

8. Сиченко В. В. Механізми регулювання системи освіти: сучасний стан та перспективи розвитку : монографія / В. В. Сиченко. – Донецьк : Юго-Восток, 2010. – 400 с.
9. Вища освіта. Нормативно-правові акти про організацію освіти у вищих навчальних закладах III–IV рівнів акредитації : у 2 кн. / [М. І. Панов, Ю. П. Битяк, Г. С. Гончарова та ін.] ; за ред. М. І. Панова. – Х. : Право, 2006. – 688 с.
10. Дзвінчук Д. Державне управління освітою в Україні: тенденції і законодавство / Дзвінчук Д. – К. : ЗАТ “Нічлава”, 2003. – 239 с.
11. Журавський В. С. Вища освіта як фактор державотворення і культури в Україні / Журавський В. С. – К. : Ін Юре, 2003. – 416 с.



УДК 336.14(477)(072)

Т. А. Крушельницька, доктор наук з державного управління, професор кафедри економіки та регіональної економічної політики Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України
О. Ю. Матвєєва, кандидат наук з державного управління, старший викладач кафедри економіки та регіональної економічної політики Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТІВ ОБ’ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Визначено проблемні питання формування бюджетів об’єднаних територіальних громад в умовах децентралізації в Україні, наявні загрози, суперечності й можливості їх розв’язання. Узагальнено ключові напрями змін у рамках проведення реформи місцевого самоврядування й об’єднання територіальних громад, які мають бути здійснені.

Ключові слова: державне управління; децентралізація; бюджет; місцевий бюджет; об’єднані територіальні громади.

In article authors identify problem areas of budgeting by united local territorial communities in terms of decentralization in Ukraine, also threats and opportunities of their solution. The key areas of change as part of the local self-government and territorial communities’ reform are generalized.

Key words: public administration; decentralization; budget; local budget; united territorial communities.

© Т. А. Крушельницька, О. Ю. Матвєєва, 2015

Постановка проблеми. Українське суспільство і держава зіткнулися з глобальною національною проблемою: порядок функціонування органів місцевого самоврядування в багатьох територіальних громадах не лише не забезпечує створення сприятливого життєвого середовища та його підтримку на рівні, необхідному для всебічного розвитку людини, її самореалізації, але й не виконує своїх зобов'язань щодо забезпечення захисту прав людини, здоров'я і навіть самого життя. Якість і доступність адміністративних, соціальних та інших послуг, що надаються населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями, залишаються на низькому рівні, позбавляючи громадян конституційних гарантій.

Територіальні громади через надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу не спроможні виконати свої повноваження на належному рівні. З урахуванням даних аналізу бюджетного середовища території, обраної для дослідження, необхідно сформулювати практичні рекомендації щодо формування бюджетів об'єднаних територіальних громад з урахуванням потреб забезпечення їх фінансової самодостатності й підвищення інвестиційної привабливості територій.

Саме тому теоретичне обґрунтування підходів до формування механізмів запуску реформування місцевого самоврядування, формування оптимальної територіальної організації владних інститутів, створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян і широкого залучення самих громадян до прийняття управлінських рішень нині застарілі, через що потребують суттєвої зміни і належного ресурсного забезпечення, насамперед фінансового. У зв'язку з цим гострої актуальності набувають питання формування бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Бюджет як одна з ланок фінансової системи відображає виробничі відносини, відтворює відносини розподілу і перерозподілу, опосередковує рух грошової маси. Забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень країни будь-якого рівня об'єктивно обмежується станом його фінансових ресурсів, основу яких становлять доходи місцевих бюджетів. Саме тому питання теоретичного обґрунтування формування самодостатніх територіальних громад перебувають у колі інтересів багатьох науковців. Так, варіанти створення самодостатніх територіальних громад розглядалися у працях М. Деркач, Я. Жовнірчик, Ю. Криворотько та інших, зарубіжний досвід децентралізації бюджету, можливості усунення проблем удосконалення міжбюджетних відносин досліджено такими вченими, як С. Боринець, М. Гнатюк, А. Нечай, Б. Сайдель, В. Швець, О. Шевченко та ін. Вирішення питань удосконалення формування місцевих бюджетів пропонується в наукових працях Н. Бойцун, Ю. Гануцака, С. Лекаря, І. Луніної, П. Саблука, І. Щербини та ін.

