

**В. Ф. Столяров,**  
*доктор економічних наук,  
ПВНЗ «Буковинський університет»*

**О. І. Кушлак,**

**Т. В. Овчаренко,**

**В. В. Столярова,**  
*НДІІ Мінекономрозвитку і торгівлі України, м. Київ*

## **ФІНАНСУВАННЯ ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ В ЛУГАНСЬКІЙ ОБЛАСТІ: ТЕНДЕНЦІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

### **Актуальність теми і постановка проблеми.**

Становлення та розвиток бюджетного федералізму орієнтований на принципово нове розмежування джерел формування місцевих та державного бюджетів, а також забезпечення єдності натурально-речового та вартісного кругообігу фінансових ресурсів за галузями соціальної сфери.

На сьогодні запровадження нової моделі міжбюджетних відносин в умовах децентралізації фінансового управління та впровадження окремих елементів бюджетного федералізму орієнтовано на зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування шляхом уточнення видаткових повноважень місцевих та державних органів влади в соціально-економічному розвитку.

Фінансовий ресурс місцевих бюджетів на 2015 р. сформовано з урахуванням змін, внесених Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України наприкінці 2014 р. до Податкового і Бюджетного кодексів України та інших законодавчих актів, що стосуються місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. Прийняттям цих змін розпочато проведення інституційних реформ у бюджетній сфері та запроваджено нову модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин, яка передбачає:

по-перше, побудову нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів – розширення доходної бази місцевих бюджетів, спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій, забезпечення бюджетної самостійності та фінансової незалежності;

по-друге, запровадження нового механізму бюджетного регулювання – систему збалансування усіх місцевих бюджетів замінено системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій по двох податках (податку на прибуток приватних підприємств та податку на доходи фізичних осіб) в залежності від рівня надходжень на одного жителя. Вирівнювання за іншими платежами не здійснюється, їх надходження в повному обсязі залишаються в розпорядженні місцевих органів

влади, що є стимулом до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування;

по-третє, запровадження нової трансфертної політики у взаємовідносинах державного та місцевих бюджетів і посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях (запроваджені нові види трансфертів – освітня та медична субвенції, субвенція на підготовку робітничих кадрів, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру. Головними розпорядниками коштів визначено галузеві міністерства);

по-четверте, започаткування переходу від триступеневої до двоступеневої бюджетної моделі та стимулювання громад до об'єднання шляхом надання таким громадам повноважень міст обласного значення та встановлення прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом.

Доходну базу місцевих бюджетів розширено за рахунок:

- передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг, державного мита;
- збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35 до 80%;
- закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел надходжень – податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами та податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (10%);

- запровадження з 2015 року збору з роздрібного продажу підакцизних товарів;

- розширення з 2015 року бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна та введення податку на розкішні автомобілі.

В цілому ресурс місцевих бюджетів (включаючи Державний фонд регіонального розвитку) на 2015 р. склав 266,9 млрд грн або на 20,6% більше проти 2014 р.

На формування видаткової частини місцевих бюджетів у 2015 р. впливають наступні чинники:

- зміни у розмежуванні видів видатків між державним та місцевими бюджетами за принципом субсидіарності;

- зміни у трансфертній і соціальній політиці;

- зміна розміру єдиного соціального внеску та зменшення в результаті видатків місцевих бюджетів на оплату праці;

- передача функцій методичних кабінетів інститутам післядипломної освіти та методоб'єднанням вчителів;

- перегляд меж зон радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи;

- запровадження плати за навчання у дитячо-юнацьких спортивних школах, крім дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей-інвалідів та із багатодітних та малозабезпечених сімей, та зменшення видатків;

- забезпечення за рахунок коштів місцевих бюджетів видатків на утримання спортивних шкіл, які фінансувалися за рахунок Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності;

- передача у рамках децентралізації окремих закладів та заходів з державного бюджету до місцевих бюджетів та ін.

В передмові «Наукові основи подальшого вдосконалення та розвитку концептуальних положень оновленого Бюджетного кодексу України» науково-практичного коментаря до Бюджетного кодексу України (друга редакція, 2011 рік – [1]) обґрунтовані рекомендації та пропозиції щодо впровадження бюджетної децентралізації в Україні на основі оптимізації принципів бюджетного централізму та бюджетного федералізму.

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

**Ступінь науково-методичного забезпечення проблеми, яка досліджується.** Розробка основних положень практичної реалізації в Україні Концепції людського розвитку як основи цивілізаційного прогресу, а також національної методики оцінки Індексу соціально-економічного розвитку регіонів та Індексу регіонального людського розвитку здійснена фахівцями Інституту стратегічних досліджень при Президенті України, Радою з вивчення продуктивних сил України НАН України та Інституту

демографії та соціальних досліджень НАН України під загальним науковим керівництвом академіка НАН України, д.е.н., професора Е.М. Лібанової [3-5].

Методичне вирішення проблем фінансування людського розвитку на місцевому та регіональному рівнях в контексті забезпечення комплексності соціально-економічного розвитку територій в сучасних умовах було здійснено в Науково-дослідному економічному інституті Мінекономіки України [6-8].

На підставі творчої співдружності науковців НДЕІ Мінекономіки України та ПВНЗ «Буковинський університет» формується система прогнозування, програмування та бюджетування регіонального людського розвитку [9-14].

Натомість здійснення бюджетної децентралізації в Україні об'єктивно потребує детального аналізу реальної практики формування місцевих бюджетів в контексті людського розвитку та уточнення і подальшого розвитку науково-методичних положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Детальному аналізу фінансування розвитку регіону та людського потенціалу передують розгляд динаміки Індексу людського розвитку та його складових у Луганській області (табл. 1).

