

Мирослав Трецов

докторант ДРІДУ НАДУ при Президентові України, к.е.н.,
начальник управління комунального майна Хмельницької міської ради,
помічник-консультант народного депутата України

МУНІЦИПАЛЬНІ КОНТРАКТИ ЯК ЕЛЕМЕНТ МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ТРАНСФЕРТІВ В УКРАЇНІ

Наведено авторське визначення поняття «муниципальний контракт». Досліджено зарубіжний досвід його успішного використання та обґрунтовано доцільність впровадження в українську практику державного управління та місцевого самоврядування. Розкрито сутність структурних елементів муніципальних контрактів, зокрема ціль; предмет; об'єкт; термін дії контракту; пріоритетний інвестиційний план; план покращення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів; муніципальний план технічного обслуговування; план державного регулювання або програма реформи; умови контракту; права та обов'язки сторін. Розроблено механізм його формування, укладання та виконання.

Ключові слова: ресурсне забезпечення місцевих бюджетів, муніципальний контракт, органи місцевого самоврядування, державні органи влади, доходи, міжбюджетні трансферти, децентралізація, територіальна громада.

Myroslav Treschov

doctorate candidate Economy and Regional Policy Department
of DRIPA NAPA under the President of Ukraine, PhD in Economics

MUNICIPAL CONTRACTS AS A PART OF THE MODERNIZATION OF THE SYSTEM OF INTERGOVERNMENTAL TRANSFERS IN UKRAINE

Problem setting. Local budgets still more than half remain dependent on transfers from the state budget despite the implementation of the local-self government reform in the financial decentralization. Therefore the urgency to develop measures and tools that help reduce the share of transfers from the state budget in total local revenues acquires. Many European countries have the contractual approach as a basis for municipal finances management.

Recent research and publications analysis. Intergovernmental transfers are an integral part of local budgets resource. Revenue of local budgets consists of almost 50% of the transfers from the state budget. The issue of intergovernmental transfers was researched by such Ukrainian economists as V. Bazilevich, O. Vasylyk, A. Kirilenko, A. Kravchenko, P. Crush, A. Suntsova, V. Fedosov and others. The problem of local budgets in public administration was studied by V. Bakumenko, T. Krushelnyska, T. Bezverhnyuk, A. Bobrowska, A. Dacij, Yu. Molodozhen etc. However, in the case of the financial instruments the budgetary alignment need updating in accordance with decentralization of power.

Paper objective is to prove expediency of implementation of municipal contracts in the Ukrainian practice and to develop the basic principles for their implementation.

Paper main body. Municipal contract has emerged as a tool to facilitate financial support of territories projects development. It aims at increasing decentralization and participation of local-self authorities and community members in solving local problems. This will give a powerful impetus to local budgets resource support management.

In this article the author's definition of "municipal contract" is developed. The international experience of its use is studied. The expediency of implementation of municipal contracts in the Ukrainian practice of public administration is proved.

Municipal contract is an agreement between local-self governments and public authorities to provide public financial support for projects of local significance on the fixed conditions and is obligatory for execution.

The basic structural elements of municipal contracts: the goal; subject and object; validity of the contract; priority investment plan; resources improvement plan to ensure local budgets; municipal maintenance plan; government regulation plan or program reform; contract terms; rights and obligations of the parties are determined in the article.

Also, the mechanisms of formation, conclusion and implementation of municipal contracts are developed. A contract is developed based on the characteristics of the local community, including organizational and financial capabilities and weaknesses.

Conclusions of the research. Municipal contract is a new tool in the management of public financial resources for Ukraine. Its implementation will contribute to the solution of the problems of transfer dependence of local budgets from the state budget. This fully corresponds to the postulates of decentralization of power.

Key words: local budgets resource support, municipal contract, local-self government, public authorities, revenues, intergovernmental transfers, decentralization, local community.

Мирослав Трещов

докторант ДРИГУ НАГУ при Президенті України, к.е.н., начальник управління комунального господарства Хмельницького городского совета, помічник-консультант народного депутата України

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ КОНТРАКТЫ КАК ЭЛЕМЕНТ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ В УКРАИНЕ

Представлено авторское определение понятия «муниципальный контракт». Исследован зарубежный опыт его успешного использования и обоснована целесообразность внедрения в украинскую практику государственного управления и местного самоуправления. Раскрыта сущность структурных элементов муниципальных контрактов, в частности цель; предмет; объект; срок действия контракта; приоритетное инвестиционный план; план улучшения ресурсного обеспечения местных бюджетов; муниципальный план технического обслуживания; план государственного регулирования или программа реформы; условия контракта; права и обязанности сторон. Разработан механизм его формирования, заключения и исполнения.

