

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 353.2

МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ОЦІНКИ САМОДОСТАТНОСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Горячук В. Ф.,

д.е.н., с.н.с.,

професор кафедри європейської інтеграції ОРІДУ НАДУ

Назар О. І.,

аспірант кафедри європейської інтеграції ОРІДУ НАДУ

м. Одеса

Проаналізовано методичні засади планування доходів та видатків об'єднаних територіальних громад, розглянуто механізми бюджетного вирівнювання, запропоновано визначення поняття “мінімальна самодостатність об'єднаної територіальної громади”

Ключові слова: самодостатність, об'єднана територіальна громада, доходи, видатки, трансферти.

Horiachuk V. F.,

Doctor in Economics, Senior Researcher, Professor of European Integration Department ORI NAPA

Nazar O. I.,

Postgraduate student of European Integration Department ORI NAPA

Odesa

METHODICAL FUNDAMENTALS OF ASSESSING SUSTAINABILITY OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

The article provides analysis the methodological principles of planning revenues and expenditures of combined territorial communities, examined the mechanisms of financial equalization. It suggests definition of “minimal self-sufficiency of combined territorial communities”

Key words: self-sufficiency, combined territorial communities, revenues, expenditures, transfers.

Важливим елементом реформи місцевого самоврядування в Україні є об'єднання територіальних громад. Основна мета цього процесу полягає у формуванні самодостатнього базового елемента місцевого самоврядування – громади. Враховуючи те, що переважна частина сільських та селищних бюджетів є дотаційними, що позбавляло громад можливості здійснювати необхідні для соціально-економічного розвитку видатки, постало завдання об'єднати такі адміністративно-територіальні одиниці в об'єднану територіальну громаду. Важливо при цьому забезпечити спроможність громади самостійно забезпечити належний рівень освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунальних послуг.

Питанням децентралізації влади, реформування місцевого самоврядування в Україні та об'єднання громад базового рівня присвячено чимало робіт. Водочас недостатньої уваги приділяється проблемі інституціонального забезпечення самодостатності об'єднаних територіальних громад.

Маємо на меті проаналізувати методичні засади планування доходів та видатків об'єднаних територіальних громад, розглянути механізми бюджетного вирівнювання, запропонувати визначення поняття “мінімальна самодостатність об'єднаної територіальної громади”.

© Горячук В. Ф., Назар О. І., 2016

Метою реформи місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад є забезпечення дієвої спроможності місцевого самоврядування самостійно, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення в інтересах жителів громади.

В Україні запроваджуються прямі міжбюджетні відносини між бюджетом об'єднаної територіальної громади та державним бюджетом. Це гарантує об'єднаній територіальній громаді обсяг міжбюджетних трансфертів, розрахований для всіх бюджетів місцевого самоврядування за допомогою універсальної формули. Утім, обсяг таких міжбюджетних трансфертів має бути достатнім для фінансування насамперед соціальної сфери об'єднаної територіальної громади, оскільки значно ускладнюються можливості отримання фінансової підтримки об'єднаної територіальної громади для таких цілей з інших видів бюджетів. Відбувається концентрація значних фінансових ресурсів у бюджеті такої громади. З'являється потужний ресурс, спроможний здійснювати помітний вплив на її соціально-економічний розвиток.

Чинне законодавство, яке регламентує функціонування об'єднаних територіальних громад, передбачає, що якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання. Реалізація вказаної норми передбачає врахування потреб на належне забезпечення публічних послуг під час планування і здійснення видатків бюджету об'єднаної територіальної громади.

Незважаючи на позитивні зрушення в реалізації політики децентралізації, в законодавчих актах чітко не визначено головну мету цього процесу, а саме самодостатність об'єднаних територіальних громад. Згідно зі ст. 7 та 9 Європейської хартії місцевого самоврядування, ратифікованої Україною 15 липня 1997 р., умови діяльності місцевих обраних представників повинні забезпечувати вільне виконання ними своїх функцій. Вони повинні передбачати відповідне фінансове відшкодування витрат, що виникають під час відповідної діяльності, а також, за необхідності, відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідний захист соціального забезпечення. Органи місцевого самоврядування в рамках національної економічної політики мають право на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає повноваженням, передбаченим конституцією або законом. Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону. Захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і покладеного на них фінансового тягаря [1].