Таблиця 1

**Динаміка Індексу людського розвитку та його складових у Луганській області в 2003-2010 рр.**

| Роки | Індекс людського розвитку | Середня очікувана тривалість життя (років) | Рівень охоплення дітей навчальними закладами (%) | Валовий регіональний продукт (млн грн) |
|------|---------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------|
| 2003 | 0,422                     | 67,18                                      | 49                                               | 13560                                  |
| 2004 | 0,450                     | 67,10                                      | 50                                               | 14672                                  |
| 2005 | 0,413                     | 66,85                                      | 51                                               | 19716                                  |
| 2006 | 0,390                     | 67,14                                      | 52                                               | 24159                                  |
| 2007 | 0,414                     | 67,54                                      | 52                                               | 32280                                  |
| 2008 | 0,450                     | 67,48                                      | 52                                               | 42985                                  |
| 2009 | 0,416                     | 68,35                                      | 49                                               | 38451                                  |
| 2010 | 0,412                     | 69,58                                      | 53                                               | 40066                                  |

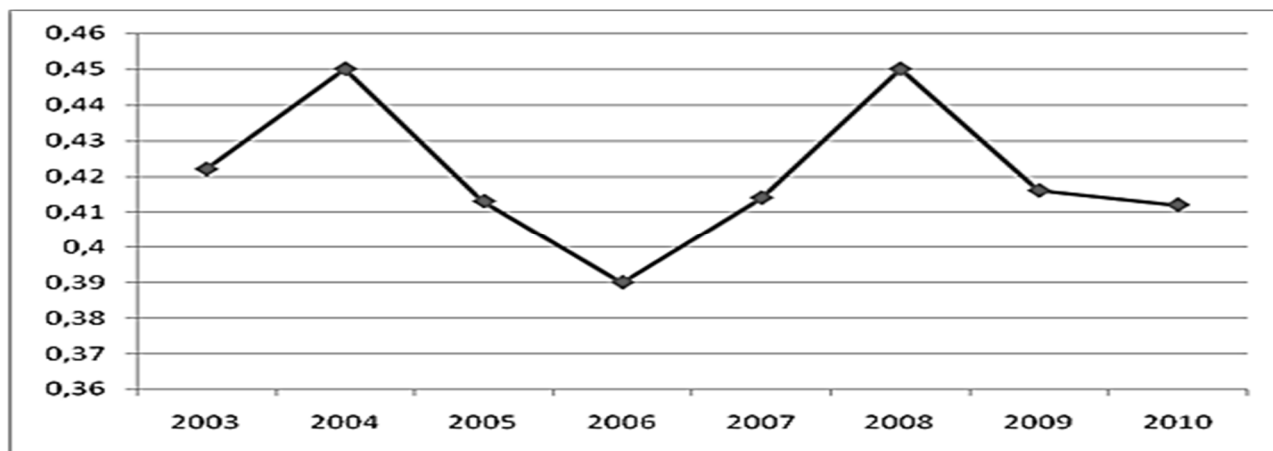
Джерело: розроблено авторами за статистичними даними Головного управління статистики у Луганській області.

Як бачимо з наведених даних, Індекс людського розвитку Луганської області на протязі 2003-2010 років залишався майже на одному рівні і є відносно низьким порівняно з іншими регіонами України (рис. 1). Так, у 2010 р. порівняно з 2003 р. Індекс

людського розвитку регіону зменшився з 4,22 до 4,12.

При цьому, за статистичними даними Луганська область посідала 26/27 місце у рейтингу регіо-

нів України по рівню людського розвитку, що вказує на низку проблем у соціально-економічному регіональному розвитку.



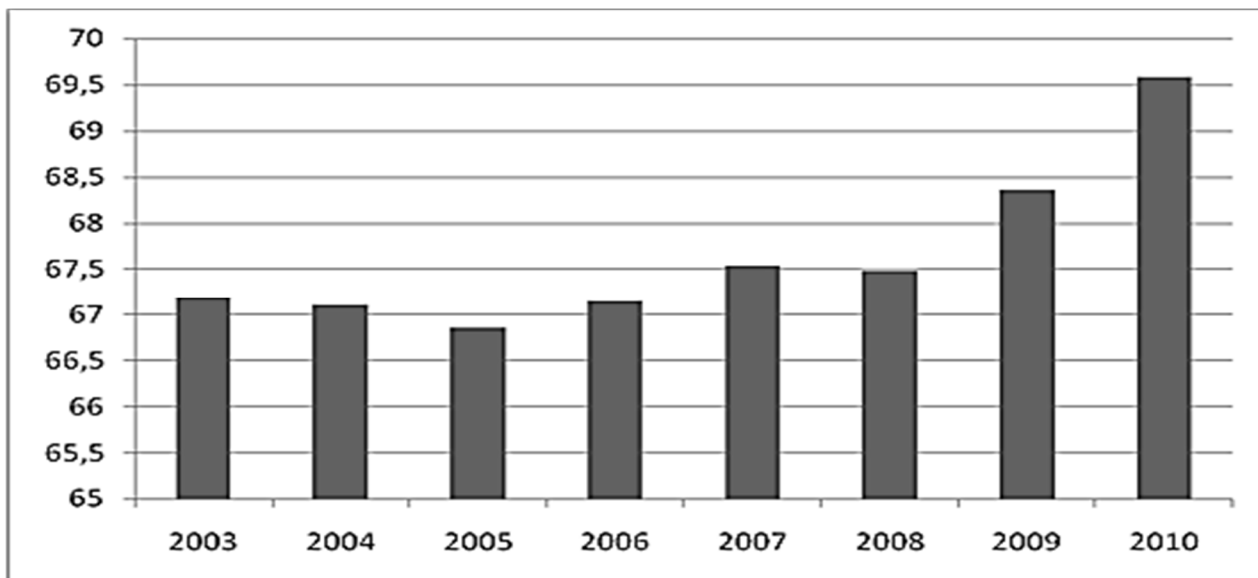
**Рис. 1. Динаміка Індексу людського розвитку Луганської області у 2003-2010 рр.**

Характеристику причини такого низького рівня людського розвитку у Луганській області доцільно здійснити шляхом аналізу насамперед таких його складових, як: тривалість життя населення області, рівень охоплення дітей навчальними закладами, що вказує на рівень освіченості населення області, та виробництво реального валового внутрішнього продукту (ВВП) у регіоні.

