

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 352.07

ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ДЕЛЕГОВАНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Гончаренко М. В.,

к. держ. упр., доц.,

доцент кафедри економічної теорії та фінансів,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

Статтю присвячено дослідженню особливостей фінансового забезпечення виконання делегованих повноважень місцевого самоврядування в умовах здійснення реформи бюджетної децентралізації в Україні.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, делеговані повноваження, освіта, охорона здоров'я, культура, соціальний захист і соціальне забезпечення, міжбюджетні трансферти, цільові субвенції, додаткова дотація, соціальні стандарти.

Goncharenko M. V.,

PhD in Public Administration, Associate Professor,

Associate Professor at the Department of Economic Theory and Finance, KRI NAPA, Kharkiv

FEATURES OF FINANCIAL SUPPORT FOR IMPLEMENTATION OF DELEGATED POWERS OF LOCAL GOVERNMENT UNDER DECENTRALIZATION

The article is devoted to a study of the peculiarities of financial support for the implementation of delegated powers of local self-government in the context of implementing the budget decentralization reform in Ukraine.

Key words: decentralization, local government, delegated authority, education, health, culture, social protection and social security, intergovernmental transfers, targeted subventions, additional subsidies, social standards.

Питання реформування місцевого самоврядування та фіскальної децентралізації вже тривалий час є предметом обговорень на рівні влади та у професійних колах. Однак лише з 2014 р. зі схваленням Кабінетом Міністрів України (КМУ) Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні та затвердження Плану заходів з її реалізації, ці процеси набули практичного втілення. Починаючи з 2015 р. набрали юридичної сили зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими здійснено перший етап бюджетної децентралізації.

© Гончаренко М. В., 2017

Theory and Practice of Public Administration 3(58)/2017

147

Основними завданнями, які планується реалізувати в рамках бюджетної децентралізації, є: перегляд та визначення переліку власних та делегованих повноважень; розширення фінансової бази органів місцевого самоврядування; перехід до системи цільових трансфертів, спрямованих на компенсацію видатків органів місцевого самоврядування в результаті реалізації ними делегованих функцій; запровадження розрахунку на основі формули перерозподілу національних податків, закріплених за місцевими бюджетами; запровадження максимального рівня прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування тощо.

Однак збільшення частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті або краще утримання наявної мережі бюджетних установ не можна вважати метою бюджетної децентралізації. Лише підвищення якості конкретного переліку послуг для конкретного громадянина може забезпечити правильний напрям перетворень. З огляду на це дослідження механізмів фінансового забезпечення виконання місцевим самоврядуванням делегованих повноважень в умовах проведення реформи децентралізації отримує особливу актуальність.

Проблеми управління місцевими фінансами є предметом зацікавлення багатьох вчених, серед яких О. Молдован, О. Кириленко, І. Луніна, В. Федосов, С. Юрій та ін. Сучасні процеси розбудови системи місцевих бюджетів, фінансові аспекти об'єднання територіальних громад досліджують Ю. Ганущак, Г. Маркович, Т. Станкус тощо. Разом із тим практичне втілення реформи бюджетної децентралізації та процеси об'єднання територіальних громад в Україні виявляють низку проблемних питань у сфері виконання місцевим самоврядуванням делегованих повноважень, що вимагає глибшого дослідження фінансових механізмів їхнього забезпечення.

Метою статті є дослідження особливостей фінансового забезпечення виконання делегованих повноважень місцевого самоврядування в умовах децентралізації на прикладі об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ).

Головні повноваження місцевого самоврядування закріплено в загальному вигляді у ст. 143 Конституції України, а деталізовано в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», яким передбачений поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані.

Делегування повноважень – це двосторонні імперативні правовідносини, у яких один орган має власну компетенцію, визначену нормативними актами, а інший – належну правоздатність на одержання й реалізацію цих повноважень. Компетенція першого органу є джерелом компетенції другого органу. Таким чином, делегування означає, як правило, надання повноважень на певний час зі збереженням у суб'єкта, що делегує, права повернути їх до власного виконання. Водночас суб'єкт, що делегує, набуває право контролю стану і наслідків виконання делегованих повноважень та повинен фінансувати їхнє здійснення з власних коштів [5].

