюджетах на 2017 р., тис. грн

Регіони, області	Міжбюджетні трансферти					Всього
	Базова дотація	Реверсна дотація	Освітня субвенція	Медична субвенція	Додаткова дотація з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я	
Вінницька о	41477,5		216894,5	944872,6	258974,6	1 462 219,2
Волинська	60169,5		179802,0	606618,8	191646,8	1 038 237,1
Дніпропетровська		453342,0	372284,2	1945059,3	603466,0	2 920 809,5
Донецька		27775,8	241506,8	1194635,4	345768,6	1 809 686,6
Житомирська	41317,4		167660,3	746486,2	195707,8	1 151 171,7
Закарпатська	106142,3		116152,7	739821,6	162006,0	1 124 122,6
Запорізька		81298,2	366851,5	1071357,4	392184,2	1 830 393,1
Івано-Франківська	115496,7		174071,2	835593,6	177143,1	1 302 304,6
Київська		58693,7	196918,7	1025187,2	226967,1	1 449 073,0
Кіровоградська	27358,7		137994,9	580229,8	174437,5	920 020,9
Луганська	21540,3		90554,6	412114,5	179871,9	704 081,3
Львівська	29022,2		392615,9	1473377,7	410393,2	2 305 409,0
Миколаївська	25782,7		210929,0	687165,6	250574,2	1 174 451,5
Одеська			255174,2	1408630,8	286046,0	1 949 851,0
Полтавська		28324,2	177183,1	840499,0	251419,6	1 269 101,7
Рівненська	67367,5		198323,7	665381,9	210943,1	1 142 016,2
Сумська	16050,6		116601,6	676171,5	206910,7	1 015 734,4
Тернопільська	90832,8		146823,4	619369,5	170321,8	1 027 347,5
Харківська		2813,0	250735,9	1600750,9	369996,8	2 221 483,6
Херсонська	70728,8		159926,4	617125,7	165343,8	1 013 124,7
Хмельницька	52755,6		178110,8	777213,6	217286,1	1 225 366,1
Черкаська	21884,3		162860,1	770798,5	212581,6	1 168 124,5
Чернівецька	96841,6		61023,3	519436,8	103301,6	780 603,3
Чернігівська	24383,0		116300,4	642513,2	163657,3	783 199,6
м. Київ			3137018,6	3982304,2		7 119 322,8
Всього по обласним бюджетам	909151,5	652246,9	7824317,8	25382715,3	5926949,4	40 043 134,0
ВСЬОГО	5911564,6	3922882,5	52593109,7	55540108,4	14900000,0	128 944 782,1

Фінансова підтримка місцевому самоврядуванню надає змогу регіонам та територіальним громадам розпочати системне впровадження власних стратегій розвитку.

Нова система міжбюджетних трансфертів має також інші **неврегульовані питання**.

По-перше, при розрахунку розміру міжбюджетних трансфертів використовуються статистичні дані кількості населення без урахування внутрішньо переміщених осіб з тимчасово окупованих територій, яких офіційно зареєстровано більше ніж 1,5 млн осіб. Це призводить до того, що бюджети приймаючих територій недоотримують кошти на соціальні програми.

По-друге, використання показника фактичного надходження податку на доходи фізичних осіб, що застосовується при розрахунку реверсної дотації, в

умовах погіршення макроекономічної ситуації, зростання безробіття та рівня доходів населення призведе до зниження показника податкоспроможності території та звужить коло регіонів – донорів. З урахуванням розповсюдженої тіньової зайнятості використання показника податкових надходжень на одного жителя є недостатньо коректним.

По-третє, у розрахункових показниках міжбюджетних трансфертів не враховується підвищення тарифів на комунальні послуги.

По-четверте, не передбачене надання додаткової дотації на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок податкових пільг.

По-п'яте, відсутність стандартів надання державних послуг у галузі освіти та охорони здоров'я як основи для визначення розміру субвенцій.

Висновки і перспективи подальших досліджень. В умовах бюджетної децентралізації набувають особливої актуальності питання підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів, посилення їх цільового використання бюджетними закладами соціальної інфраструктури, встановлення взаємозв'язку між кінцевими результатами діяльності бюджетних закладів та обсягами їх фінансування.