Ключевые слова: ресурсное обеспечение местных бюджетов, муниципальный контракт, органы местного самоуправления, государственные органы власти, доходы, межбюджетные трансферты, децентрализация, территориальная община.

Постановка проблеми

Муниципальні контракти – інструмент управління, базований насамперед на продуктивності використання публічних фінансових ресурсів. У контексті підвищення рівня децентралізації та розширення участі органів місцевого самоврядування та членів громади у вирішенні проблем місцевого значення муніципальний контракт виник як інструмент для спрощення фінансового забезпечення проєктів розвитку територій, що дасть потужний поштовх в управлінні ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів.

Багато країн Європи взяли контрактний підхід за основу в управлінні муніципальними фінансами в цілому. У Франції муніципальні контракти були введені на експериментальній основі в 80-х рр. Протягом 2000 р. було укладено 247 муніципальних контрактів за участю 2000 муніципальних утворень. Нідерланди прийняли формулу контракту у своїй політиці «велике місто». Великобританія впровадила муніципальні контракти на основі «стратегічного партнерства», де могли брати участь усі зацікавлені сторони (громадянське суспільство, приватний сектор, органи місцевого самоврядування) з метою залучення фінансування проєктів розвитку. Швеція, Бельгія, Німеччина і Канада також експериментували з різними формами муніципальних контрактів [4, с. 9].

Законом України «Про співробітництво територіальних громад» визначено дві форми співробітництва:

- «договір про співробітництво – договір про умови співробітництва територіальних громад, що визначає форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін – суб'єктів співробітництва, джерела та обсяги його фінансування» [3];
- «спільний проєкт – комплекс спільних заходів, що здійснюються органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших не заборонених законодавством джерел і спрямовані на соціально-економічний, культурний розвиток територій» [3].

Закон України «Про державно-приватне партнерство» визначає форми співробітництва державними органами влади та органами місцевого самоврядування (державними партнерами) та юридичними особами,

крім державних та комунальних підприємств, або фізичними особами-підприємцями (приватними партнерами) [2]. Здійснюється партнерство на основі договору.

Форма співробітництва між державними органами влади та органами місцевого самоврядування, особливо в частині розподілу та використання публічних фінансових ресурсів в українському законодавстві відсутня. Існуюча система трансфертного вирівнювання платоспроможності місцевих бюджетів має загальнообов'язковий чітко визначений характер і не залишає простору для її корегування відповідно до особливостей діяльності органів місцевого самоврядування. Саме для створення гнучкої системи міжбюджетних трансфертів багато країн світу застосовують муніципальні контракти як інструмент розподілу та використання публічних фінансових ресурсів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Міжбюджетні трансферти є невід'ємною частиною системи ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, адже дохідна частина останніх майже на 50 % складається з трансфертів із державного бюджету. Тому велика увага питанню міжбюджетних трансфертів приділена з боку українських науковців-економістів В. Базилевича, О. Василика, О. Кириленка, О. Кравченка, П. Круш, О. Сунцової, В. Федосова, С. Юрія та ін. У державному управлінні проблема наповнення місцевих бюджетів розглядалась у працях В. Бакуменка, Т. Безверхнюк, О. Бобровська, О. Дація, Т. Крушельницької, Ю. Молодожен та ін. Проте на разі інструменти міжбюджетного фінансового вирівнювання потребують оновлення відповідно до вимог децентралізації влади.

Метою статті є обґрунтування доцільності впровадження муніципальних контрактів у практику державного управління та місцевого самоврядування в Україні та розробка основних положень щодо їх реалізації.

Муніципальний контракт – угода між органом місцевого самоврядування та державними органами влади щодо надання з державного

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Виклад основного матеріалу

бюджету фінансової підтримки для реалізації проектів місцевого значення на визначених умовах і є обов'язковим для виконання.

Оптимальний термін для муніципальних контрактів – 3-5 років (середньостроковий період). Однак, вони можуть укладатися і на коротші чи довші терміни в залежності від особливостей предмету контракту.

