

Мирослав Трещов

здобувач ДРІДУ НАДУ при Президентові України, к.е.н.

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ УКРАЇНИ У СВІТЛІ НОВИХ РЕФОРМ

Досліджено особливості формування видаткової частини місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів у нових умовах, що впроваджені в українському законодавстві. Визначено позитивні та негативні аспекти цього процесу, зокрема відсутність стандартів надання публічних послуг. Запропоновано напрямки удосконалення системи управління видатками місцевих бюджетів на основі впровадження комплексу стандартів надання публічних послуг. Визначено шляхи підвищення ефективності процесів продукування публічних послуг для населення.

Ключові слова: місцеве самоврядування, місцеві бюджети, видатки, публічні послуги, стандарти, реформування, ресурсне забезпечення, територіальна громада.

Myroslav Treschov

BASE OF LOCAL RESOURCE SUPPORT OPTIMAZATION IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL REFORM IN UKRAINE

The features of the formation of local budgets expenditure are researched in the new conditions of Ukrainian legislation. Positive and negative aspects of this process are determined. It is the lack of standards of public services. Directions of improving the management system of local budget expenditures through the introduction of a set of standards provision of public services are proposed. Also the ways of improving the efficiency of production of public services for the population are determined.

Keywords: local government, local budgets, expenditures, public services, standards, reform, resource support, local community.

Мирослав Трещов

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ РАСХОДНОЙ ЧАСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ УКРАИНЫ В СВЕТЕ НОВЫХ РЕФОРМ

Исследованы особенности формирования расходной части местных бюджетов с учетом межбюджетных трансфертов в новых условиях, внедренных в украинском законодательстве. Определены положительные и отрицательные аспекты этого процесса, в частности отсутствие стандартов предоставления публичных услуг. Предложены направления совершенствования системы управления расходами местных бюджетов на основе внедрения комплекса стандартов для публичных услуг. Определены пути повышения эффективности процессов выработки публичных услуг для населения.

Ключевые слова: местное самоуправление, местные бюджеты, расходы, публичные услуги, стандарты, реформирования, ресурсное обеспечение, территориальная община.

☞ У період суспільно-політичних змін, рушійними силами яких були кризові ситуації в країні, у тому числі суспільні й військові (наприклад, український Євромайдан, анексія Криму та військові дії на Сході України), як правило, у подальшому загострюються громадянські настрої щодо недовіри чинних систем державної та місцевої влади, що, своєю чергою, вимагає здійснення кардинальних трансформацій. Відповідно, до політичних сил, які виходять на державну арену за таких умов, висуваються завищені суспільні очікування позитивних змін, зокрема в житті громадян та доступності контролю населення за діями влади, як центральної, так і місцевої.

Ураховуючи вищезазначене, довіру суспільства можна здобути лише шляхом відкритості влади, поживлення економічного розвитку країни, приведення стандартів надання адміністративних і соціальних послуг відповідно до нормативів розвинутих країн, а з огляду на ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною і ЄС [10] – з європейським законодавством.

Досягнення цих стратегічних цілей неможливе без модернізації системи формування місцевих бюджетів, яка б дозволяла вибудувати систему місцевих фінансів згідно з міжнародними стандартами, базовим принципом яких є забезпечення місцевого самоврядування необхідними ресурсами для якісного виконання власних і делегованих державою повноважень та, відповідно, поживлення процесів соціально-економічного і культурного розвитку територій.

З огляду на це, особливій уваги потребують питання формування видаткової частини місцевих бюджетів, що підсилюються спірними результатами бюджетної реформи, упровадженої Законами України № 79-VIII від 28.12.2014 р. «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [5] та № 71-VIII від 28.12.2014 р. «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [6] та іншими перехресними законами та підзаконними актами. Як свідчить світова практика (і не лише країн з федеративним устроєм, а й унітарних), децентралізація фінансових повноважень є необхідною умовою досягнення місцевим самоврядуванням реальної незалежності у процесах ухвалення власних управлінських рішень щодо формування власного фінансового ресурсу, його розподілу і використання для досягнення цілей розвитку територіальних громад.

☞ Розробці теоретичних основ і практичних аспектів процесів формування та виконання місцевих бюджетів присвячені праці таких відомих науковців, як Н. Бойцун, С. Буковинський, Т. Безверхнюк, О. Василік, Ю. Ганущак, В. Геєць, Б. Данилишин, С. Лекарь, Ц. Огонь та інших.