У ст. 64 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) визначено склад доходів загального фонду бюджетів об'єднаних територіальних громад: 60 % податку на доходи фізичних осіб; 50 % рентної плати за спеціальне використання води; акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів; 10 % податку на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств державної та комунальної власності); податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності та інші доходи [2].

За допомогою розмежування доходів і видатків між державою та органами місцевої влади неможливо досягти достатнього забезпечення фінансовими ресурсами всіх органів місцевого самоврядування для реалізації власних і делегованих повноважень. Нерівності, що виникають між бюджетами одного рівня через відмінності в їхньому податковому потенціалі та видатках, необхідних, щоб забезпечити надання суспільних послуг на належному рівні, вимагають застосування бюджетного регулювання. Світова практика доводить ефективність використання фінансового вирівнювання через використання міжбюджетних трансфертів як засобу бюджетного регулювання.

У результаті прийняття у грудні 2014 р. змін до БКУ змінилися види та порядок перерахування міжбюджетних трансфертів (рис. 1).

До 31 грудня 2014 р.	Після 1 січня 2015 р.
Дотація вирівнювання	Базова дотація
Субвенція	Реверсна дотація
Кошти, що передаються до державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів	Субвенція
Інші дотації	Додаткові дотації

Рис. 1. Види міжбюджетних трансфертів в Україні

Базову та реверсну дотації спрямовано на горизонтальне вирівнювання доходів територій. Базова дотація надається з державного бюджету місцевим бюджетам, а реверсна дотація передається до державного бюджету з місцевих бюджетів. Фінансування частини соціальних видатків, що держава делегує об'єднаним територіальним громадам, зокрема у сфері медицини та освіти, держава забезпечуватиме через запроваджені нові види трансфертів у вигляді субвенцій – освітньої, медичної та ін.

Індекс податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності відповідного бюджету об'єднаної територіальної громади порівняно з аналогічним середнім показником за всіма відповідними бюджетами в Україні в розрахунку на одну людину.

Якщо значення індексу податкоспроможності в межах 0,9–1,1, то вирівнювання не здійснюється; якщо менше 0,9 – надається базова дотація в обсязі 80 % від суми, необхідної для досягнення значення такого індексу на рівні 0,9; більше 1,1 – передається реверсна дотація з відповідного бюджету в обсязі 50 % суми, що перевищує значення 1,1 такого індексу.

Але в разі подібного підходу виникає питання: чи буде забезпечено коштами хоча б захищені статті видатків у таких видах діяльності об'єднаної територіальної громади, як державне управління, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та житлово-комунальне господарство? І якщо ні – то що робити? Чинна нормативна база відповіді щодо цього не дає. Тому постає питання визначення поняття “мінімальна самодостатність об'єднаної територіальної громади”. Пропонується її визначити як можливість громади за рахунок власних доходів та з урахуванням трансфертів фінансувати захищені статті видатків у сферах державного управління, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та житлово-комунального господарства.

Згідно зі ст. 55 БКУ, до захищених статей відносяться: оплата праці працівників бюджетних установ; нарахування на заробітну плату; придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів; забезпечення продуктами харчування; оплата комунальних послуг та енергоносіїв та ін.

У цьому контексті важливого значення набуває планування видатків бюджету об'єднаної територіальної громади. Зміни, внесені до БКУ, забезпечили можливість об'єднаним територіальним громадам самостійно планувати власні бюджети на основі закріплених повноважень, особливостей розрахунку проекту бюджету на наступний бюджетний період, планових показників обсягу доходів, обсягів міжбюджетних трансфертів, показників мережі підвідомчих установ, їхніх штату і контингенту, інших факторів.

З 2015 р. суттєвих змін зазнала практика бюджетного планування видаткової частини місцевих бюджетів. Держава взяла на себе повну відповідальність щодо надання

освітніх послуг загальноосвітніми навчальними закладами, забезпечення медичного обслуговування населення, фінансування державних програм соціального захисту окремих категорій громадян. З цією метою місцевим бюджетам надаються нові види трансфертів як освітня і медична субвенції. Розраховуються обсяги даних субвенцій на основі відповідних формул, що затверджуються Кабінетом Міністрів України. У місцевих бюджетах можуть плануватися видатки на освіту та охорону здоров'я в обсягах, що перевищують формульні розрахунки відповідних субвенцій, проте це перевищення фінансується за рахунок власних фінансових ресурсів відповідних місцевих бюджетів.