За результатами дослідження проблем фінансування соціальної інфраструктури можна зазначити, що, незважаючи на багаторівневий та багатоканальний характер фінансування соціальної сфери, основним джерелом фінансових ресурсів, що забезпечують функціонування і розвиток соціальної інфраструктури, є бюджети всіх рівнів.

Характерною проблемою фінансування галузей соціальної інфраструктури є неефективність використання коштів, яка зумовлена такими недоліками системи управління:

- недосконалість законодавчого регулювання прав органів місцевого самоврядування щодо здійснення повноважень у соціальній сфері;

- відсутність реально гарантованих зобов'язань держави щодо фінансового забезпечення соціальної сфери на місцевому рівні;

- неефективність механізмів витрачання коштів місцевих бюджетів;

- розпорошеність бюджетних ресурсів та неможливість концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціального розвитку територіальних громад;

- відсутність реальних механізмів для пошуку та залучення додаткових джерел фінансових ресурсів розвитку соціальної інфраструктури на рівні місцевих органів влади.

Фінансова незабезпеченість регіональної соціальної інфраструктури, недостатність бюджетного фінансування повинні спонукати місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування до застосування ефективніших методів управління та створення реальних механізмів активізації пошуку і залучення альтернативних джерел фінансування галузей соціальної інфраструктури.

Враховуючи різний рівень забезпеченості об'єктами соціальної сфери території країни, здійснення оптимального реформування соціальної інфраструктури регіонів має відбуватись на підставі врахування їх особливостей, які проявляються у рівні доходів та соціальній структурі населення території, відмінностями у структурі попиту населення різних регіонів на соціальні послуги, різному рівні забезпеченості об'єктами соціальної інфраструктури.

Виникає нагальна потреба в оптимізації мережі бюджетних установ. На сьогодні існуюча мережа бюджетних установ не враховує тенденцій до зміни кіль-

кості населення і потреб громад та не відповідає передовому досвіду фінансування, який передбачає, що основним завданням є не збільшення обсягу видатків, а формування оптимальної мережі, яка б забезпечувала надання якісних послуг споживачам.

Для підвищення ефективності використання бюджетних коштів на місцевому рівні необхідно визначити гарантований мінімум послуг, що підлягає компенсації з центрального бюджету. Важливим кроком до покращення фінансової основи місцевого самоврядування могло б бути затвердження державних соціальних стандартів, які б гарантували якісні послуги (професійні стандарти) та в той же час служили як основа для розрахунків фінансових потреб громад та їхніх місцевих бюджетів. При такому підході місцева влада отримає більшу гнучкість в межах цих коштів для оптимізації витрат і підвищення їх ефективності.

Покращення результатів діяльності бюджетних закладів соціальної інфраструктури, підвищення відповідальності за обсяг і якість наданих послуг вимагає узгодження фінансів з цілями і результатами розвитку регіонів і об'єднаних територіальних громад, узгодження податкової політики з економічним і соціальним потенціалом регіонів.

Перспективними здаються розробка та впровадження інструментів бюджетного регулювання на програмних принципах, які поєднують вимоги до встановлення запланованого результату і до розподілу ресурсів.

Література

1. **Оцінка** відновлення та розбудови миру: аналіз впливу кризи та потреб на східній Україні [Електронний ресурс]: Зведений звіт. – Ч. I. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/news/ocinka-shlyahiv-vidnovlennya-ta-rozbudovi-miru-provedenami-eyu-es-oon-ta-svitovogo-banku-sta>.
2. **Управління** людським та соціальним розвитком у регіонах України: монографія / О.Ф. Новікова, О.І. Амоша, Л.В. Шаульська та ін.; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2010. – 488 с.
3. **Сталий** розвиток промислового регіону: соціальні аспекти: монографія / О.Ф. Новікова, О.І. Амоша, В.П. Антонюк та ін.; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2012. – 534 с.
4. **Соціальний** потенціал сталого розвитку: інноваційні механізми формування та використання: монографія / О.І. Амоша, О.Ф. Новікова, В.П. Антонюк, Ю.С. Залознова та ін.; НАН України, Ін-т економіки пром-сті. – Донецьк, 2014. – 478 с.
5. **Соціальний** розвиток України: сучасні трансформації та перспективи / С.І. Бандур, Т.А. Заяць, В.І. Куценко та ін.; за заг. ред. Б.М. Данилишина. – Черкаси: Брама – Україна, 2006. – 760 с.
6. **Куценко В.І.** Соціальна держава (проблеми теорії, методологія, практика) / В.І. Куценко, В.П. Удовіченко, Я.В. Остафійчук. – К.: Заповіт, 2003. –