Ураховуючи те, що всі дослідження проводилися до введення урядових змін кінця грудня 2014 р. з подальшими їх систематичними доповненнями, починаючи з

лютого 2015 р. з урахуванням вимог Міжнародного Валютного Фонду та його домовленостей з Україною для надання чергових кредитних коштів, то існуючі розробки не повною мірою висвітлюють новий рівень формування видаткової частини місцевих бюджетів. Відповідно, вивчення процесів формування видаткової частини місцевих бюджетів необхідно здійснювати з урахуванням останніх перетворень вітчизняної бюджетної системи.

➔ Мета статті – аналіз новітніх підходів до формування видаткової частини місцевих бюджетів України, вивчення перспектив запровадження стандартів надання публічних послуг та напрацювання пропозицій з оптимізації процесу збалансування місцевих бюджетів.

➔ Видатки місцевих бюджетів – це кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених в бюджетах місцевого самоврядування [1].

Бюджетним кодексом України (з урахуванням останніх змін від грудня 2014 р.) було закріплено розподіл видаткової частини місцевих бюджетів на видатки загального і спеціального фонду, складовою частиною яких є видатки бюджету розвитку. Такий функціональний розподіл відповідає переважній світовій практиці, згідно з якою, зазвичай, виокремлюються два види місцевих бюджетів – місцевий поточний (адміністративний) бюджет та місцевий інвестиційний бюджет.

Відповідно, було ліквідовано поділ видатків (доходів також) на ті, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (фінансування делегованих державою повноважень); та ті, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів (на власні повноваження), який є менш розповсюдженим у світі.

При цьому видатки загального фонду – це видатки адміністративного характеру, за рахунок яких мешканцям територіальних громад надаються публічні послуги.

Видатки спеціального фонду, на відміну від загального, здійснюються за рахунок конкретно визначених джерел доходів і у відповідних напрямках. Наприклад, за рахунок екологічного податку фінансуються виключно природоохоронні заходи, за рахунок збору за першу реєстрацію транспортного засобу – утримання дорожньої інфраструктури тощо.

Видатки бюджету розвитку спрямовуються на соціально-економічний розвиток регіонів: виконання інвестиційних програм, будівництво, капітальний ремонт та реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери і житлово-комунального господарства, будівництво газопроводів і газифікацію населених пунктів, будівництво і придбання житла окремим категоріям громадян, збереження та розвиток історико-культурних місць України та заповідників, будівництво та розвиток мережі метрополітенів тощо.

У межах чергової хвилі бюджетної децентралізації разом з додатковим фінансовим ресурсом органи місцевого самоврядування України отримали й видаткові повноваження, які раніше належали до сфери управління центральних органів влади, зокрема, на фінансування з місцевих бюджетів передано 389 закладів, установ, організацій та підприємств [8], із них:

- 155 закладів (установ, організацій) у сфері освіти;
- 107 медичних закладів, більше 90 % з них є спеціалізованими медико-санітарними частинами Укрзалізниці (Державна адміністрація залізничного транспорту України), на забезпечення функціонування яких необхідно більше 1 млрд грн;
- 24 заклади, які надають послуги з підготовки робітничих кадрів;

- 88 закладів (установ, організацій) фізичної культури та спорту;
- 14 культурних закладів (підприємств), більшість з яких – музеї.

Крім того, до видаткової сфери місцевого самоврядування включено заходи щодо забезпечення будівництва, реконструкції, ремонту та утримання вулиць і доріг комунальної власності у населених пунктах, на які у 2014 р. було передано із державного бюджету більше 2,5 млрд грн [7].

Механізми фінансування шляхом передачі між бюджетами різних рівнів трансфертів залишаються, але їх видозмінено.

Зміни у структурі міжбюджетних трансфертів передбачають ліквідацію всіх існуючих видів спеціалізованих трансфертів та впровадження замість них універсальних дотацій та субвенцій (табл. 1).

Також новим бюджетним законодавством введено довгострокові порядки використання коштів за субвенціями, а також передбачено, що невикористані кошти субвенцій в кінці року не вилучаються до держбюджету та спрямовуються на оновлення матеріально-технічної бази відповідних закладів (освітніх, медичних).