За досліджуваній період тривалість життя по області явно збільшувалась (рис. 2). У 2010 р. проти

2003 р. середня очікувана тривалість життя населення збільшилась з 67,18 років до 69,58 років (на 3,5%). Але цей показник як складова Індексу людського розвитку має незначний вплив на його рівень.

Навпаки, позитивна динаміка тривалості життя населення вказує на покращення умов життя у розрізі таких сфер як охорона здоров'я і соціальний захист населення та навколишнього природного середовища. В ці роки відбувалось збільшення фінансування з місцевих бюджетів цих секторів.



**Рис. 2. Динаміка середньої очікуваної тривалості життя населення Луганської області у 2003-2010 рр.**

Що стосується рівня освіти, то у 2003-2010 роках тенденція цієї складової Індексу людського розвитку регіону також мала позитивну динаміку.

У відсотковому відношенні рівень охоплення дітей навчальними закладами збільшився на 4%

(49% у 2003, 53% – 2010). Проте у 2009 р. кількість охоплених дітей зменшилась до рівня 2003 р. (49%).

Прослідковується пряма залежність рівня людського розвитку від рівня освіченості по області. Причинами низького рівня досліджуваного показника є недостатнє фінансування галузі освіти. Безпосередньо проблемами стають: формування фондів на оплату праці працівникам освіти, недостатні умови у навчальних закладах для надання освітніх послуг населенню області, нестача самих навчаль-

них закладів у регіоні, особливо у сільській місцевості.

Іншим показником, що також впливає на Індекс людського розвитку регіону є виробництво реального валового регіонального продукту (ВРП). Як і попередні показники складових людського розвитку, рівень ВРП збільшувався (рис. 3). У 2010 р. порівняно до 2003 р. ВРП Луганської області зріс на 195% (40066 млн грн – 2010 р., 13560 млн грн – 2003 р.).

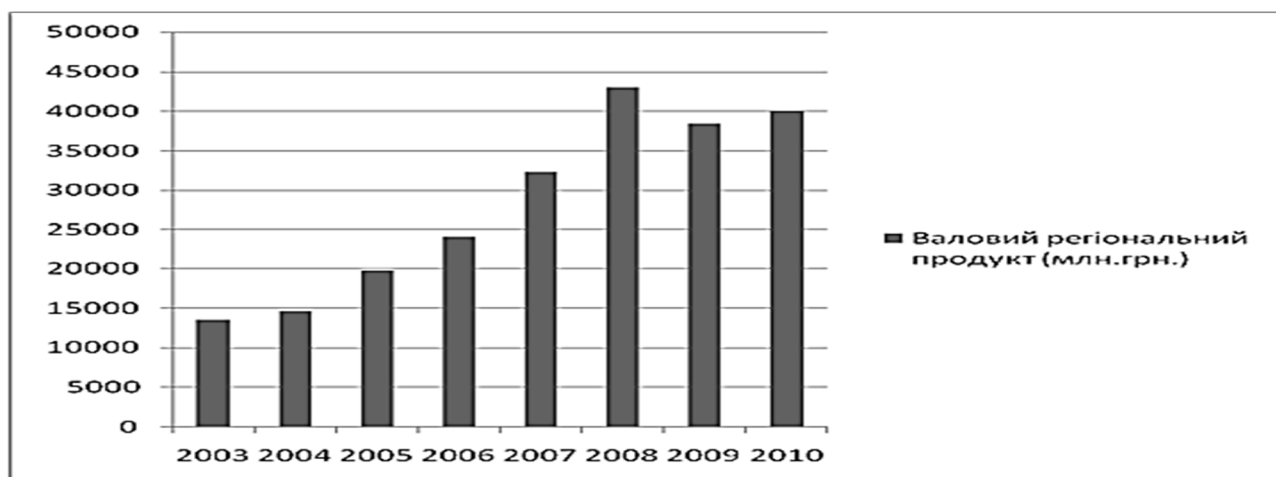


Рис. 3. Динаміка ВРП Луганської області у 2003-2010 рр.

Отже незважаючи на низький рівень людського розвитку в Луганській області, динаміка його складових має тенденцію до зростання, що вказує на покращення умов життєдіяльності у сферах соціального призначення.

Для того, щоб детальніше виявити причини низького рівня людського розвитку регіону доцільно проаналізувати досліджувані показники у регіональному розрізі по Україні, а також охарактеризувати та дослідити розподіл з Державного бюджету України міжбюджетних трансфертів на фінансування сфери освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, охорону навколишнього природного середовища.

Необхідно визначити загальні проблеми соціально-економічного розвитку Луганської області та пріоритетні напрями фінансування їх вирішення.

Розглянемо детальніше надання міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України з подальшим перерозподілом між місцевими бюджетами Луганської області.

Досліджуючи рух міжбюджетних трансфертів між бюджетами Луганської області у 2008 р. було виявлено, що загальна кількість міжбюджетних трансфертів у Зведеному бюджеті Луганської області сягнула 1349514,176 тис. грн, з них дотації – 339889,8 тис. грн, субвенції – 1009624,376 тис. грн.

Так, дотація вирівнювання склала – 286439,3 тис. грн; додаткова дотація з державного бюджету

на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів – 43909,8 тис. грн; додаткова дотація з державного бюджету на забезпечення видатків на оплату праці працівників бюджетних установ у зв'язку із наближенням запровадження Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів у повному обсязі – 9540,7 тис. грн.

У 2009 р. загальна кількість міжбюджетних трансфертів місцевих бюджетів Луганської області сягнула 1424462,888 тис. грн, з них дотації – 515254,5 тис. грн, а субвенції – 909208,388 тис. грн. У порівнянні з 2008 р. загальний обсяг міжбюджетних трансфертів у Зведеному бюджеті Луганської області збільшилась на 5,3% (74948,104 тис. грн).