Утім, в умовах реформування місцевого самоврядування чинна система управління місцевими фінансами, податкова система, характер міжбюджетних відносин в Україні тощо хоч і зазнали досить суттєвих змін і ретельної розробки, все ж не задовольняють потреб суспільства, територіальних громад і держави в цілому, а тому питання їх удосконалення в умовах децентралізації потребують подальшого вивчення.

Мета статті – аналіз процесу формування бюджетів об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації, узагальнення загроз і виявлення тенденцій.

Виклад основного матеріалу. Згідно із світовою практикою основна ідея формування державного бюджету і місцевих бюджетів полягає в тому, що держава має виходити не лише з обсягу наявних ресурсів, що можуть бути використані для досягнення загального результату – забезпечення умов для розвитку здорової нації, але й із соціальних потреб, причому не мінімальних, а комплексних [1, 8]. Відповідно, держава щорічно виділяє кошти на розвиток сфери охорони здоров'я, що передбачає фінансування

низки відповідних програм. Проілюструємо це на прикладі двох програм щодо боротьби з онкологічними та серцево-судинними хворобами, які діють у Великобританії [2, 826].

Доходи місцевих бюджетів виступають активною формою акумуляції певної частини фінансових ресурсів, які перебувають у розпорядженні місцевих органів самоврядування, тобто стають невід'ємним елементом місцевих фінансів. Але водночас вони є основною складовою частиною загальної бюджетної системи держави, утворюючи систему фінансових відносин, що формуються між місцевими та державними бюджетами, а також усередині місцевих бюджетів.

Нині в Україні налічується 11 761 місцевих бюджетів (без місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим та м. Севастополя). Прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом мають 672 бюджети, в тому числі 24 обласні бюджети, бюджет м. Києва, 173 бюджети міст обласного значення та 474 районні бюджети.

Аналіз рівня самодостатності територіальних громад в Україні показує, що у 2014 р. до дотаційних належало 5419 бюджетів місцевого самоврядування, що становить понад 70 %, 483 територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Постійна фінансова підтримка нечисленних територіальних громад на такому рівні через районні бюджети з використанням системи дотацій вирівнювання обтяжлива для державного бюджету і стримує розвиток малих міст і великих селищ.

Вирішення питань створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень у територіальних громадах є однією з визначальних передумов розвитку територій. Узагальнення груп передумов створення фінансової основи самодостатніх територіальних громад в Україні такі: нормативно-правове забезпечення; бюджетна децентралізація; податково-бюджетна консолідація; сприяння залученню альтернативних джерел наповнення місцевих бюджетів.

В узагальненому вигляді ключові напрями змін у рамках проведення реформи місцевого самоврядування й об'єднання територіальних громад мають бути такими:

- 1) забезпечення бюджетної незалежності та фінансової самостійності місцевих бюджетів;
- 2) стимулювання громад до об'єднання; формування спроможних та фінансово самодостатніх територіальних громад;
- 3) закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення доходної бази місцевих бюджетів;
- 4) визначення механізму бюджетного регулювання та вирівнювання – вигіднішого для регіонів – донорів фінансових ресурсів України;
- 5) надання нових видів трансфертів і посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях економіки;
- 6) децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності.

Проте залишаються такі загрози реформі місцевого самоврядування в частині розбудови фінансово незалежних та інвестиційно привабливих територій:

- наявний низький фінансово-економічний потенціал більшості територій України, які є депресивними (наразі не йдеться про тимчасово окуповані території, які вибули з бюджетного процесу);
- слабкі стимули щодо зміцнення фінансової бази розвитку територій та відсутність механізмів у органів місцевої влади щодо адміністрування податків;
- неналежний рівень якості адміністративних послуг на місцевому рівні, їх надмірна бюрократизованість;

– брак досвіду, професійних знань місцевих органів виконавчої влади щодо самостійного ведення управлінської діяльності як у частині формування бюджету, так і виконання управлінських функцій.

Зміст місцевих фінансів полягає у формуванні економічних відносин, які відображають рух коштів, щодо формування доходної та видаткової частини місцевих бюджетів; здійснення міжбюджетних відносин; формування і використання регіональних позабюджетних фондів; проведення заходів щодо місцевих позик, лотерей тощо; планування і здійснення заходів заохочення платників податків до сплати податків та інших обов'язкових платежів; діяльність підприємств щодо створення фондів коштів найрізноманітнішого призначення; створення та функціонування добродійних фондів тощо.