В інших сферах, на які у місцевих бюджетах плануються видатки, – складніша ситуація. Це пов'язано з тим, що немає затверджених соціальних стандартів надання послуг у цих сферах та нормативів бюджетної забезпеченості. Планування видатків тут здійснюється з урахуванням галузевих стандартів, перш за все щодо штатної чисельності працівників та лімітів витрат на енергоресурси, а також програм соціально-економічного розвитку відповідної території. Планувати видатки місцевих бюджетів у цих сферах можна лише за рахунок власних фінансових ресурсів, обсяг яких досить обмежений. Таким чином, у процесі планування видатків місцевих бюджетів відповідні місцеві фінансові органи повинні виходити з прогнозованого обсягу їхніх доходів і на основі опрацювання бюджетних запитів розпорядників коштів.

У процесі планування видатків місцевих бюджетів, зокрема видатків на утримання бюджетних установ, місцеві громади здійснюють розрахунки за такими групами видатків: оплата праці й нарахування на заробітну плату; використання товарів і послуг; обслуговування боргових зобов'язань; поточні трансферти; соціальне забезпечення; придбання основного капіталу; капітальні трансферти. Однією з основних категорій видатків є видатки на комунальні послуги та енергоносії. Прогнозований обсяг отримання послуг чи використання енергоносіїв визначається в основному на основі даних попередніх років.

Видатки на управління – це одна з груп видатків місцевих бюджетів, кошти якої використовуються на забезпечення функціонування апарату управління. Найбільшою їхня питома вага є в селищних і сільських бюджетах (рис. 2).

<i>Вид бюджету</i>	<i>Відсотки</i>
Бюджет АРК, обласні, міські (міст Києва та Севастополя) бюджети	1,4
Бюджети міст республіканського (АРК), обласного значення	3,8
Районні бюджети	0,7
Бюджети міст районного значення	11,0
Селищні бюджети	15,2
Сільські бюджети	31,0

Рис. 2. Питома вага витрат місцевих бюджетів на державне управління в сукупних бюджетних витратах. Джерело: розраховане авторами на основі даних: [3, с. 260]

На сучасному етапі децентралізації в Україні значної уваги приділяється управлінським функціям органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. На цьому тлі процес планування видатків місцевих бюджетів на управління має підвищити ефективність використання коштів місцевих бюджетів. Загалом видатки місцевих бюджетів на управління включають поточні та капітальні видатки із загального та спеціального фондів відповідних бюджетів. Поточні видатки включають видатки на оплату праці і нарахування на заробітну плату; оплату товарів і послуг та ін. Капітальні видатки включають видатки на придбання основного капіталу, нематеріальних активів та ін.

Як свідчить статистика, найбільша частка в структурі видатків місцевих бюджетів на управління припадає на оплату праці з нарахуваннями (майже 90 % усіх видатків) [3, с. 261]. Для визначення фонду оплати праці беруть середню заробітну плату з нарахуваннями та перемножують на кількість штатних працівників. Уряд постановою “Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України” від 26 листопада 2014 р. № 664 затвердив типові штати, яких повинні були дотримуватись голови обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах рад, міські, селищні і сільські голови під час підготовки пропозицій щодо структури виконавчого апарату обласних, районних, районних у містах рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, районних у містах рад, загальної чисельності апарату рад та їхніх виконавчих органів. Зазначені типові штати використовувалися під час планування відповідних бюджетів для проведення розрахунків видатків на утримання апарату рад [4]. Тому з 1 січня 2015 р. органи місцевого самоврядування мають повне право самостійно затверджувати загальну чисельність апарату місцевої ради та її виконавчих органів.

Не менш важливим є планування видатків органів влади й управління на використання товарів і послуг, зокрема й на оплату комунальних послуг та енергоносіїв. Плануючи ці видатки, обов’язково враховують можливі розміри заборгованості за попередні роки. Видатки на придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю визначають з режиму і умов роботи працівників з урахуванням наявності придатного до використання обладнання та інвентарю та цін на товари і послуги. Однак дана група видатків планується, виходячи з наявних коштів у відповідних місцевих бюджетах.

Інші складові витрат на державне управління, зокрема на капітальні видатки, плануються в межах наявних коштів у відповідному бюджеті.