За даними звіту по виконанню місцевих бюджетів Луганської області, у 2010 р. обсяг міжбюджетних трансфертів місцевих бюджетів склав 3144439,034 тис. грн, з них дотації – 1996269,7 тис. грн, субвенції – 1148169,334 тис. грн. Таким чином наявна тенденція до збільшення обсягів міжбюджетних трансфертів у місцевих бюджетах Луганської області. Для більш точнішої оцінки причин та наслідків даної тенденції, проаналізуємо більш детально структуру наданих трансфертів (табл. 2).

Як бачимо з даних табл. 2, величина міжбюджетних трансфертів збільшувалась за рахунок збільшення величин наданих дотацій з Державного бюджету України з подальшим розподілом між місцевими бюджетами. Обсяг дотацій у 2010 р. порівняно

з 2008 р. зріс майже на 500%, що вказує на зменшення самостійності місцевих бюджетів, скорочення видатків на соціальний розвиток регіону, надання суспільних послуг громадянам та неефек-

тивне планування дохідної частини бюджетів. Тобто з кожним роком місцеві бюджети Луганської області ставали більш залежними від бюджетів вищих рівнів.

Таблиця 2

**Структура міжбюджетних трансфертів місцевих бюджетів Луганської області  
у 2008-2010 рр., тис. грн**

| Міжбюджетні трансферти | 2008 р.    | 2009 р.    | 2010 р.    | Відношення<br>2009 до 2008 р. |      | Відношення<br>2010 до 2008 р. |       |
|------------------------|------------|------------|------------|-------------------------------|------|-------------------------------|-------|
|                        |            |            |            | Абсолют.                      | %    | Абсолют.                      | %     |
| Дотації                | 339889,80  | 515254,50  | 1996269,70 | 175364,70                     | 51,6 | 1656379,90                    | 487,3 |
| Субвенції              | 1009624,38 | 909208,39  | 1148169,33 | -100415,99                    | -9,9 | 138544,96                     | 13,7  |
| Всього                 | 1349514,18 | 1424462,89 | 3144439,03 | 74948,71                      | 5,6  | 1794924,86                    | 133,0 |

Джерело: розроблено авторами за даними Луганської державної обласної адміністрації.

До цього призводить не тільки нестача власних фінансових ресурсів, а й неточності у розрахунку видаткової частини, прогнозних показників доходів, що враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів.

На противагу дотаціям, субвенції місцевих бюджетів не мають постійної динаміки. За проаналізовані три роки (2008-2010 рр.) їх кількість зменшувалась (у 2009 р. порівняно до 2008 на 10%) так і збільшувалась (у 2010 р. порівняно до 2008 р. на 133%).

Це характеризує в першу чергу нестабільне фінансування повноважень соціального спрямування, що безпосередньо має негативний вплив на людський розвиток та його низькі показники у статистичному вимірі.

Проаналізуємо розподіл міжбюджетних трансфертів за рівнями місцевих бюджетів Луганської області.

Так, у 2010 р. обсяг міжбюджетних трансфертів сягнув 3144439,03 тис. грн, з них субвенції склали – 1148169,333 тис. грн.

До числа субвенцій місцевим бюджетам області у 2010 р. належали:

- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми та малозабезпеченим (902179,180 тис. грн);

- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (73952,582 тис. грн);

- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг з послуг зв'язку та інших передбачених законодавством пільг (72367,304 тис. грн);

- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу (13819,845 тис. грн);

- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання витратних матеріалів та медичного обладнання для закладів охорони здоров'я (3908,420 тис. грн);

- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку регіонів (37423,594 тис. грн);

- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг (8161,170 тис. грн);

- субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів (36357,238 тис. грн);

Розподіл даних субвенцій між бюджетами різних рівнів Луганської області у 2010 р. представлено у табл. 3.

Так як субвенції є міжбюджетними трансфертами місцевих бюджетів, що безпосередньо впливають на рівень людського розвитку у регіоні, то їх більшу частину від загальної кількості наданих трансфертів з Державного бюджету України отримують обласні та районні бюджети.

Це пояснюється тим, що на балансі саме цих бюджетів знаходяться більшість закладів освіти, медичних закладів та статті щодо забезпечення соціального добробуту громадян.

Дослідивши структуру та динаміку надання та розподілу міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами на прикладі Луганської області, можна вказати, що більш питому вагу у їх структурі мають дотації, а саме дотації вирівнювання.

Це вказує на невелику величину субвенцій соціального спрямування, а отже недостатнє фінансування галузі освіти, охорони здоров'я, соціального добробуту населення, які мають бути пріоритетними у бюджетній політиці регіону та держави загалом.

Бюджетна програма людського розвитку Луганської області на 2011-2013 рр. визначає наступні проблеми соціально-економічного розвитку регіону та завдання щодо їх вирішення.