Місцеві бюджети самостійні, що забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом місцевих органів влади визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом відповідних місцевих рад самостійно і незалежно одне від одного розглядати й затверджувати відповідні місцеві бюджети.

В умовах територіальної та владної децентралізації набуває актуальності й бюджетна децентралізація як комплексна система заходів щодо створення й використання фінансових ресурсів місцевих і державного бюджетів, вона має передбачати такий рівень фінансування територіальних громад, який би надавав місцевому самоврядуванню право і можливість фінансування належного виконання функцій, у тому числі переданих у зв'язку з розширенням повноважень територіальних громад. Щоправда автори застерігають від ототожнення процесів децентралізації влади й об'єднання територіальних громад, які відбуваються паралельно, тісно пов'язані, але абсолютно різні.

Нині в рамках реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні проводиться активна робота з формування спроможних територіальних громад. Бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, матимуть прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. За попередніми розрахунками в результаті реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні планується сформувати близько 1800 місцевих бюджетів. Після закінчення процесу об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст усі місцеві бюджети матимуть прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

У результаті буде забезпечено виконання одного із напрямів реформи міжбюджетних відносин – перехід від триступеневої до двоступеневої бюджетної системи.

Новому етапу розвитку місцевих бюджетів сприяла реформа міжбюджетних відносин, яка реалізується з 2015 р., започаткована змінами, внесеними до Бюджетного кодексу України у грудні 2014 р. Так, дано поштовх запровадженню нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та опрацюванню нових підходів до взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами.

Мета регулювання міжбюджетних відносин – забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які мають забезпечувати виконання цих повноважень. Видатки на здійснення повноважень, що виконуються за рахунок коштів державного бюджету і місцевих бюджетів, поділяються на: видатки на забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші передбачені Бюджетним кодексом видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому

самоврядуванню; видатки, які визначаються функціями держави та можуть бути передані до виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найефективнішого їх виконання на основі принципу субсидіарності; видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер та визначені законами України.

Завдяки реалізації реформи міжбюджетних відносин:

- місцеві органи влади можуть самостійно формувати й затверджувати свої місцеві бюджети, не чекаючи затвердження державного бюджету;
- Міністерство фінансів не визначатиме і не доводитиме до місцевих бюджетів індикативні показники за доходами;
- значно розширено джерела наповнення місцевих бюджетів для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування видаткових повноважень;
- наявну систему балансування доходів і видатків місцевих бюджетів замінено принципово новою системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя;
- запроваджено нові види міжбюджетних трансфертів (освітня і медична субвенції, субвенція на підготовку робітничих кадрів, базова та реверсна дотації);
- на законодавчому рівні визначено механізм розрахунку нових видів міжбюджетних трансфертів;
- надано право самостійно встановлювати ставки місцевих податків у граничних межах, визначених законодавством, та надавати пільги з їх сплати.

У частині здійснення бюджетної децентралізації до Бюджетного кодексу внесені зміни в межах проведення реформи, якими передбачається розширення джерел наповнення місцевих бюджетів, що має стати однією з визначальних передумов формування фінансової незалежності територіальних громад. Так, у 2015 р. Бюджетним кодексом України були передбачені джерела формування місцевих бюджетів за рахунок [3]:

- передачі доходів з державного бюджету (100 % плати за надання адміністративних послуг, 100 % державного мита, 10 % податку на прибуток підприємств приватного сектора економіки);
- запровадження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою 5 % вартості реалізованого товару;
- розширення бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування цим податком комерційного (нежитлового) майна та автомобілів з великим об'ємом двигуна;
- збільшення нормативу зарахування до місцевих бюджетів екологічного податку з 35 до 80 %;
- призначення базової дотації для підвищення фіскальної спроможності бюджетів;
- установлення єдиних нормативів відрахувань загальнодержавних податків (податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств) за кожною ланкою бюджету з урахуванням видаткових повноважень.

Для здійснення контролю за фінансовою діяльністю органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших розпорядників бюджетних коштів, проведення необхідного аналізу в розрізі доходів, а також організаційних, функціональних та економічних категорій видатків,

Регіональне управління та місцеве самоврядування

забезпечення загальнодержавної та міжнародної порівнянності бюджетних показників застосовується Бюджетна класифікація України, узагальнена нами на рис. 1.