228 с. 7. **Новіков В.М.** Політика розвитку соціальної інфраструктури: підсумки та проблеми / В.М. Новіков // Демографія та соціальна політика. – 2005. – №1. – С.125 – 133. 8. **Ягодка А.Г.** Соціальна інфраструктура і політика: навч. посібник / А.Г. Ягодка. – К.: КНЕУ, 2000. – 212 с. 9. **Економічні** та гуманітарні напрями розвитку соціальної інфраструктури (колективна монографія за науковою редакцією д.е.н., проф.. В.М. Новікова). – Київ, 2012. – 513 с. 10. **Трансформація** соціальної інфраструктури в контексті забезпечення гуманітарного розвитку: кол. моногр. / В.М.Новіков, Н.М.Деєва, І.С. Каленюк [та ін.] ; за наук. ред. В.М.Новікова, З.С. Сіройча. – Вінниця: ПП Балюк І.Б., 2015. – 384 с. 11. **Левін П.Б.** Економічний механізм соціальної інфраструктури: стан і перспективи розвитку: монографія / П.Б. Левін. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, 2008. – 313 с. 12. **Новіков В.М.** Совершенствование бюджетной политики – основная детерминанта развития социальной инфраструктуры / В.М. Новіков// Демографія та соціальна економіка. – 2015. – №1(23). – С. 55-66. 13. **Новіков В.М.** Програмний бюджет: міжнародний досвід і українська практика / В.М. Новіков // Демографія і соціальна економіка. – 2016. – № 2(27). – С. 50-61. 14. **Іванов С.В.** Децентралізація сільських громад: європейський досвід та перспективи для України / Іванов С.В., В.І.Ляшенко, М.М. Іваннікова // Економічний вісник Донбасу. – 2016. – №2 (44). – С.50-55. 15. **Вишневський О.С.** Проблеми стратегічного управління соціально-економічним розвитком України з урахуванням процесів децентралізації / О.С. Вишневський // Вісник економічної науки України. – 2016. – №1 (30). – С.14-22. 16. **Петренко Ю.О.** Вплив фіскальної децентралізації на економічне зростання та надання суспільних послуг: огляд / Ю.О. Петренко // Вісник економічної науки України. – 2016. – №2 (31). – С. 148-153. 17. **Вишневський В.П.** Использование налоговобюджетных инструментов развития социальной сферы регионов в условиях неоиндустриализации / В.П. Вишневский, В.Д. Чекина, О.В. Виецкая // Економіка промисловості. – 2016. – № 3 (75). – С. 116-138. 18. **Чекина В.Д.** Оцінка нормативно-правової бази фінансового забезпечення розвитку соціальної сфери регіонів України / В.Д. Чекина // Економічний вісник Донбасу. – 2016. – №2 (44). – С.105 – 114. 19. **Богачев С.В.** Аспекты финансирования развития инфраструктуры крупного промышленного города / С.В. Богачев // Економіка промисловості. – 2016. – № 2 (74). – С. 124 – 132. 20. **Харазішвілі Ю.М.** Стан, втрати та стратегічні орієнтири інфраструктурного розвитку східних промислових регіонів / Ю.М. Харазішвілі, В.І. Ляшенко // Економічний вісник Донбасу. – 2015. – №3 (41). – С.27-42. 21. **Європейська** Хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

22. **Місцеві** бюджети [Електронний ресурс]: Офіційний сайт Міністерства фінансів України. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/bjudzhet/local-budg>. 23. **Про добровільне** об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. 24. **Фінансова** децентралізація в Україні 2014-2016: перший етап успіхів [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/03/Buklet-finanova-detsenrt-21.03.17.pdf>. 25. **Децентралізація:** виконання доходів місцевих бюджетів за 2016 рік [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/02/MinReg_FEB-2017-mini-utochn.pdf. 26. **Про Державний** бюджет України на 2017 рік: Закон України від 21.12.2016 р. № 1801-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – № 3. – Ст. 31 [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.