Таблиця 3

## Розподіл субвенцій між місцевими бюджетами Луганської області у 2010 р., тис. грн

| Найменування субвенцій                                                                                                                                                                                               | Виконано   |                           |                                 |                        |            |                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|---------------------------|---------------------------------|------------------------|------------|-------------------------|
|                                                                                                                                                                                                                      | Всього     | Обласний і міські бюджети | у тому числі за видами бюджетів |                        |            |                         |
|                                                                                                                                                                                                                      |            |                           | міст обласного значення         |                        | районні    | міст районного значення |
|                                                                                                                                                                                                                      |            |                           | у т.ч. райони                   |                        |            |                         |
|                                                                                                                                                                                                                      |            |                           | всього                          | у т.ч. райони в містах |            |                         |
| На виплату допомоги сім'ям з дітьми та малозабезпеченим верствам населення                                                                                                                                           | 90217,918  | 163804,172                | 516360,497                      | 137247,461             | 222014,512 | 0,00                    |
| На надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій) | 73952,583  | 0,00                      | 63870,946                       | 23746,938              | 10 081,637 | 0,00                    |
| На надання пільг з послуг зв'язку та інших передбачених законодавством пільг (крім пільг на одержання ліків, зубопротезування, оплату електроенергії, природного і скрапленого газу на побутові потреби)             | 72 367,304 | 9 645,268                 | 57 627,443                      | 5 144,016              | 5 094,593  | 0,00                    |
| На надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу                                                                                        | 13 819,845 | 0,00                      | 9 340,990                       | 713,874                | 4 478,855  | 0,00                    |
| На придбання витратних матеріалів та медичного обладнання для закладів охорони здоров'я                                                                                                                              | 3 908,420  | 3 908,420                 | 0,00                            | 0,00                   | 0,00       | 0,00                    |
| На здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку регіонів                                                                                                                                                  | 37 423,594 | 33 274,094                | 3 249,5                         | 0,00                   | 900        | 0,00                    |
| На виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг                  | 8 161,170  | 0,00                      | 4 489,520                       | 1 091,929              | 3 671,649  | 0,00                    |
| На проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів                                                                                        | 36357,238  | 2794,482                  | 15143,253                       | 954,147                | 8194,636   | 1756,8                  |

Джерело: Звіт про виконання місцевих бюджетів Луганської області у 2010 році.

Проблеми людського розвитку за секторами соціальної сфери до 2020 р.:

**1. Охорона здоров'я:**

- низька середня тривалість життя;
- високий рівень захворюваності, інвалідності і смертності серед дітей та економічно активного населення;
- недостатня ефективність профілактичних заходів щодо протидії соціально небезпечним захворюванням (системи кровообігу, онкологічним захворюванням, туберкульозу, ВІЛ/СНІД, наркоманії);
- незадовільний стан матеріально-технічної бази закладів первинної медико-санітарної ланки;
- кадрові проблеми (дефіцит лікарських кадрів, особливо у сільській медицині, «старіння» персоналу);
- недостатній рівень фінансування для забезпечення стандартів якості надання медичної допомоги;
- недосконалість та протиріччя законодавчої бази щодо реалізації платних медичних послуг;
- низький розвиток страхової медицини.

**2. Освіта:**

- дефіцит закладів дошкільної освіти, особливо в сільській місцевості;
- недостатня кількість кваліфікованих педагогічних кадрів;
- недостатній рівень вивчення регіонального ринку праці щодо потреб у кваліфікованих робітничих кадрах та фахівцях з вищою освітою;
- застаріла матеріально-технічна база навчальних закладів усіх типів, недостатнє їх фінансове та інформаційно-методичне забезпечення;
- низький рівень соціального забезпечення педагогічних працівників.

**3. Охорона навколишнього природного середовища:**

- низька якість питної води;
- випереджене зростання накопичення побутових відходів за рахунок перевищення обсягів утворення над обсягами їх утилізації;
- екологічні наслідки діяльності вугледобувних підприємств (підтоплення земель, горіння териконів, зниження рівня підземних вод та інше), як результат – невиконання екологічних складових проєктів ліквідації вугільних шахт;
- високий рівень забруднення повітряного басейну області (за обсягами викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря Луганська область посідає третє місце після Донецької та Дніпропетровської);
- недостатність фінансування заходів з попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (здійснення заходів з інженерного захисту те-

риторій області від зсувів, підтоплення тощо, створення матеріальних резервів для попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, забезпечення засобами індивідуального захисту).

Аналіз сучасного стану, тенденцій та проблем соціально-економічного розвитку Луганської області дає підстави виділити пріоритетні напрями та завдання розвитку людського потенціалу.

**Операційні цілі:**

Формування здорового покоління, починаючи з моменту народження і впродовж життя людини шляхом надання своєчасної та ефективної медичної допомоги.

Розширення мережі дошкільних закладів. У разі потреби відновлення роботи раніше закритих дошкільних закладів. Прийняття відомчих дошкільних закладів у комунальну власність.

Забезпечення належного фінансування мережі закладів інтернатного типу для дітей сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, санаторних та спеціальних шкіл-інтернатів.

Оптимізація мережі професійно-технічних та вищих навчальних закладів, створення галузевих центрів професійно-технічної освіти, підготовка фахівців шляхом укладення контрактів на навчання на основі виробничого замовлення, інформатизація та комп'ютеризація навчально-виробничого процесу.

**Розвиток системи охорони здоров'я:**

- створення правових, економічних та організаційних передумов щодо профілактики захворювань та надання доступної якісної медичної допомоги;
  - охорона здоров'я матері і дитини, формування здорового покоління;
  - впорядкування мережі медичних закладів і максимальна адаптація їх діяльності до потреб населення в питаннях забезпечення доступної, кваліфікованої та спеціалізованої медичної допомоги незалежно від місця мешкання;
  - активізація кадрової політики, залучення і закріплення медичних кадрів шляхом забезпечення їх житлом, передусім у сільській охороні здоров'я;
  - запровадження ефективного менеджменту та системи гнучкого планування і розподілу ресурсів; утворення єдиного медичного та інформаційного простору;
  - поліпшення наступності і взаємодії поміж різними етапами медичної допомоги;
  - впровадження наукоємних технологій та підвищення конкурентоспроможності регіональної медицини на вітчизняному ринку медичних послуг.
- Зменшення дитячої та материнської смертності, зниження серцево-судинних захворювань, а також туберкульозом та онкозахворюванням.

Зміцнення матеріально-технічної бази та оснащення закладів первинної медико-санітарної ланки сучасним медичним обладнанням.

Проведення збалансованої кадрової політики на ринку праці, формування кадрового резерву.

Регіональна соціальна політика, передусім, повинна бути спрямована на подолання бідності, попередження найбільш глибоких її проявів, першочергове вирішення питань соціально незахищених верств населення, зниження ступеня розшарування суспільства за рівнем доходів, становлення середнього класу як основи матеріального благополуччя сім'ї, головного чинника соціальної та політичної стабільності в державі.