Розмежування видів витрат між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача.

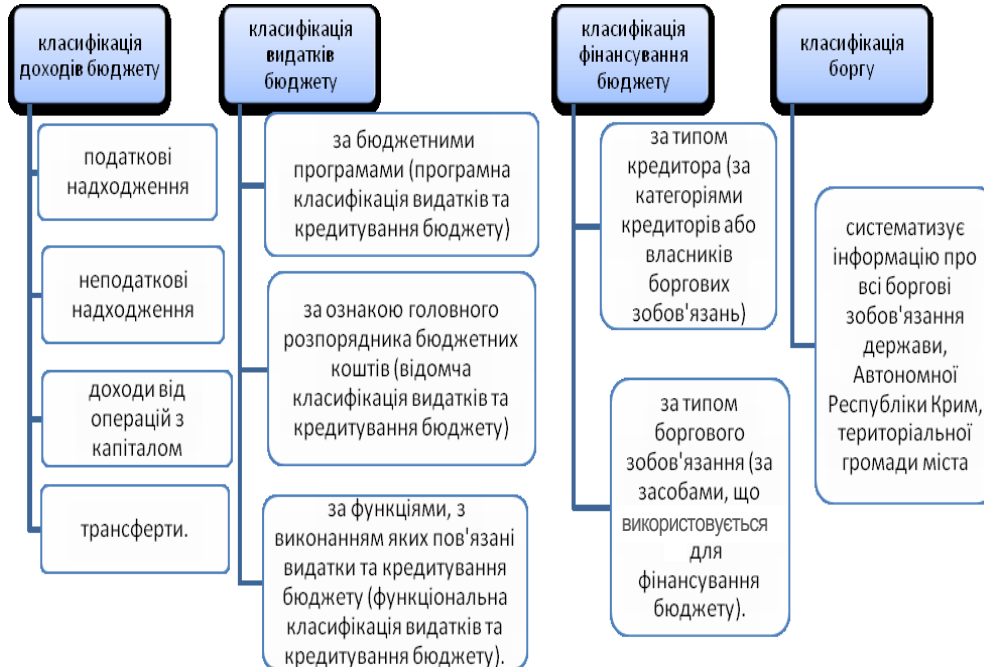


Рис. 1. Бюджетна класифікація

Відповідно до цих критеріїв види витратів поділяються на такі групи:

1) витрати на фінансування бюджетних установ і заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і розташовані найближче до споживачів, здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань;

2) витрати на фінансування бюджетних установ і заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України, здійснюються з бюджетів міст Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів;

3) витрати на фінансування бюджетних установ і заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України, здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів.

Зазначимо такі позитивні аспекти реформи міжбюджетних відносин, внесених згідно з Бюджетним кодексом у 2015 р.:

– розширення прав місцевих органів влади та надання повної бюджетної самостійності;

– надання місцевим органам влади самостійно, не чекаючи затвердження державного бюджету, формувати й затверджувати місцеві бюджети;

- спрощення процедури надання місцевих гарантій і здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій шляхом запровадження принципу “мовчазної згоди” у разі неотримання висновку Мінфіну протягом місяця з дня подання заявки;

- надання права здійснювати місцеві зовнішні запозичення всім міським радам міст обласного значення;

- надання права самостійно вибирати установи з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів і власних надходжень бюджетних установ;

- надання права самостійно визначати обсяги надходжень до місцевих бюджетів на основі закріплених стабільних доходних джерел;

- передбачення формування єдиного кошика доходів загального фонду (без поділу на I та II кошики) та розширення джерел його формування;

- заміна системи балансування доходів і видатків місцевих бюджетів принципово новою системою вирівнювання податкоспроможності територій. Законодавчо визначений механізм розрахунку базової та реверсної дотації. Обсяги цих дотацій можуть бути визначені місцевими органами влади самостійно, оскільки в основі їх розрахунку є показники офіційної казначейської звітності.

Міжбюджетні відносини в бюджетному процесі реалізуються насамперед через розподіл та здійснення видатків, як і раніше, але запроваджено новий механізм бюджетного регулювання та вирівнювання – горизонтальне вирівнювання податкоспроможності відповідного бюджету.

