

Маркович Г. Б.,

заступник директора Департаменту місцевих бюджетів
Міністерства фінансів України

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ У СЕРЕДНЬОСТРОКОВІЙ ПЕРСПЕКТИВІ

Бюджети місцевого самоврядування як потужний інструмент економічного та соціального розвитку країни перебувають у центрі уваги науковців, працівників органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та фінансових органів. Проблема підвищення фінансової спроможності цих бюджетів останніми роками є надзвичайно актуальною.

Метою статті є аналіз заходів з реалізації Концепції реформування місцевих бюджетів, затверджених наказом Міністерства фінансів від 27.08.2007 № 973, що дасть змогу розмежувати завдання довгострокового та стратегічного значення, уточнити перелік конкретних заходів кожного із завдань, узгодити пріоритетні напрямки роботи відповідальних виконавців з реалізації Концепції.

У контексті кожного завдання (напряму роботи) можна виокремити заходи щорічного виконання та ті, які реалізовуватимуться протягом певного періоду. Серед стратегічних заходів, визначених Концепцією реформування місцевих бюджетів, які здійснюватимуться упродовж 2008–2011 рр., варто виокремити, такі:

Зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування. Забезпечення формування показників місцевих бюджетів на плановий бюджетний період зі збільшенням питомої ваги загального фонду місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України. У межах цього заходу передбачено вдосконалення методики планування показників місцевих бюджетів (Міністерство фінансів України) з урахуванням пропозицій місцевих органів виконавчої влади.

Забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів. Затвердження стандартів бухгалтерського обліку в державному секторі з метою підвищення ступеня прозорості використання бюджетних коштів (Міністерство фінансів України). Також має бути забезпечено вдосконалення систем бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів і бухгалтерського обліку бюджетних установ (Державне казначейство України), наукове обґрунтування стандартів бухгалтерського обліку в державному секторі (Науково-дослідний фінансовий інститут).

Упродовж 2008–2009 рр. передбачається виконання таких завдань:

Підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізація управління бюджетними коштами. Забезпечення реалізації Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”: подання Кабінету Міністрів України проекту урядового рішення щодо методики визначення стандартів надання основних соціальних послуг населенню та їх вартості; запровадження державних соціальних стандартів та нормативів у відповідних галузях бюджет-

ної сфери. Передбачається розробка та уточнення показників державних соціальних стандартів та нормативів у відповідних галузях бюджетної сфери: освіта (Міністерство освіти та науки України), охорона здоров'я (Міністерство охорони здоров'я України), соціальний захист та соціальне забезпечення (Міністерство праці та соціальної політики України), фізична культура та спорт (Міністерство сім'ї, молоді та спорту України), культура та мистецтво (Міністерство культури та туризму України); застосування розроблених показників при оцінці ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів (Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України), надання інформації для розрахунку системи показників (Державне казначейство України), врахування пропозицій місцевих органів виконавчої влади.

Запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу з визначенням: цілей, завдань, видів планування, переліку показників середньострокового бюджетного планування; порядку взаємодії всіх учасників цього процесу; процедури взаємоузгодження показників розвитку місцевих бюджетів на середньострокову перспективу з показниками проекту Державного бюджету України на відповідний рік. У межах заходу планується запровадження системи середньострокового бюджетного планування місцевих бюджетів (Міністерство фінансів України), надання пропозицій щодо методики середньострокового бюджетного планування (Міністерство економіки України, Міністерство регіонального розвитку та будівництва України), наукове обґрунтування планування показників місцевих бюджетів на середньострокову перспективу (Науково-дослідний фінансовий інститут), врахування пропозицій місцевих органів виконавчої влади.

Передбачено вдосконалення процедури казначейського обслуговування місцевих бюджетів: спрощення механізму казначейського обслуговування зазначених бюджетів; покращання методології складання форм звітності, розробка та запровадження нових форм фінансової звітності про виконання бюджетів (Державний комітет статистики України, Міністерство регіонального розвитку та будівництва України); розробка програмного забезпечення програмно-цільового методу складання і виконання місцевих бюджетів та узагальнення показників (Державне казначейство України), врахування пропозицій місцевих органів виконавчої влади.