Новікова О. Ф., Логачова Л. М. Особливості фінансування соціальної інфраструктури в процесі бюджетної децентралізації

Розглянуто систему міжбюджетних відносин з урахуванням принципів партнерства центральної та місцевої влади, що відображені у Хартії місцевого самоврядування. Визначено специфіку фінансового забезпечення соціальної сфери в умовах бюджетної децентралізації.

Проаналізовано досвід реалізації першого етапу реформи бюджетної децентралізації в Україні. На підставі оцінки результатів за підсумками виконання бюджетів всіх рівнів у 2015-2016 рр. виявлено позитивні тенденції зростання обсягів власних ресурсів місцевих бюджетів, збільшення обсягів освітньої та медичної субвенцій обласним бюджетам та бюджетам об'єднаних територіальних громад.

Виявлено неврегульовані аспекти нової системи міжбюджетних відносин та надано пропозиції щодо подальшого удосконалення фінансового забезпечення соціальної інфраструктури для забезпечення активізації соціальних ресурсів розвитку держави та регіонів.

Обґрунтовано, що підвищення ефективності функціонування соціальної інфраструктури потребує оптимізації мережі бюджетних установ, затвердження державних соціальних стандартів надання державних послуг у галузі освіти та охорони здоров'я як основи для розрахунків фінансових потреб

громад та їхніх місцевих бюджетів та визначення розміру субвенцій.

Ключові слова: соціальна інфраструктура, бюджетне фінансування, бюджетна децентралізація, медична субвенція, освітня субвенція, об'єднані територіальні громади.

Новикова О. Ф., Логачева Л. Н. Особенности финансирования социальной инфраструктуры в процессе бюджетной децентрализации

Рассмотрена система межбюджетных отношений с учетом принципов партнерства центральной и местной власти, изложенных в Хартии местного самоуправления. Определена специфика финансового обеспечения социальной сферы в условиях бюджетной децентрализации.

Проанализирован опыт реализации первого этапа реформы бюджетной децентрализации в Украине. На основании оценки результатов по итогам исполнения бюджетов всех уровней в 2015-2016 гг. Выявлены положительные тенденции роста объемов собственных ресурсов местных бюджетов, увеличение объемов образовательной и медицинской субвенций областными бюджетами и бюджетами объединенных территориальных общин.

Выявлены неурегулированные аспекты новой системы межбюджетных отношений и даны предложения по дальнейшему совершенствованию финансового обеспечения социальной инфраструктуры для обеспечения активизации социальных ресурсов развития государства и регионов.

Обосновано, что повышение эффективности функционирования социальной инфраструктуры нуждается в оптимизации сети бюджетных учреждений, утверждении государственных социальных стандартов предоставления государственных услуг в области образования и здравоохранения в качестве основы для расчетов финансовых потребностей об-

щин и их местных бюджетов и определения размера субвенций.

Ключевые слова: социальная инфраструктура, бюджетное финансирование, бюджетная децентрализация, медицинская субвенция, образовательная субвенция, объединенные территориальные общины.

Novikova O., Logacheva L. Features finance social infrastructure in the process of fiscal decentralization

The system of intergovernmental relations, taking into account the principles of partnership of central and local authorities, which are reflected in the Charter of Local Self-Government. The specificity of the financial providing social services in terms of fiscal decentralization.

The experience of the first phase of fiscal decentralization reform in Ukraine. Based on the evaluation result for the execution of the budgets of all levels in the years 2015 -2016. The positive trend of growth in their own local budget resources, increase educational and medical subsidies to regional budgets and budgets united communities.

Found unresolved aspects of the new intergovernmental fiscal framework and provided suggestions for further improvement of financial provision of social infrastructure to ensure the promotion of social resources of the state and the regions.

Proved that improve the efficiency of social infrastructure needs to optimize network of budgetary institutions, adoption of social standards of public services in education and health as the basis for the calculation of the financial needs of their communities and local budgets and determine the amount of subsidies.

Keywords: social infrastructure, financing, fiscal decentralization, medical subsidies, education grants, municipalities combined.

Стаття надійшла до редакції 20.03.2017

Прийнято до друку 22.03.2017