Необхідно забезпечувати державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії для мешканців усіх населених пунктів області. Насамперед, шляхом створення умов для соціального становлення сімей, жінок, дітей та молоді, розвитку фізичної культури та спорту, сприяння впровадженню здорового способу життя.

Державну фінансову підтримку та забезпечення Стратегії розвитку Луганської області передбачається здійснювати за рахунок:

- коштів державного та місцевих бюджетів регіону;
- коштів пенсійного та соціальних фондів;
- фондів охорони навколишнього природного середовища;
- коштів підприємств та населення;
- інших джерел, не заборонених законодавством.

У структурі фінансових ресурсів Луганської області провідне місце займають децентралізовані фінанси, тобто кошти суб'єктів господарської діяльності та грошові доходи населення. Досить низькою є частка доходів зведеного бюджету області та кредитів банків. Значною є питома вага дотацій із державного бюджету.

У структурі доходів місцевих бюджетів регіону зовсім незначне місце займають і мають тенденцію до зниження місцеві податки і збори. Крім того, спостерігаються значні диспропорції у рівнях податко-спроможності населення окремих адміністративно-територіальних одиниць регіону.

Врахування таких особливостей місцевих бюджетів Луганської області вимагає використання специфічних бюджетно-фінансових інструментів реалізації людського розвитку. Інструментами бюджетно-фінансового регулювання мають виступати податки. Податкове регулювання дозволяє ефективно стимулювати економічне зростання й організувати перерозподіл доходів та коригування розподілу ресурсів, підтримувати конкурентоспроможність виробників.

Тісно пов'язані бюджетно-фінансова та інвестиційна складові інструментів реалізації концепції людського розвитку через те, що піднесення власної фінансової бази та залучення зовнішніх інвестицій для регіону є питаннями стабільного забезпечення комплексного соціально-економічного розвитку регіону.

Досягнення результату у напрямку піднесення власної економічної бази зумовлюється вдосконаленням бюджетного регулювання на основі розширення фінансової самостійності регіону та зміни методики розподілу його бюджетних ресурсів; розширення фінансової самостійності підприємств, організацій та стимулювання залучення їх коштів у виробничий процес; залучення тимчасово вільних коштів населення на банківські рахунки та ін.

У свою чергу, залученню у регіон коштів сприятиме ґрунтовна інвестиційна політика у регіоні. Така політика повинна спрямовувати зацікавленість фінансово-кредитних установ у залученні їх ресурсів на виробничо-інвестиційні потреби; розвиток інвестиційної інфраструктури; створення сприятливого клімату для залучення іноземних інвестицій в економіку, соціальну та екологічну сфери регіону; складання планів, розробку регіональних програм залучення інвестицій (в тому числі іноземних) в регіональний господарський комплекс.

Реалізація бюджетної політики соціально-економічного розвитку вимагає прискорення переходу на програмно-цільовий метод формування місцевих бюджетів. Останнє зумовлено ще й тим, що недостатньо ефективного використання бюджетних коштів та поліпшення якості надання державних послуг є назрілою проблемою, особливо в умовах нестачі бюджетних коштів.

### Висновки.

В Україні розпочато бюджетну децентралізацію шляхом перерозподілу джерел та обсягів фінансових ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях. Але на жаль, зазвичай бюджетна децентралізація зумовлена прагненням центрального уряду поліпшити систему управління державою.

Центральний уряд намагається обмежити свою діяльність стратегічними функціями управління, а також загальнодержавними функціями, які важко диференціювати щодо потреб конкретного громадянина, який проживає на конкретній території.

Тобто, центральний уряд намагається «розвантажити» себе від функцій, суть яких полягає в наданні послуг населенню і які вимагають врахування особливостей потреб у цих послугах громадян залежно від їхнього місця проживання, етнічної належності, традицій та ін. Такі функції передаються регіонам, муніципалітетам або їхнім об'єднанням із закріпленням частини фінансових ресурсів держави



та певних прав щодо встановлення і стягнення податків, здійснення запозичень.

Держава бере на себе функцію фінансового вирівнювання або забезпечення приблизно однакового рівня надання одних і тих самих послуг на території всієї країни. Для цього вона надає трансферти, а також здійснює контроль чи моніторинг стану надання таких послуг місцевими органами влади.

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

Натомість, реформи з децентралізації фінансового управління національною економікою доцільно було б починати з чіткого перерозподілу повноважень (функцій, компетенцій і відповідальності) між центральною та місцевими владами та передачі від вищих органів управління до нижчих від регіональних до муніципальних або місцевих видаткових повноважень щодо соціально-економічного розвитку регіонів [13-14].

Фінансовий ресурс місцевих бюджетів на 2015 р. сформовано з урахуванням змін, внесених до Податкового і Бюджетного кодексів України та інших законодавчих актів, що стосуються місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин.

І якщо раніше до 90% бюджетів різних рівнів в Україні були дотаційними, то після запровадження нововведень кількість дотаційних бюджетів повинна скоротитися вдвічі.

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

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

На даний час фінансовий ресурс на зазначені видатки передбачається у вигляді галузевих субвенцій – освітньої та медичної.

Таким чином, місцеві органи отримали цільові кошти, без будь-якої можливості їх перерозподілу на інші видатки, в той час як попередня система вирівнювання цей перерозподіл дозволяла.

Разом з тим, розрахунок обсягу коштів на освіту і охорону здоров'я проводиться як і раніше за тими ж формулами, нормативи бюджетної забезпе-

ченості визначаються виходячи з наявного фінансового ресурсу. Галузеві соціальні стандарти до цього часу державою не розроблені.