Окрім основних стратегічних напрямків реформування місцевих бюджетів слід виокремити заходи, які потребують *щорічного розгляду*.

Удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин. Розробка проекту Постанови Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 05.09.2001 № 1195" щодо удосконалення методики: обчислення доходів та видатків місцевих бюджетів, які враховуються при встановленні обсягів міжбюджетних трансфертів; визначення коефіцієнта вирівнювання, який застосовується при розрахунку обсягу коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного. Зокрема, передбачається

удосконалення методики розрахунку прогнозних показників доходів та видатків місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, розробка методики застосування коефіцієнтів вирівнювання (Міністерство фінансів України), уточнення нормативів видатків, які застосовуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів: видатків на освіту (Міністерство освіти та науки України); охорону здоров'я (Міністерство охорони здоров'я України); соціальний захист та соціальне забезпечення; фізичну культуру та спорт (Міністерство сім'ї, молоді та спорту України); утримання органів управління (Міністерство праці та соціальної політики України); культуру та мистецтво (Міністерство культури та туризму України); складання прогнозів макроекономічних показників (Міністерство економіки України); надання інформації для складання прогнозів доходів місцевих бюджетів (Державна податкова адміністрація України); наукове обґрунтування методологічних підходів формульних розрахунків міжбюджетних трансфертів (Науково-дослідний фінансовий інститут); врахування пропозицій місцевих органів виконавчої влади.

Впровадження системи стимулювання органів місцевого самоврядування до нарощування дохідної бази місцевих бюджетів, які отримують дотацію вирівнювання і щороку нарощують дохідну базу, та таких, що забезпечують збільшення надходжень до державного бюджету. Зокрема, передбачається вдосконалення формульних підходів міжбюджетних відносин з метою стимулювання органів місцевого самоврядування до нарощування їх дохідної бази (Міністерство фінансів України), розробка системи показників соціально-економічної спроможності адміністративно-територіальних одиниць (Міністерство економіки України), надання комплексної інформації про податкові надходження місцевих бюджетів (Державна податкова адміністрація України), врахування пропозицій місцевих органів виконавчої влади.

Забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів. Удосконалення інформаційно-статистичної бази соціально-економічних показників розвитку регіонів. У межах цього напрямку здійснюватиметься розробка системи соціально-економічних показників розвитку регіонів (Державний комітет статистики України), обґрунтування цієї системи (Міністерство економіки України) та забезпечення її практичного застосування (Міністерство фінансів України), врахування пропозицій місцевих органів виконавчої влади.

Упродовж 2008 р. передбачається реалізація певних завдань.

Зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування. Передусім це розробка проекту Закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України" щодо розширення джерел дохідної частини місцевих бюджетів за рахунок: оптимального розподілу податків і зборів (обов'язкових платежів) між державним та місцевими бюджетами; перерозподілу доходів між рівнями місцевих бюджетів; перегляду складу доходів, які враховуються чи не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Передбачається проведення аналізу складу доходів місцевих бюджетів у системі міжбюджетних відносин з поданням подальших пропозицій (Міністерство фінансів України), розробка питань щодо розширення дохідних джерел

місцевих бюджетів (Міністерство економіки України), надання інформації стосовно податкових надходжень органів місцевої влади (Державна податкова адміністрація України), врахування пропозицій місцевих органів виконавчої влади.

Підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізація управління бюджетними коштами. Розробка проекту Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” щодо: розмежування видатків на виконання делегованих державою і власних повноважень органів місцевого самоврядування; конкретизації видаткових повноважень місцевих бюджетів у галузях бюджетної сфери; перерозподілу видатків між державним і місцевими бюджетами та видатками, що враховуються та не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Передбачається розробка пропозицій перерозподілу видатків між державним і місцевими бюджетами (Міністерство фінансів України), конкретизація видаткових повноважень місцевих бюджетів у таких галузях бюджетної сфери: освіта (Міністерство освіти та науки України), охорона здоров’я (Міністерство охорони здоров’я України), соціальний захист та соціальне забезпечення (Міністерство праці та соціальної політики України), фізична культура та спорт (Міністерство сім’ї, молоді та спорту України), культура та мистецтво (Міністерство культури та туризму України); розробка пропозицій щодо розподілу видаткових повноважень (Міністерство економіки України), удосконалення механізму формування мережі розпорядників бюджетних коштів (Державне казначейство України), врахування пропозицій місцевих органів виконавчої влади.

Удосконалення методики розрахунку видатків місцевих бюджетів на базі Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги. Передбачається розробка системи показників на основі Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб (Міністерство праці та соціальної політики України), забезпечення уточнення нормативів видатків (Міністерство фінансів України), внесення змін до плану рахунків бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів (Державне казначейство України), врахування пропозицій місцевих органів виконавчої влади.

Запровадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу. Затвердження структури коду програмної класифікації видатків і кредитування місцевих бюджетів. Надання пропозицій з удосконалення програмної класифікації видатків і кредитування місцевих бюджетів (Міністерство фінансів України), внесення змін до системи бухгалтерського обліку виконання державного та місцевих бюджетів (Державне казначейство України), наукове обґрунтування застосування програмної класифікації видатків і кредитування місцевих бюджетів (Науково-дослідний фінансовий інститут), врахування пропозицій місцевих органів виконавчої влади. Подання на розгляд Кабінету Міністрів України проекту розпорядження щодо проведення експерименту із запровадження елементів програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів в окремих регіонах

(Житомирська, Луганська, Львівська області, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим). Планується розробка та затвердження типового переліку бюджетних програм і показників їх виконання органами місцевого самоврядування у частині делегованих повноважень (Міністерство фінансів України); розробка та уточнення показників бюджетних програм у відповідних галузях бюджетної сфери: освіта (Міністерство освіти та науки України), охорона здоров'я (Міністерство охорони здоров'я України), соціальний захист та соціальне забезпечення (Міністерство праці та соціальної політики України), фізична культура та спорт (Міністерство сім'ї, молоді та спорту України), культура та мистецтво (Міністерство культури та туризму України), врахування пропозицій місцевих органів виконавчої влади.

Посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів. Передбачено розробку проекту Закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України" щодо удосконалення порядку та умов надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів: визначення критеріїв надання субвенцій, створення фондів регіонального розвитку, вдосконалення процедури здійснення запозичень до місцевих бюджетів (Міністерство фінансів України, Міністерство економіки України, місцеві органи виконавчої влади); подання пропозицій щодо вдосконалення механізму реалізації інвестиційних проектів (Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, Міністерство з питань житлово-комунального господарства України).

Запровадження прозорого механізму прийняття місцевими органами виконавчої влади рішень щодо капітальних вкладень згідно з встановленими умовами: обов'язковість обговорення та схвалення відповідною територіальною громадою проектів, проведення відкритого конкурсу на кращий інвестиційний проект та надання висновків про наслідки реалізації проектів (Міністерство фінансів України, Міністерство економіки України); подання пропозицій щодо можливості реалізації прийнятих рішень про проведення капітальних вкладень (Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, Міністерство з питань житлово-комунального господарства України), врахування пропозицій місцевих органів виконавчої влади.

Здійснення видатків з реалізації інвестиційних проектів за умови їх відповідності програмам соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць на середньострокову перспективу. Передбачається перегляд та уточнення програм соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць на середньострокову перспективу (Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України), забезпечення реалізації прийнятих положень зазначених програм (Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, Міністерство з питань житлово-комунального господарства України), врахування пропозицій місцевих органів виконавчої влади.

Завдання та заходи з реалізації Концепції реформування місцевих бюджетів представлені у таблиці.

Підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів та посилення контролю і відповідальності за дотриманням бюджетного законодавства. Введення механізму моніторингу та оцінки ефективності здійснення

Таблиця

Завдання та заходи з реалізації Концепції реформування місцевих бюджетів

Завдання	Заходи		
	2008	2009	2010 2011
Зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування	<p>Забезпечення формування показників місцевих бюджетів на плановий бюджетний період зі збільшенням питомої ваги загального фонду місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України</p> <p>Розробка проекту Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” щодо розширення джерел дохідної частини місцевих бюджетів за рахунок:</p> <ul style="list-style-type: none"> — оптимального розподілу податків і зборів (обов’язкових платежів) між державним та місцевими бюджетами; — перерозподілу доходів між рівнями місцевих бюджетів; — перегляду складу доходів, які враховуються чи не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів 		

Продовження таблиці

Завдання	Заходи		
	2008	2009	2010
Підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізація управління бюджетними коштами	<p>Розробка проекту Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” щодо:</p> <ul style="list-style-type: none"> — розмежування видатків на виконання делегованих державою і власних повноважень органів місцевого самоврядування; — конкретизації видаткових повноважень місцевих бюджетів у галузях бюджетної сфери; — перерозподілу видатків між державним і місцевими бюджетами та видатками, що враховуються чи не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів 		
	<p>Удосконалення методики розрахунку видатків місцевих бюджетів на базі Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги</p> <p>Забезпечення реалізації Закону України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”:</p> <ul style="list-style-type: none"> — подання Кабінету Міністрів України проекту урядового рішення щодо методики визначення стандартів надання основних соціальних послуг населенню та їх вартості; — запровадження державних соціальних стандартів та нормативів у відповідних галузях бюджетної сфери 		

Продовження таблиці

Завдання	Заходи		
	2008	2009	2010
Удосконалення системи регулювання міжбюджетних відносин	<p>Розробка проекту Постанови Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 05.09.2001 № 1195” щодо удосконалення методики:</p> <ul style="list-style-type: none"> — обчислення доходів та видатків місцевих бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів; — визначення коефіцієнта вирівнювання, який застосовується при розрахунку обсягу коштів, що передаються з місцевих бюджетів до державного 		
	<p>Розробка проекту Закону України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” стосовно запровадження нового механізму формування місцевих бюджетів (передача відповідній райдержадміністрації (міському виконавчому комітету) на договірних засадах повноважень відповідних рад щодо складання та виконання бюджетів територіальних громад сіл, селищ і міст районного значення, в яких питома вага дотації вирівнювання на плановий бюджетний період становить понад 70 % обсягу загального фонду відповідного бюджету)</p>		
	<p>Впровадження системи стимулювання органів місцевого самоврядування до нарощування дохідної бази по місцевих бюджетах, які отримують дотацію вирівнювання і щороку нарощують дохідну базу, та таких, що забезпечують збільшення надходжень до державного бюджету</p>		

Продовження таблиці

Завдання	Заходи			
	2008	2009	2010	
Завдання	<p>Запровадження механізму планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу з визначенням:</p> <ul style="list-style-type: none"> — цілей, завдань, видів планування, переліку показників середньострокового бюджетного планування; — порядку взаємодії всіх учасників процесу середньострокового бюджетного планування; — процедури взаємоузгодження показників розвитку місцевих бюджетів на середньострокову перспективу з показниками проекту Державного бюджету України на відповідний рік 			2011
	<p>Подання на розгляд Кабінету Міністрів України проекту Розпорядження щодо проведення експерименту із запровадження елементів програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів в окремих регіонах</p>			
	<p>Затвердження структури коду програмної класифікації видатків і кредитування місцевих бюджетів</p>			
	<p>Затвердження типового переліку бюджетних програм та показників їх виконання органами місцевого самоврядування у частині делегованих повноважень</p>			