Однак, незважаючи на всі перетворення бюджетної системи України, все ж досі поточні (адміністративні) видатки переважають над видатками розвитку, що значно обмежує розвиток територій та підвищує залежність управлінських рішень органів місцевого самоврядування від центральної влади, яка в більшості випадків в ручному режимі розподіляє фінансовий ресурс між конкретними територіальними громадами.

Важливою рисою країн ЄС є зростання значущості місцевих бюджетів, які є вагомим ланкою фінансових систем, що під впливом зростання обсягів діяльності, розширення та ускладнення управління національним господарством все більше використовуються з метою делегування органам місцевого самоврядування не лише функцій надання публічних послуг, а й регулювання суспільно-господарських процесів у регіонах, згладжування диспропорцій у розвитку їх економічної та соціальної інфраструктури тощо [2].

При цьому основними напрямками реформування розподілу видаткових повноважень між центральними органами влади та місцевим самоврядуванням є підвищення рівня ефективності витрачання бюджетних ресурсів, збільшення ступеня деволюції та максимально можливе залучення населення до вирішення місцевих та регіональних справ, оскільки на тепер в Україні є беззаперечним пріоритет централізованих (загальнодержавних) суспільних благ над децентралізованими (місцевими або регіональними), що передбачає споживання стандартних суспільних благ жителями усіх територіальних громад, позбавляючи їх можливості задовольнити індивідуальні потреби [1].

Суттєвим негативним аспектом, який, на нашу думку, знижує ефективність формування видаткової частини місцевих бюджетів, є відсутність стандартів надання публічних послуг, що перетворює місцеві бюджети в механізми, які фінансують виключно потреби з утримання мережі бюджетних установ, фактично залишаючись «касами з виплати заробітної плати» та оплати комунальних послуг.

Згідно з чинним законодавством (з урахуванням змін), формули розрахунку базової, освітньої та медичної субвенцій залишилися практично незмінними і, як і раніше (постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149 «Деякі питання розподілу обсягу

Нові види міжбюджетних трансфертів в Україні з 1 січня 2015 р.

| Вид трансферту \ Назва бюджету | Обласні бюджети | Бюджет м. Києва | Бюджети міст обласного значення, районів | Бюджети об'єднаних територіальних громад |
|--|-----------------|-----------------|--|--|
| Базова дотація | + | | + | + |
| Освітня субвенція | | + | + | + |
| Субвенція на підготовку робітничих кадрів | + | + | | |
| Медична субвенція | + | + | + | + |
| Субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм | + | + | | |
| Реверсна дотація з місцевих бюджетів державному бюджету | + | | + | + |

Джерело: розроблено автором на основі [1].

міжбюджетних трансфертів» [4], що втратила чинність), здійснюються на основі окремих нормативних показників, зокрема:

- у галузі «Освіта» – бюджетної забезпеченості однієї дитини дошкільного віку, одного учня загальноосвітнього, позашкільного, професійно-технічного навчального закладу, приведених контингентів дітей дошкільного віку, учнів усіх типів загальноосвітніх навчальних закладів, учнів професійно-технічних навчальних закладів;
- у галузі «Охорона здоров'я» – чисельності населення територій та фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя.

При цьому нормативи фінансової забезпеченості розраховуються виходячи в багатьох випадках навіть не з наявного фінансового ресурсу, а з наданого на суб'єктивній основі, фактично не враховуючи потреби в ньому, що призводить до незабезпеченості навіть мінімальних потреб у коштах для надання населенню публічних послуг.

Відповідно, вважаємо, що основним напрямком реформування механізмів видатками місцевих бюджетів є заміна системи нормативних показників Міністерства фінансів та застарілих нормативів галузевих міністерств, більшість з яких модернізувалася на базі нормативів ЄСРП, а також запровадження системи стандартів надання публічних послуг, які мають бути розроблені й науково обґрунтовані для кожного їх виду.

Під стандартами надання публічних послуг слід розуміти мінімальні законодавчо закріплені вимоги щодо якості та своєчасності надання послуги, які мають бути забезпечені їх надавачами, а також вичерпний перелік кількісних і якісних показників, які характеризують такі послуги (перелік дій, витратних матеріалів і обладнання, розрахунок заробітної плати персоналу тощо). При цьому обов'язково до стандартів мають включатися складові, які характеризують часову або територіальну доступність публічної послуги.