Основні структурні елементи муніципального контракту:

- ціль або декілька цілей – визначають кінцевий очікуваний результат від реалізації муніципального контракту як для органу місцевого самоврядування, так і для державних органів влади;
- предмет визначає вид дії або операції (наприклад, реалізація проекту, програми);
- об'єкт – фінансові ресурси, що підлягають передачі з державного бюджету в місцевий бюджет;
- термін дії контракту;
- пріоритетний інвестиційний план;
- план покращення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів;
- муніципальний план технічного обслуговування, де визначається план заходів органу місцевого самоврядування щодо реалізації проекту чи програми, які виступають предметом контракту;
- план державного регулювання або програма реформи передбачає план заходів державних органів влади щодо реалізації проекту чи програми, які виступають предметом контракту;
- умови контракту (базові та додаткові);
- права та обов'язки сторін (органів місцевого самоврядування та державних органів влади).

До цілей муніципальних контрактів, вважаємо за необхідне, віднести такі:

- підтримка комплексного місцевого розвитку за рахунок збільшення інвестицій в інфраструктуру і надання послуг із пріоритетним орієнтиром на поліпшення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів;
- надання органам місцевого самоврядування вибору щодо фінансування проектів місцевого значення, визначивши роль органу місцевого самоврядування та держави на договірній основі;
- забезпечення пріоритетності інвестицій в розвиток територій та прозорості використання коштів державного бюджету;
- забезпечення партнерських відносин між органами місцевого самоврядування та державними органами влади шляхом підписання муніципального контракту, базованого на договірних і публічно визнаних зобов'язаннях;
- розширення участі громадян в розробці стратегічного бачення розвитку територіальної громади і посилення відповідальності населення;
- моніторинг і контроль виконання ключових компонентів муніципального контракту, зокрема програми муніципальних інвестицій та плану поліпшення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів.

Муніципальний контракт розробляється на основі оцінювання характеристик територіальної громади, зокрема її організаційних, фінансових можливостей і слабких сторін (наприклад, SWOT-аналіз). За результатами оцінювання розробляється муніципальна про-

грама, яка включає в себе чіткі інвестиційні пріоритети та заходи з розвитку потенціалу територіальної громади (ресурсного, фінансового, людського, інвестиційного та ін.).

Процес формування муніципальних контрактів можна розділити на чотири етапи.

1. Діагностика та аудит. Цей етап включає в себе проведення фінансового і організаційного аудиту, метою яких є оцінка ресурсного потенціалу територіальної громади та визначення конкретних дій щодо поліпшення мобілізації ресурсів, оптимізації витрат, керування муніципальними активами, підвищення інвестиційної привабливості і розширення доступу до зовнішнього фінансування. Органи місцевого самоврядування повинні розробити чіткий, об'єктивний та обґрунтований план підвищення ефективності управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. Поряд з тим здійснюється аудит з метою ідентифікації існуючих прогалин в наданні публічних послуг, визначаються пріоритети інвестиційної програми і розробляється програма муніципального технічного обслуговування проекту.

2. Перевірка результатів та висновків попередньої діагностики та аудиту. Це дуже важливий етап, так як включає в себе безліч консультацій з ключовими стейк-холдерами з метою досягнення консенсусу щодо переліку заходів щодо розвитку ресурсного потенціалу, збільшення доходів місцевих бюджетів, програми інвестицій на основі фінансових можливостей і пріоритетів громади та бізнесу.

3. Розробка муніципального контракту з чітким переліком зобов'язань з боку органів місцевого самоврядування та державних органів влади.

4. Реалізація та моніторинг. Цей етап вимагає скоординованих зусиль для узгодження фінансування з технічними та людськими ресурсами, а також політичних зобов'язань щодо реалізації контракту.

Дані Світового Банку свідчать про те, що муніципальні контракти є ефективними в наданні фінансової підтримки органам місцевого самоврядування, у тому числі в країнах з активними децентралізаційними процесами. Вони сприяють розширенню фінансових можливостей територіальних громад та інвестицій в інфраструктурні проекти та надання публічних послуг [5].

Успішна реалізація муніципального контракту залежить від трьох основних чинників:

- якість підготовки самого контракту;
- зусиль, які докладають органи місцевого самоврядування для нарощування ресурсного потенціалу території, аудиту, реалізації та моніторингу положень контракту;
- політичного та інституційного середовища, в якій він розроблений і впроваджений (рівень політичної волі, ступінь участі зацікавлених сторін і громадян, а також ступінь гармонізації відносин та узгодження між різними донорами, які працюють в муніципальному секторі).