Згідно з принципом субсидіарності, у Бюджетному кодексі України здійснено розмежування видатків між різними видами місцевих бюджетів з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих державою послуг та наближення їх до безпосереднього споживача. Ст. 89 Кодексу визначає перелік основних повноважень, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування базового рівня (міст обласного та республіканського значення, бюджетами ОТГ та районними бюджетами) [1]. Разом із тим бюджети сіл та їхніх об'єднань, селищ та міст районного значення в контексті проведення

бюджетної децентралізації було звільнено від необхідності забезпечення основних гарантованих послуг. Ці функції нині за них виконують районні бюджети, не будучи за своєю суттю бюджетами місцевого самоврядування базового рівня.

Згідно зі ст. 89 Бюджетного кодексу України [1], з бюджетів міст обласного та республіканського значення, районних бюджетів, бюджетів ОТГ здійснюються видатки:

1) на освіту: а) дошкільну; б) загальну середню; в) навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації; г) інші державні освітні програми; ґ) вищу (на оплату послуг із підготовки фахівців, наукових та науково-педагогічних кадрів у вищих навчальних закладах I–IV рівнів акредитації державної та комунальної власності відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів); д) позашкільну;

2) охорону здоров'я: а) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу; б) програми медико-санітарної освіти; в) інші державні програми медичної та санітарної допомоги;

3) соціальний захист та соціальне забезпечення: а) державні програми соціального забезпечення та соціального захисту (за рахунок цільових субвенцій з державного бюджету); б) районні та міські програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

4) культуру та мистецтво (у т. ч. сільські, селищні та міські палаци і будинки культури, клуби та бібліотеки; театри, районні (міські) бібліотеки або централізовані бібліотеки районної (міської) централізованої бібліотечної системи тощо);

5) фізичну культуру і спорт.

Загальний обсяг видатків місцевих бюджетів на соціально-культурну сферу у 2016 р. склав 275,6 млрд грн, що на 22,2 % більше, ніж у 2015 р. Серед них найбільшими за обсягом є видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення – 106,4 млрд грн (або 30,4 % від усіх видатків місцевих бюджетів), освіту – 94,6 млрд грн (27,0 %), охорону здоров'я – майже 63,0 млрд грн (18,0 %). Питома вага видатків на культуру та мистецтво і фізкультуру та спорт значно нижча, – відповідно, 2,4 і 0,9 %. На здійснення управлінських функцій у 2016 р. було спрямовано 4,5 % загального обсягу видатків [2, с. 75–76]. Отже, фінансування делегованих повноважень складає близько 80 % видатків місцевих бюджетів.

Основним фінансовим інструментом забезпечення державою переданих місцевому самоврядуванню повноважень є міжбюджетні трансферти, зокрема цільові субвенції. У проекті Державного бюджету України на 2018 р. найбільшу питому вагу в складі трансфертів загального фонду мають субвенції:

– на здійснення державних програм соціального захисту. Їхній обсяг, а це чотири субвенції (допомога сім'ям із дітьми, пільги та житлові субсидії, соціальна допомога на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування), складає 116,6 млрд грн (44,8 % в загальному обсязі);

– медична – 60,4 млрд грн (23,2 %);

– освітня – 52,4 млрд грн (20,1 %) [4].

Також для збалансування бюджетної системи в Україні здійснюється горизонтальне вирівнювання податкової спроможності місцевих бюджетів, у результаті якого громада може отримати базову дотацію, якщо рівень її податкоспроможності нижче, ніж середній за країною.

Розгляньмо особливості фінансового забезпечення делегованих повноважень місцевого самоврядування на рівні ОТГ.