Критеріями визначення стандартів надання публічних послуг можуть бути:

- ефективність (діяльність надавача послуги має бути спрямована на досягнення політики надання максимізації результату);
- мінімальна собівартість надання послуги;
- доступність послуги (часова, територіальна, спрощення адміністративних бар'єрів);

- комплексність надання послуг (створення центрів надання послуг, що дозволить не лише зекономити бюджетні кошти за рахунок ефекту масштабу, а й забезпечити належний рівень навантаження їх надавачів та економію часу споживачів послуг);
- чутливість до споживачів (за принципом «клієнт завжди правий»);
- публічність та доступність інформації про всі публічні послуги.

На базі цього можна забезпечити об'єктивність розрахунків потреби місцевих бюджетів у ресурсах на виконання видаткових повноважень, що забезпечить прозорість та публічне сприйняття обрахунку трансфертів з державного бюджету.

Доцільність введення стандартів надання публічних послуг також підтверджується прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 р. № 737 «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» [7], якою започатковано впровадження стандартів надання адміністративних послуг.

Вирішення потребує і проблема фільтрування переліку послуг з метою можливого виключення тих, на які бракує ресурсного забезпечення, адже політика декларативного, а не реального надання послуг громадянам призводить до загострення соціальної напруги та підвищує рівень невдоволення населення діями влади. З іншого боку, громадяни не можуть одержувати ті послуги, видатки на надання яких вони не забезпечили сплатою податків.

Актуальним залишається й питання монополії на ринку надання публічних послуг з боку комунальних чи державних закладів та установ. Слід звернути увагу, що за наявності стандартів надання публічних послуг вони могли б надаватися громадянам приватними інституціями на умовах аутсорсингу. Це, своєю чергою, сформує здорове конкурентне середовище на ринку публічних послуг, що, безумовно, поліпшить якість і своєчасність їх надання та, можливо, дозволило б знизити вартість надання таких послуг.

Отже, на основі результатів досліджень можна зробити висновок, що чинна в Україні система формування видатків місцевих бюджетів є суб'єктивною і не забезпечує якості та своєчасності надання публічних послуг через відсутність відповідності між наявним фінансовим ресурсом та видатковими повноваженнями

органів місцевого самоврядування. Фактично кошти місцевих бюджетів використовуються на утримання існуючої мережі бюджетних установ, не забезпечуючи при цьому не те що розвитку територіальних громад, а й надання мінімального обсягу публічних послуг, наслідком чого є низька податкова культура населення.

Відповідно, чинна система формування видаткової частини місцевих бюджетів потребує суттєвого реформування, зокрема за рахунок:

- розширення власних видаткових повноважень органів місцевого самоврядування, наближення центрів надання публічних послуг до їх безпосередніх споживачів;
- усунення дублювання функцій між рівнями влади;
- досягнення фінансової самостійності місцевих бюджетів за рахунок збалансування їх дохідних ресурсів і видаткових повноважень;
- упровадження стандартів надання публічних послуг;
- створення альтернативних систем надання послуг;
- переформатування кадрової політики органів місцевої влади на підготовку керівників та фахівців з метою якісно-орієнтованого надання публічних послуг, удосконалення системи стимулювання службовців;
- покращення моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування, оцінки надання публічних послуг, заходів з соціально-економічного розвитку громад.

Подальші дослідження будуть проводитися у напрямках розробки механізмів збалансування ресурсів територій з їх потребами для підтримки сталого розвитку.

Література.

1. Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page3>.
2. Бюджетная система России / под ред. проф. Г. Б. Поляка. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 550 с.
3. Волохова І. С. Розподіл видаткових повноважень між рівнями влади: концептуальні підходи до реформування / І. С. Волохова // Регіональна економіка. – 2013. – № 2. – С. 98–105.
4. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, Постанова Кабінету Міністрів України № 1149 від 08.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.
5. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин, Закон України № 79-VIII від 28.12.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.
6. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи, Закон України № 71-VIII від 28.12.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.
7. Про Державний бюджет України на 2014 рік, Закон України № 719-VII від 16.01.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.
8. Про Державний бюджет України на 2015 рік, Закон України № 80-VIII від 28.12.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.
9. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг, Постанова Кабінету Міністрів України № 737 від

17.07.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

10. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Закон України № 1678-VII від 16.09.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1678-18>.