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

Залишила за собою держава і контроль за капітальними видатками. Так, збереження так званої «концентрації» капітальних видатків в одній бюджетній програмі «Державні капітальні видатки, що розподіляються Кабінетом Міністрів України» в 2015 р. на рівні 4 500,0 млн грн (особливо в умовах обмеженого фінансового ресурсу), перекреслює саме поняття децентралізації, оскільки механізм розподілу цих коштів та фінансування явно централізовані.

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

Внаслідок проведених державою змін бюджетні сіл, селищ, міст районного значення отримують 100% акцизного податку, податку на майно, єдиного податку, збору за паркування, туристичного збору, плати за надання адміністративних послуг, податку на прибуток, рентної плати за користування надрами місцевого значення, плати за ліцензії та за державну реєстрацію, адміністративних штрафів та штрафних санкцій, дивідендів, місцевих позичок та плати за видачу місцевих гарантій, власних доходів бюджетних установ.

Місцеві бюджети отримують також 25% екологічного податку, 90% коштів від продажу земель не-сільськогосподарського призначення та інші доходи.

Разом з тим, після таких змін існують певні ризики недоотримання коштів в першу чергу маленькими громадами, які втратили надходження від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), а ніякої інфраструктури не мають. Адже, згідно з проведеними змінами передбачається, що маленькі громади кошти на свій розвиток будуть отримувати виключно завдяки новим податкам – акцизному збору на роздрібний продаж нафтопродуктів та алкоголю та

податку на нерухомість, та збільшенню ставки податку на землю від 0 до 3% і скороченню всіх місцевих пільг.

Зрозуміло, що місцеві органи влади не дуже хочуть встановлювати максимальні ставки податків і скасовувати всі пільги, особливо перед місцевими виборами.

Бюджетна децентралізація залежить від інших реформ в Україні, що найбільше від адміністративно-територіальної, яка наразі також започаткована змінами до Бюджетного кодексу, внесеними наприкінці 2014 р. Так, якщо громада бажає отримати більше повноважень, а відповідно і коштів, то їй необхідно об'єднатися з іншою громадою, або громадами.

Лише за цих умов громади сіл, селищ, міст районного значення отримують інший статус (рівень міст обласного значення та районів), владні повноваження та, головне, додаткові фінансові ресурси.

Звичайно це є вагомим стимулом для об'єднання, але для того, щоб процес відбувався ефективно, необхідно широке роз'яснення переваг таких змін серед мешканців громад.

Адже наразі йдеться лише про добровільне об'єднання, тож на місцях існує ризик саботування цього процесу з боку місцевої влади з метою збереження своїх посад.

Крім того, основні положення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні не в повній мірі враховують результати проведення державно-правового експерименту розвитку місцевого самоврядування в м. Ірпіні, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області (з 5 квітня 2001 р. по 5 квітня 2005 р.) матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування в Ірпінському регіоні були рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові (у тому числі валютні) та інші кошти, земля, природні ресурси, що перебували у комунальній власності територіальних громад міста Ірпеня та селищ Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське, а також об'єкти їх спільної власності, що перебували в управлінні Ірпінської міської ради.

Крім того, в ході експерименту виділялися за цільовим призначенням кошти з обласного бюджету, а також кошти, які були одержані від асоціації органів місцевого самоврядування, інші джерела.

Була передбачена можливість створення цільового позабюджетного фонду, порядок формування та використання коштів якого визначається відповідним положенням, затвердженим міською радою.

Статтею 21 «Особливості формування місцевих бюджетів» Законом України «Про державно-

правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області» від 5 квітня 2001 р. було передбачено, що:

- по-перше, фінансовою основою місцевого самоврядування в Ірпінському регіоні були бюджети міста Ірпеня та селищ Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське (місцеві бюджети);

- по-друге, доходи місцевих бюджетів формувалися за рахунок власних, визначених законом джерел, що знаходились відповідно на території міста та селищ, а також закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів;

- по-третє, для фінансування загально регіональних програм та заходів, утримання бюджетних установ і організацій, сфера діяльності яких поширювалася на територію усього регіону, а також для утворення резервного фонду бюджету міста, певна частина коштів з бюджетів селищ передавалась до бюджету міста (відповідно до нормативів, визначених міською радою за погодженням із селищними радами).

На період проведення експерименту до міського та селищних бюджетів зараховувались в повному обсязі податки на доходи фізичних осіб, на промисел, що справлялись на відповідній території.

Особливості справляння податку на додану вартість на території проведення експерименту полягали в тому, що у разі забезпечення органами місцевого самоврядування Ірпінського регіону перевиконання планових надходжень від цього податку до Державного бюджету України, 50 відсотків сум їх перевиконання зараховувались до місцевого бюджету. При цьому вони не включались до розрахунків доходної бази місцевого бюджету в процесі фінансового вирівнювання.

Одним з провідних елементів формування місцевих фінансів, які передбачались в ході проведення даного експерименту були доходи від місцевих позик і місцевих лотерей, які могли включатись до позабюджетних коштів так само, як і прибуток, одержаний від проведення громадських робіт на добровільних засадах, а також добровільні внески і пожертвування громадян, підприємств, установ і організацій.

Але в ході проведення експерименту не були вирішені проблеми формування комунальної власності та землекористування, не були визначені територіальні кордони експерименту та порядок формування і використання трансфертів з державного та обласного бюджетів, не була запроваджена передбачена законом норма щодо зарахування в місцевий бюджет 50% позапланових надходжень ПДВ з Ірпінського району та ін.

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

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

Підсумовуючи викладене слід зазначити, що реформа з децентралізації бюджетних фінансів в Україні все ж-таки зрушила з місця.

Основа подальшого існування України – чіткий розподіл функціональних повноважень між рівнями влади, коли сфери їх не перетинаються, а фінансування надається на здійснення відповідних повноважень. Уряд повинен усвідомити, що незавершеність реформ створює конфлікт інтересів, продовжувати діалог з усіма причетними інституціями та мати бажання дійсно поступитися частиною своїх повноважень в бік регіональних органів влади.