Забезпечення якісних освітніх послуг є одним із найбільш важливих і соціально чутливих завдань об'єднаних громад. Це найвагоміша за питомою вагою частка видатків місцевих бюджетів ОТГ – видатки на освіту складають близько половини у структурі місцевих бюджетів (у деяких громадах цей показник сягає 75 %). Майже в кожній громаді послуги освіти стосуються не менше 30 % населення громади (діти, їхні батьки, вчителі), функціонування освітньої мережі забезпечує постійною роботою до 25 % працездатного населення громад. Разом із тим для цієї галузі характерна наявність значної кількості проблемних аспектів, що турбують як місцеву владу, так і пересічних громадян. Даються взнаки недостатність досвіду управління освітою в новостворених ОТГ, недосконалий механізм фінансового забезпечення галузі, неефективність освітньої мережі, що лишилася у спадок ще з радянських часів.

Починаючи з 2015 р. галузь освіти фінансується місцевою владою за рахунок цільової освітньої субвенції, механізм розрахунку якої з того часу змінювався вже декілька разів. У 2018 р. розподіл освітньої субвенції між місцевими бюджетами здійснюватиметься на основі нової формули, що враховуватиме нормативну наповнюваність класів (а не фактичну, як було до цього), що дозволить запровадити стимуляційний механізм під час проведення оптимізації мережі загальноосвітніх навчальних закладів [4].

Починаючи з 2017 р. освітня субвенція покриває лише платню педагогічного персоналу, а всі інші витрати покриваються за рахунок додаткової дотації на фінансування переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я. Така додаткова дотація надається у зв'язку з передачею на фінансування з місцевих бюджетів усіх видатків на загальноосвітні заклади (крім видатків на оплату праці педагогічних працівників), на оплату комунальних послуг та енергоносіїв для закладів охорони здоров'я.

Додаткова дотація покриває додаткові потреби з утримання закладів освіти та охорони здоров'я лише на дві третини. Значне зростання заробітної плати обслуговуючого персоналу освітніх закладів не враховано в додатковій дотації, як результат – ці витрати лягають на плечі громади і фінансуються за рахунок власних доходів. У такій ситуації розробники реформи вбачають стимул для місцевої влади оптимізувати наявну освітню і медичну мережу шляхом скорочення персоналу та закриття закладів, утримання яких є неефективним і які не забезпечують надання якісних послуг.

Дійсно відчутною проблемою для управління та бюджетної спроможності громад є наявність низки малокомплектних шкіл та НВК, собівартість утримання учня (дитини) в яких значно вища, ніж у середньому в громаді. Такі заклади не задовольняють потреби мешканців у якісних освітніх послугах та впливають на зниження економічної ефективності мережі освітніх установ громади. У зв'язку з цим у сфері освіти вкрай необхідні реорганізація та оптимізація мережі навчальних закладів та створення базових опорних шкіл з організованим підвезенням до них учнів із малонаселених пунктів, у результаті чого поліпшиться надання учням якісної освіти та підвищиться

економічна ефективність роботи навчальних закладів. Однак мешканці здебільшого з недовірою ставляться до укрупнення шкіл. Перспективи реорганізації освіти викликають загальне занепокоєння в громадах і зустрічають опір вчителів, які побоюються втратити свої робочі місця, та батьків, які з тривогою ставляться до того, що їхні діти будуть вимушені їздити до школи на далекі відстані та вливатися в новий колектив. Широко розповсюдженим став вислів: «Немає школи – немає села», що надає освітній реформі непопулярного відтінку.

З фінансової точки зору оптимізація бюджетної мережі вкрай необхідна, але на практиці влада громади має долати спротив місцевих жителів, які рідко розуміють фінансову природу муніципальних послуг. На жаль, прийняття владою громади непопулярних рішень викликає розчарування мешканців у процесах об'єднання і знижує авторитет очільників ОТГ в очах виборців. Утім оптимізацію рано чи пізно має бути проведено, однак на це потрібен певний час і виважені заходи. У громадах існує потреба у проведенні роз'яснювальної роботи серед населення щодо переваг освітньої реформи та упровадження адаптаційних заходів для персоналу освітніх закладів, що підлягають скороченню.