Продовження таблиці

Завдання	Заходи		
	2008	2009	2010
Завдання Зaproвадження планування місцевих бюджетів на середньострокову перспективу	Удосконалення процедури казначейського обслуговування місцевих бюджетів: — спрощення механізму казначейського обслуговування місцевих бюджетів; — удосконалення методології складання форм звітності, розробка та запровадження нових форм фінансової звітності про виконання бюджетів; — розробка програмного забезпечення програмно-цільового методу складання і виконання місцевих бюджетів та узагальнення показників		2011
Завдання Забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів	Удосконалення інформаційно-статистичної бази соціально-економічних показників розвитку регіонів		
	Затвердження стандартів бухгалтерського обліку в державному секторі з метою підвищення ступеня прозорості використання бюджетних коштів		
	Запровадження публічного обговорення щорічних звітів про виконання місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування		

Продовження таблиці

Завдання	Заходи			
	2008	2009	2010	2011
Посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів	<p>Розробка проекту Закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України" щодо вдосконалення порядку та умов надання субвенцій для реалізації інвестиційних проектів (визначення критеріїв надання субвенцій, створення фондів регіонального розвитку, удосконалення процедури здійснення запозичень до місцевих бюджетів)</p> <p>Запровадження прозорого механізму прийняття місцевими органами виконавчої влади рішень щодо капітальних вкладень відповідно до встановлених умов (обов'язковість обговорення та схвалення відповідною територіальною громадою проектів, проведення відкритого конкурсу на кращий інвестиційний проект та надання висновків про наслідки реалізації проектів)</p> <p>Здійснення видатків з реалізації інвестиційних проектів за умови їх відповідності програмам соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць на середньострокову перспективу</p>			

Продовження таблиці

Завдання	Заходи			
	2008	2009	2010	2011
Посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів		Спрямовування коштів фондів регіонального розвитку на модернізацію об'єктів інфраструктури в регіонах для підвищення інвестиційної привабливості та інноваційного розвитку адміністративно-територіальних одиниць		
	Розробка та прийняття програм подолання депресивності регіонів			
	Розробка проекту Закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України" щодо вдосконалення процедур: — контролю за дотриманням бюджетного законодавства в процесі складання та виконання місцевих бюджетів; — визначення фінансової та адміністративної відповідальності за порушення місцевими органами виконавчої влади вимог бюджетного законодавства; — здійснення фінансового контролю в бюджетних установах			
Підвищення ефективності управління коштами місцевих бюджетів та посилення контролю і відповідальності за дотриманням бюджетного законодавства	Запровадження механізму моніторингу та оцінки ефективності здійснення органами місцевого самоврядування делегованих державних повноважень			

органами місцевого самоврядування делегованих державних повноважень. Передбачається розробка показників якості виконання органами місцевого самоврядування зазначених повноважень (Міністерство фінансів України, Міністерство економіки України, Міністерство регіонального розвитку та будівництва України), надання пропозицій щодо проведення контролю за виконанням делегованих повноважень з використанням системи показників (Головне контрольно-ревізійне управління України), надання інформації для розрахунку системи показників (Державне казначейство України), врахування пропозицій місцевих органів виконавчої влади.

Забезпечення прозорості процесу формування та виконання місцевих бюджетів. Запровадження публічного обговорення щорічних звітів про виконання місцевих бюджетів органами місцевого самоврядування та забезпечення всебічного доступу до інформації про виконання місцевих бюджетів і врахування результатів її обговорення (Міністерство фінансів України), наукове обґрунтування необхідності забезпечення прозорості процесу формування та виконання зазначених бюджетів (Науково-дослідний фінансовий інститут), врахування пропозицій місцевих органів виконавчої влади.

Отже, послідовна реалізація організаційно-правових напрямів реформування місцевих бюджетів дасть змогу забезпечити стабільний розвиток місцевих фінансів у середньостроковій перспективі.

Література

1. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 № 2542-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37. – 189 ст.
2. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 2006.05.23 № 308-р // Офіційний вісник України. – 2007. – № 38. – С. 12.
3. Наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції реформування місцевих бюджетів” від 27.08.2007 № 973.