Серед прикладів успішної реалізації проектів розвитку територій за муніципальним контрактом є Сенегал (програма міський розвиток і децентралізація), уряд якого допоміг 67 муніципалітетам у зміцненні їх фінансового і організаційного потенціалу та підвищенні ефективності інвестування в розвиток інфраструктури і публічних послуг. У межах програми використо-

Трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам, які доцільно перевести на основу муніципальних контрактів (на прикладі, Державного бюджету України на 2017 рік)

Назва міжбюджетного трансферту	Сума за 2017 рік, млн грн	Обґрунтування
Субвенції		
Компенсація втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок наданих державою податкових пільг зі сплати земельного податку суб'єктам космічної діяльності	135,2	Субвенція не спрямована на обслуговування поточних та захищених видатків. Надання пільги може бути передбачене на договірній основі між органом місцевого самоврядування та державними органами влади із визначенням додаткових умов встановлення пільги. Об'єкт фінансування (предмет договору) стосується конкретної території.
Надання державної підтримки особам з особливими освітніми потребами	209,5	Субвенція має спеціальний цільовий характер. До фінансування можуть бути залучені альтернативні джерела, у тому числі гранти міжнародних донорських установ. Вирішення проблеми осіб з особливими освітніми потребами може здійснюватися різними шляхами в залежності від управлінської здатності органу місцевого самоврядування.
Модернізація та оновлення матеріально-технічної бази професійно-технічних навчальних закладів	50	Формування мережі закладів професійно-технічної освіти повинно здійснюватися насамперед виходячи з державного чи регіонального замовлення.
Формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад	1 500	Субвенція спрямована на фінансування проектів розвитку окремих територій. Об'єкти можуть бути реалізовані, у тому числі і за рахунок зовнішніх небюджетних фінансових ресурсів. Об'єкт може мати спільні інтереси як з боку органів місцевого самоврядування і громади, так і державних органів влади. Тобто існує можливість встановлення договірних відносин. Відсутні ризики порушення прав та свобод громадян України (окрім виключень, пов'язаних із доступністю освітніх та медичних послуг).
Назва міжбюджетного трансферту	Сума за 2017 рік, млн грн	Обґрунтування
Здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій	4 000	Субвенція спрямована на фінансування заходів щодо розвитку окремих територій. Об'єкти можуть бути реалізовані, у тому числі і за рахунок зовнішніх небюджетних фінансових ресурсів. Об'єкт може мати спільні інтереси як з боку органу місцевого самоврядування і громади, так і державних органів влади. Тобто існує можливість встановлення договірних відносин. Відсутні ризики порушення прав та свобод громадян України (окрім виключень, пов'язаних із доступністю освітніх та медичних послуг).
Фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження	137,5	Субвенція має цільове спрямування та призначена для конкретних територій, а отже не має загальнодержавного охоплення. Пряме дотування з державного бюджету не сприяє вирішенню проблеми та не стимулює органи місцевого самоврядування до пошуку шляхів її подолання. Наявні альтернативні шляхи фінансування за рахунок донорських міжнародних організацій. Можливе встановлення договірних відносин та визначення додаткових умов щодо надання фінансової підтримки з державного бюджету.
Дотації		
Базова	5 911,6	Базова та реверсна дотації - трансферти для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій. Можуть надаватися на основі трьохстороннього муніципального контракту за участі органу місцевого самоврядування - донора. Не мають цільового спрямування для фінансування захищених видатків. Ненадання дотації не порушує права та свободи громадянина України.
Реверсна	3 922,9	
Додаткова дотація на здійснення переданих з державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я	14 900	Дотація має спеціальний характер та конкретне цільове спрямування. Сам процес фінансування переданих функцій є предметом договірних відносин. Можуть бути визначені додаткові умови приймання та передачі функцій.

Джерело: складено автором

увалися контракти, у яких державні органи влади та органи місцевого самоврядування визначали узгоджені орієнтири муніципального розвитку [5, с. 57].