Найбільша частка в сукупних видатках місцевих бюджетів припадає на видатки на освіту – у межах 30 %. У селищних та сільських бюджетах – відповідно, 42,1 та 30,6 % [3, с. 264]. Згідно з БКУ, за рахунок коштів місцевих бюджетів може фінансуватися освіта – дошкільна, загальна середня, позашкільна та вища. Видатки на освіту органам місцевого самоврядування делегує держава і відповідно надає кошти для фінансового забезпечення загальної середньої освіти у вигляді освітньої субвенції та для підготовки робочих кадрів у вигляді субвенції на підготовку робітничих кадрів. Ці субвенції розраховуються на основі формул, які розробляє Міністерство освіти і науки України і затверджує Кабінет Міністрів України, а їхні розміри затверджуються в щорічному Законі про Державний бюджет України на відповідний рік окремо для кожного місцевого бюджету. Формули розрахунку освітньої субвенції для місцевих бюджетів затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 26 червня 2015 р. № 435 [5]. З урахуванням того, що коштом цих субвенцій покриваються лише поточні видатки, у місцевих бюджетах можуть плануватися додаткові обсяги видатків на освіту.

У закладах освіти, що фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, найбільше витрат спрямовується на оплату праці працівників із нарахуваннями. За 1-ше півріччя 2015 р. їхня частка становила 73 % поточних витрат місцевих бюджетів на освіту. Плануючи видатки місцевих бюджетів на освіту, визначають витрати закладів освіти на використання товарів і послуг. У 1-му півріччі 2015 р. ці видатки становили 24 % поточних витрат місцевих бюджетів на освіту [3, с. 265, 268].

Видатки на охорону здоров’я органам місцевого самоврядування делегує держава, відповідно надаючи кошти для їхнього фінансового забезпечення у вигляді медичної субвенції. Кошти медичної субвенції покривають лише поточні видатки. Обсяг коштів медичної субвенції визначається на основі формули, що розробляється Міністерством охорони здоров’я України та затверджується Кабінетом Міністрів України.

Місцеві ради можуть на етапі планування видатків відповідних місцевих бюджетів на охорону здоров’я передбачити більші обсяги коштів, ніж ті, що надійдуть у вигляді медичної

субвенції, однак різницю доведеться покрити за рахунок власних надходжень. Планування витратів на заклади охорони здоров'я, що надають медичні послуги населенню за кошти місцевих бюджетів, здійснюється з використанням розрахункових грошових норм витрат і основних виробничих показників на базі оперативно-мережових показників. Основними показниками для планування витратів лікарняних закладів (звичайних стаціонарів, стаціонарів денного перебування) та санаторно-курортних закладів є кількість ліжок, днів функціонування ліжка на рік, днів перебування хворого в стаціонарі.

Найбільше витрат в охороні здоров'я припадає на оплату праці працівників з нарахуваннями. Зокрема, за 1-ше півріччя 2015 р. ці витрати становили 65 % поточних витрат місцевих бюджетів на охорону здоров'я. Фонд оплати праці в конкретному закладі охорони здоров'я визначають, виходячи з чисельності працівників (у межах норм), середньої заробітної плати працівника та нарахувань на заробітну плату [3, с. 270].

Крім витратів на освіту і охорону здоров'я, у місцевих бюджетах передбачено й інші витрати на соціальну сферу, зокрема витрати на соціальний захист і соціальне забезпечення, культуру і мистецтво, фізичну культуру і спорт, на засоби масової інформації тощо. Однак, починаючи з 1 січня 2015 р., усі ці витрати, крім витратів на соціальний захист і соціальне забезпечення, забезпечуються виключно за рахунок власних ресурсів відповідних місцевих бюджетів.

Найбільш ваговою статтею витрат установ культури і мистецтва та фізичної культури і спорту, як і в більшості бюджетних установ, що фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів, є оплата праці з нарахуваннями. Наступними за величиною витрат є витрати на оплату комунальних послуг та енергоносіїв.

Не менш важливим завданням органу місцевого самоврядування для забезпечення комфортних умов проживання та перебування громадян на відповідній території є необхідність здійснення витратів на утримання та розвиток інфраструктури відповідних населених пунктів. З цією метою в місцевих бюджетах планують витрати на житлово-комунальне господарство, у т. ч. відшкодування різниці між розміром ціни (тарифу) на житлово-комунальні послуги, що затверджувалися або погоджувалися рішенням місцевого органу виконавчої влади та органу місцевого самоврядування, та розміром економічно обґрунтованих витрат на їхнє виробництво тощо. Упродовж багатьох років на зазначені цілі з місцевих бюджетів виділяють незначну частку сукупних витрат відповідних бюджетів. Через обмеженість фінансових ресурсів в органів місцевого самоврядування на житлово-комунальне господарство в місцевих бюджетах планують мізерні кошти, зокрема за 1-ше півріччя 2015 р. ці витрати становили дещо більше 2 % поточних витрат місцевих бюджетів.