За умови вирішення законодавчих, організаційних та соціальних проблем місцеві бюджети зможуть досягти стабільної фінансової незалежності, а громадяни України нарешті матимуть якісні публічні послуги.

Разом з цим, можна констатувати наступне, завдяки бюджетним нововведенням місцеві бюджети вже у 2015 р. отримають додатковий фінансовий ресурс, що сприятиме створенню реального підґрунтя для виконання місцевими органами влади своїх повноважень в частині надання якісних суспільних послуг.

### Література

1. **Передмова:** Наукові основи подальшого розвитку та вдосконалення концептуальних положень оновленого Бюджетного Кодексу України / Науково-практичний коментар до Бюджетного Кодексу України. [Текст] / кол. авторів. наук. редакція В.Ф. Столярова. – 2-е вид., доп. та перероб. – К.: ДННУ АФУ; УДУФМТ, 2011. – 560 с. 2. **Концепція** реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-

р. – Режим доступу. – Електронний ресурс: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. 3. **Людський** розвиток в Україні: можливості та напрями соціальних інвестицій (колективна науково-аналітична монографія) [Текст] / За ред. Е.М. Лібанової. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, Держкомстат України, 2006. – 356 с. 4. **Людський** розвиток регіонів України: аналіз та прогноз (колективна монографія) [Текст] / За ред. Е.М. Лібанової. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, Держкомстат України, 2007. – 328 с. 5. **Людський** розвиток в Україні: інноваційний вимір (колективна монографія) [Текст] / За ред. Е.М. Лібанової. – К.: Ін-т демографії та соціальних досліджень НАН України, Держкомстат України, 2008. – 316 с. 6. **Дронік С. В.** Методичні основи формування балансу фінансових ресурсів регіону: Автореф. дис. канд. екон. наук: 08.02.03 [Текст] / Н.-д. екон. ін-т М-ва економіки України. – К., 1999. – 16 с. 7. **Калашнікова Л.М.** Формування регіональних фінансів. Автореф. дис. канд. екон. наук: 08.04.01. [Текст] – Нац. акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2004. – 19 с. 8. **Кукарцева С.В.** Механізм забезпечення комплексності регіонального розвитку промисловості: Автореферат на здобуття наукового ступеня кандидата економічних наук за спеціальністю 08.07.01. [Текст] – Економіка промисловості. – Київський національний університет технологій та дизайну, Київ – 2006. – 19 с. 9. **Столяров В.Ф.** Методологія розробки програм та бюджету регіону в контексті людського розвитку [Текст] / В.Ф. Столяров, О.В. Шинкарьок // Збірник наукових праць. Вип. 6. Економічні науки. – Чернівці: Книги–XXI, 2010. – С. 55-65. 10. **Столяров В.Ф.** Методологія бюджетування людського розвитку в Україні [Текст] / В.Ф. Столяров, О.В. Шинкарьок // Збірник наукових праць. Вип. 8. Економічні науки. – Чернівці: Книги–XXI, 2012. – С. 17-35. 11. **Шинкарьок О.В.** Сутність та складові фінансової безпеки людського розвитку в Україні: відтворювальний підхід / О.В. Шинкарьок, В.Ф. Столяров // Всеукраїнський науково-виробничий журнал «Сталий розвиток економіки». – 2013. – №1 (18). – С. 27-33. 12. **Столяров В.Ф.** Основи оцінки фінансової безпеки регіонального людського розвитку в контексті стратегії економічних реформ [Текст] / В.Ф. Столяров, О.В. Шинкарьок // Збірник наукових праць. Вип. 9. Економічні науки. – Чернівці: Книги–XXI, 2013. – С. 76-89. 13. **Столяров В.Ф.** Провідні складові механізму державного управління «життям по-новому» (в умовах децентралізації влади) / В.Ф. Столяров, О.В. Шинкарьок // Вісник економічної науки України. – Донецьк, 2014. – № 2. – С. 131-140. 14. **Столяров В.Ф.** Науково-освітнє забезпечення механізму державного управління «життям по-новому» (в умовах децентралізації влади) / В.Ф.

Столяров, О.В. Шинкарук // Вісник економічної науки України. – Донецьк, 2014. – № 3. – С. 113-126.

**Столяров В. Ф., Кушлак О. І., Овчаренко Т. В., Столярова В. В. Фінансування людського розвитку в Луганській області: тенденції та перспективи**

У статті розглянуто аналітично-статистичні матеріали щодо фінансування провідних складових людського розвитку в Луганській області у 2003-2010 рр. Узагальнено пріоритети соціально-економічного розвитку регіону в контексті розробки Бюджетної програми людського розвитку на період до 2020 року.

Визначено напрями подальшого вдосконалення концептуальних положень реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

*Ключові слова:* фінансові ресурси, фінансування, людський розвиток.

**Столяров В. Ф., Кушлак А. И., Овчаренко Т. В., Столярова В. В. Финансирование человеческого развития в Луганской области: тенденции и перспективы**

В статье рассмотрены аналитические и статистические материалы по финансированию ведущих составляющих человеческого развития в Луганской

области в 2003-2010 гг. Обобщены приоритеты социально-экономического развития региона в контексте разработки Бюджетной программы человеческого развития на период до 2020 года.

Определены направления дальнейшего совершенствования концептуальных положений реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине.

*Ключевые слова:* финансовые ресурсы, финансирование, человеческое развитие.

**Stolyarov V.F., Kushlak A.I., Ovcharenko T.V., Stolyarova V.V. Financing Human Development in Lugansk region: trends and prospects**

In the article the analytical and statistical data concerning the financing of major components of human development in the Lugansk region in 2003-2010. Generalization priorities of socio-economic development of the region in the context of the development budget program of human development till 2020.

The identified areas for further improvement of the conceptual provisions of the local government reform and territorial organization of power in Ukraine.

*Keywords:* financial resources, financing, human development.

Стаття надійшла до редакції 27.02.2015

Прийнято до друку 09.04.2015