Значною проблемою для громад є те, що об'єкти освітньої мережі потребують капітальних та поточних ремонтів, поліпшення матеріально-технічного забезпечення навчального процесу (оновлення та доукомплектування комп'ютерною та оргтехнікою, мультимедійними та інтерактивними засобами), заходів із благоустрою територій навколо шкіл тощо. Ці проблеми громади здебільшого мають вирішувати за рахунок власних фінансових ресурсів. Однак об'єднання територіальних громад дозволило залучати кошти державної субвенції на розвиток інфраструктури, значну частину якої спрямовується на ремонти та покращення матеріально-технічного стану об'єктів освіти (реконструкція дахів у школах, систем опалення, заміна віконних блоків тощо).

Фінансування охорони здоров'я здійснюється за рахунок медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам, розподіл якої між місцевими бюджетами проводиться відповідно до формули, затвердженої Постановою КМУ від 19 серпня 2015 р. № 618. Водночас цю формулу може бути змінено в разі прийняття Верховною Радою України законопроектів щодо реалізації реформи фінансування системи охорони здоров'я.

Слід зазначити, що Урядом були внесені зміни (Постанова КМУ від 9 серпня 2017 р. № 574) до Порядку та умов надання медичної субвенції, якими врегульовано питання розмежування медичної субвенції для надання первинної та вторинної медичної допомоги для міст обласного значення, районів та ОТГ. Зокрема, обсяг субвенції, що спрямовується на первинну медичну допомогу, повинен становити не більше 40 % загального обсягу субвенції для районів та ОТГ, що добровільно об'єдналися на базі районів, та не більше 30 % загального обсягу субвенції для міст обласного значення та ОТГ, які добровільно об'єдналися на базі міст обласного значення. На вторинну медичну допомогу будуть спрямовуватися кошти в обсязі не менше 60 і 70 %, відповідно [3].

На сьогодні, коли процес об'єднання громад тільки-но розпочався, значна кількість ОТГ зволікає із прийняттям цієї галузі до сфери своїх

повноважень і передає медичну субвенцію на районний рівень. Основною причиною такої ситуації є розмитість остаточних перспектив державної реформи охорони здоров'я. Питання фінансування медичної галузі є найбільшчим у співпраці районних державних адміністрацій і влад ОТГ, оскільки при розподілі районною владою переданої громадою в район медичної субвенції пріоритет надається фінансуванню вторинної ланки, і порушується пропорція, встановлена законодавством (40 % – первинна, 60 % – вторинна медицина). Недофінансування первинної ланки викликає невдоволення в середовищі медичних працівників, а також опір влади ОТГ, оскільки саме вона відповідає за цей рівень. Питання переходу повноважень щодо фінансування первинної ланки гальмується також перебігом медичної реформи, яка не окреслює чітких перспектив. Серед працівників медичної галузі спостерігаються випадки занепокоєння та недовіри до влади. І мешканці, і самі медичні працівники відзначають низьку якість послуг. Проблемними залишаються питання матеріально-технічного оснащення закладів первинної медико-санітарної допомоги, забезпеченості транспортними засобами, паливно-мастильними матеріалами, відсутнє в повному обсязі фінансування на забезпечення потреб у безкоштовних медикаментах для пільгової категорії населення, відсутнє спеціалізоване обладнання, катастрофічною є ситуація з вакцинами.

У формулі розрахунку медичної субвенції не враховується ситуація, коли послугами закладів охорони здоров'я, що перебувають на території громади, користується населення, яке мешкає поза її межами. Це створює додаткове фінансове навантаження на місцевий бюджет.

Разом із тим у проекті Державного бюджету України на 2018 р. передбачено також додаткові цільові субвенції на виконання делегованих повноважень у сфері охорони здоров'я, зокрема це субвенції:

- на придбання витратних матеріалів для закладів охорони здоров'я та лікарських засобів для інгаляційної анестезії;
- медикаментів та виробів медичного призначення для забезпечення швидкої медичної допомоги;
- на відшкодування вартості лікарських засобів для лікування окремих захворювань [3].