До ключових ознак трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, які можуть бути переведені на контрактну основу, слід віднести такі:

- спрямування на фінансування проектів розвитку територій, а не обслуговування поточних чи захищених соціальних видатків;
- чітке цільове призначення виділених бюджетних коштів (проект, програма);
- наявність конкретної території, на розвиток чи підтримку якої спрямовуються бюджетні кошти;
- можливість встановлення договірних відносин щодо об'єкта фінансування, зокрема вигоди для учасників контракту, права, обов'язки та додаткові умови;
- відсутність ризиків порушення прав та свобод громадянина України, визначених у Конституції України в умовах контракту;
- відповідність умов контракту законодавству країни, тобто вони не можуть суперечити нормам та положенням законів та інших підзаконних актів, чинних на момент підписання контракту;
- наявність альтернативи фінансування об'єкта (проекту, програми), яка виступає предметом договору, тобто можливості залучення інвестицій, донорської допомоги від міжнародних фінансових організацій, кредитування.

Наведений перелік ознак не є обов'язковим у повною обсязі, однак чим більше ознак є характерними для трансферту, тим менші ризики неуспішної реалізації муніципального контракту за цим напрямом фінансування.

Серед трансфертів з державного бюджету місцевим бюджетам, які передбачені Законом України «Про Державний бюджет на 2017 рік» [1], на контрактну основу не можуть бути на поточний момент переведені освітня та медична субвенції. Ці субвенції призначені для обслуговування поточних видатків на заробітну плату працівників бюджетних установ відповідних сфер в залежності від характеру субвенції. У табл. 1 наведений перелік трансфертів, до яких може бути застосований контрактний підхід.

Потоки фінансових ресурсів за муніципальними контрактами мають різних характер, серед них вважаємо за доцільне виокремити такі основні:

- безповоротні (фінансові ресурси, надані з державного бюджету місцевим бюджетам на безповоротній основі незалежно від результату виконання контракту, що і визначено окремими умовами останнього);
- поворотні (фінансові ресурси, надані з державного бюджету місцевим бюджетам на поворотній основі згідно з умовами контракту, у тому числі й на умовах кредитування);
- гібридні (фінансові ресурси, надані з державного бюджету місцевим бюджетам на безповоротній основі за базовими умовами контракту, однак можуть бути переведені на поворотну основу згідно з додатковими умовами контракту, у тому числі й за наслідками невиконання муніципального контракту у цілому з боку отримувача коштів – органу місцевого самоврядування).

Висновки

Муніципальні контракти є одними з інструментів у державному управлінні, за допомогою яких територіальні громади можуть отримати підтримку для вирішення проблем місцевого розвитку. Муніципальні контракти зосереджені головним чином на зміцненні потенціалу фінансових і організаційних реформ. Системи надання фінансування з державного бюджету місцевим бюджетам на контрактній основі створюють стимули для органів місцевого самоврядування щодо покращення управлінських навичок, інституційного розвитку, у тому числі підвищення прозорості управління місцевими фінансами та розширення участі громадян у вирішенні проблем місцевого значення. Сутність структурних елементів муніципальних контрактів, які розкриті у статті, зокрема ціль; предмет та об'єкт; термін дії контракту; пріоритетний інвестиційний план; план покращення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів; муніципальний план технічного обслуговування; план державного регулювання або програма реформи; умови контракту; права та обов'язки сторін формують основу їх впровадження у вітчизняну практику державного управління та місцевого самоврядування. Варто зазначити, що муніципальний контракт для України є новим інструментом в управлінні публічними фінансовими ресурсами і його впровадження сприятиме вирішенню проблеми трансфертної залежності місцевих бюджетів від державного бюджету. Це повністю відповідає постулатам децентралізації влади.

Література.

1. Про Державний бюджет України на 2017 рік : закон України від 21 груд. 2016 р. № 1801-VIII. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1801-19>.
2. Про державно-приватне партнерство : закон України від 01 лип. 2010 р. № 2404-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
3. Про співробітництво територіальних громад : закон України від 17 чер. 2014 р. № 1508-VII. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
4. Goudriaan M. Effective Aid through Municipal Contracts : Internal working paper, VNG International, The Hague, Netherlands, 2010. – URL : https://www.proyectoallas.net/documents/161716/190300/M01_course_material.pdf/075faf1a-b054-435b-84ae-3a549eca5adc.
5. Municipal Finances / C.Farvacque-Vitkovic and M.Kopanyi, Editors. The World Bank, Washington: Library of Congress, 2014. – 399 p.