Мізерні кошти в місцевих бюджетах (через їхню обмеженість) плануються і на будівництво. В основному останніми роками це витрати на заходи із запобігання аваріям, а також техногенним катастрофам у закладах, що утримуються за рахунок коштів місцевих бюджетів та на інших аварійних об'єктах, на збереження, розвиток, реконструкцію та реставрацію пам'яток історії та культури й розроблення схем і проектних рішень масового застосування. Однак за наявності фінансових ресурсів у місцевих бюджетах можна було б планувати витрати на житлове будівництво та придбання житла для окремих категорій населення та на виплату компенсацій на здешевлення вартості будівництва житла молодіжним житловим комплексам тощо.

У сфері сільського і лісового господарства, рибного господарства та мисливства витрати у місцевих бюджетах плануються на програми в цих галузях, якщо такі затверджено, на землеустрій та організацію регулювання діяльності ветеринарних лікарень і ветеринарних лабораторій.

У сферах транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікацій та інформатики в місцевих бюджетах планують кошти: на регулювання цін на послуги

місцевого автотранспорту та електротранспорту; компенсаційні виплати з пільгового проїзду певних категорій громадян; видатки на проведення робіт, пов'язаних із будівництвом, реконструкцією, ремонтом та утриманням автомобільних доріг; зв'язок; національні програми інформатизації. Зазначимо, що за 1-ше півріччя 2015 р. з усіх місцевих бюджетів було здійснено видатки на зв'язок на суму 3 тис. грн. Це свідчить про те, що зазначені видатки в місцевих бюджетах переважно навіть не планують.

Видатки на охорону довкілля в основному плануються за рахунок коштів спеціального фонду місцевих бюджетів. Це видатки на охорону і раціональне використання земель, водних ресурсів та мінеральних ресурсів, на створення захисних лісових насаджень та по-лезахисних лісових смуг та на збереження природно-заповідного фонду.

Підсумовуючи, слід зазначити, що потреби об'єднаних громад великі та перевищу-ють доходи. У цьому контексті важливого значення набуває вищенаведене операційне визначення поняття “мінімальна самодостатність об'єднаної громади”. Виходячи з цьо-го, пропонується до БКУ внести таку норму: трансферти вирівнювання мають забезпечувати 100 % мінімальну самодостатність об'єднаної громади.

Список використаних джерел

1. Закон України “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” // ВВР України. – 1997. – № 38. – Ст. 249. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036 .
2. Бюджетний кодекс України // ВВР України. – 2010. – № 50/51. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> .
3. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади / О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін / Асоціація міст України. – К. : ВІ ЕН ЕЙ, 2015. – 396 с.
4. Постанова Кабінету Міністрів України “Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України” від 26 листоп. 2014 р. № 664. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/664-2014-%D0%BF> .
5. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження формули розподілу освітньої субвенції між місцевими бюджетами” від 26 черв. 2015 р. № 435. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-2015-%D0%BF/> .

Надійшла до редколегії 26.05.2016 р.

УДК 336.144:352.075

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО МЕТОДУ ПЛАНУВАННЯ ТА ВИКОНАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ: СВІТОВИЙ ДОСВІД

Статівка Н. В.,

д. держ. упр., проф.,

професор кафедри управління персоналом та економіки праці ХарPI НАДУ

Марченко Л. Ю.,

заступник начальника управління –

начальник відділу видатків та обслуговування розпорядників коштів та інших клієнтів

Управління державної казначейської служби України у м. Харкові Харківської області

м. Харків

Розглянуто світовий досвід застосування програмно-цільового методу. Визначено, що програмно-цільовий метод є дієвим важелем контролю за цільовим використанням та ефективністю витрачання бюджетних коштів. Обґрунтовано необхідність його запровадження щодо планування та виконання місцевих бюджетів в Україні.

Ключові слова: бюджет, бюджетний процес, бюджетування, бюджетні програми, виконання бюджету, місцевий бюджет, програмно-цільовий метод.