Функції соціального захисту на місцевому рівні фінансуються здебільшого за рахунок цільової субвенції з державного бюджету. ОТГ, як правило, ще не створили структурних підрозділів, що здійснюватимуть управління наданням соціальних послуг, тому субвенції на допомогу сім'ям із дітьми, пільги та житлові субсидії, соціальну допомогу на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, надходять на районний рівень. Утім з бюджету громад фінансуються заробітні плати соціальних працівників, які здійснюють допомогу самотнім і хворим громадянам.

Культура знаходиться в найгіршому становищі серед усіх галузей соціально-культурної сфери. Уже тривалий час її фінансування здійснювалося за залишковим принципом, що в кінцевому підсумку призвело до занепаду багатьох приміщень та втрати професійних кадрів, які шукають собі кращої долі в інших сферах економіки та державного управління.

Видатки на культуру мають незначну питому вагу, громади в більшості випадків фінансово забезпечують проведення окремих культурних заходів,

але не здійснюють загального фінансування галузі. Випадки зволікання з переходом галузі на фінансування з бюджетів ОТГ пояснюються перш за все побоюваннями влади щодо необхідності вкладення значних коштів у ремонт і підтримку об'єктів інфраструктури, що лишилися у спадок з радянського періоду з його схильністю до гігантоманії. Деякі будинки культури і клуби знаходяться в занепаді, інколи вони неадекватні за розмірами населеним пунктам, де їх побудовано. Навіть враховуючи зростання фінансових ресурсів місцевого самоврядування, бюджетна спроможність ОТГ недостатня для ремонту й утримання цих приміщень.

Розвиток культури в громадах тримається здебільшого на ентузіазмі працівників, які часто працюють у неопалюваних приміщеннях, купують канцелярські товари за власний кошт, самотужки здійснюють косметичні ремонти тощо.

Подібна ситуація спостерігається і в галузі фізкультури і спорту, де ОТГ можуть сподіватися тільки на власні ресурси, а також на участь у проєктах фінансової допомоги. Однак на сьогодні ОТГ надають перевагу фінансуванню більш гострих місцевих проблем, таких як ремонт доріг, відновлення комунальної інфраструктури, вирішенню соціальних питань тощо.

Реформа територіально-адміністративного устрою та перші кроки бюджетної децентралізації надали місцевому самоврядуванню ширші можливості у здійсненні делегованих повноважень. Держава надає цільові трансферти на здійснення послуг у галузях освіти, охорони здоров'я та соціального захисту населення. Крім цього, здійснюється горизонтальне вирівнювання податкової спроможності громад, що дозволяє їм надавати інші послуги на середньому для країни рівні. Слід зазначити, що органи місцевого самоврядування мають право за рахунок власних коштів збільшувати видатки на фінансування соціально-культурної сфери, однак власного ресурсу виявляється недостатньо для одночасного вирішення всіх нагальних проблем. Зазначену проблему може вирішити тільки запровадження в галузі освіти соціальних стандартів, а в галузі охорони здоров'я – страхової медицини. Ця проблематика може стати напрямом подальших досліджень із метою вдосконалення системи фінансового забезпечення делегованих повноважень місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI // Голос України. 2010. № 143. (4 серп.).
2. Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2016 рік / Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.; ІБСЕД, Проєкт «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. Київ, 2017. 92 с.
3. Лист Міністерства фінансів України "Про особливості складання проєктів місцевих бюджетів" від 1 серп. 2017 р. № 05110-14-21/20701. URL: <https://uteka.ua/publication/Ob-osobennostyax-sostavleniya-proektov-mestnyx-byudzheto>.
4. Маркович Г. Формування місцевих бюджетів на 2018 рік / Г. Маркович. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/6634>.
5. Наталенко Н. В. Фінанси та бюджет об'єднаної громади: (навч. модуль). Київ: Легальний статус, 2016. 72 с.

Надійшла до редколегії 20.09.2017 р.