Тобто чинна система балансування доходів і видатків місцевих бюджетів замінена прогресивнішою системою – вирівнювання податкоспроможності. На наш погляд, така система сприятиме зацікавленості місцевих органів влади в залученні додаткових альтернативних надходжень та розширенні наявної бази оподаткування. При цьому вирівнювання здійснюється лише за двома податками, що є беззаперечним позитивним здобутком:

- податком на прибуток підприємств приватного сектора економіки (10 %) – за обласними бюджетами;

- податком на доходи фізичних осіб – за бюджетами міст, районними та обласними бюджетами.

Решта платежів залишаються в повному обсязі в розпорядженні місцевих органів влади.

Паралельно із запровадженням нової трансферної політики задекларовано посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях. Так, держава взяла на себе відповідальність щодо: надання освітніх послуг загальноосвітніми навчальними закладами, підготовки робітничих кадрів професійно-технічними закладами, забезпечення медичного обслуговування населення, фінансування державних програм соціального захисту окремих категорій громадян. З метою виконання цих функцій місцевим бюджетам надаватимуться такі нові види трансфертів: освітня субвенція; субвенція на підготовку робітничих кадрів; медична субвенція.

Передбачено норми, які сприятимуть переходу від триступеневої до двоступеневої бюджетної системи та формуванню самодостатніх територіальних громад. Зокрема, з метою стимулювання громад до об'єднання в рамках реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади передбачено, що громади, які об'єднуюватимуться відповідно до критеріїв, визначених Законом України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” [4], матимуть такі ж повноваження, як і міста обласного значення, а також прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

При цьому звертаємо увагу, що органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, які не об'єдналися, позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень. Вони виконуватимуть виключно самоврядні повноваження. Відповідно, загальнодержавні податки (серед яких і податок на доходи фізичних осіб) до цих бюджетів не зараховуватимуться.

Результатом бюджетного процесу та особливостей міжбюджетних відносин і трансфертної політики в Україні, власне, і має стати забезпечення фінансової самодостатності територіальної громади шляхом надання власних доходних джерел у місцеві бюджети і фінансового вирівнювання між бюджетами різних рівнів.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. На підставі наведеного дослідження зробимо такі висновки.

1. Узагальнено ключові напрями змін у рамках проведення реформи місцевого самоврядування й об'єднання територіальних громад, які мають бути здійснені, а саме: забезпечення бюджетної незалежності та фінансової самостійності місцевих бюджетів; стимулювання громад до об'єднання; формування спроможних і фінансово самодостатніх територіальних громад; закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення доходної бази місцевих бюджетів тощо.

2. Бюджетна децентралізація визначена авторами як комплексна система заходів щодо створення й використання фінансових ресурсів місцевих і державного бюджетів, вона має передбачати рівень фінансування територіальних громад, який би надавав місцевому самоврядуванню право і можливість фінансування належного виконання функцій, у тому числі переданих у зв'язку з розширенням повноважень територіальних громад.

3. Узагальнені основні загрози реформи місцевого самоврядування в частині розбудови фінансово незалежних та інвестиційно привабливих територій: наявний низький фінансово-економічний потенціал більшості територій України, які є депресивними; слабкі стимули щодо зміцнення фінансової бази розвитку територій та відсутність механізмів у органів місцевої влади щодо покращання адміністрування податків; неналежний рівень якості адміністративних послуг на місцевому рівні, їх надмірна бюрократизованість; брак досвіду, професійних знань місцевих органів виконавчої влади щодо самостійного ведення управлінської діяльності як у частині формування бюджету, так і виконання управлінських функцій.

4. Запровадження нової трансфертної політики може бути ефективним лише з паралельним посиленням відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях та передачею на міста функцій і відповідного фінансування, в тому числі нових видів трансфертів: освітня субвенція; субвенція на підготовку робітничих кадрів; медична субвенція тощо.

Подальші наукові дослідження проводитимуться в напрямках: опрацювання суперечностей і тенденцій розвитку державного управління у контексті сприяння становленню економічної безпеки в Україні; дослідження інституційних парадоксів формування національної системи економічної безпеки в умовах децентралізації.

Список використаних джерел:

1. Dooren Van W. Performance Management in the Public Sector : Second Edition / Dooren Van W., Bouckaert G., Halligan J. – L. : Routledge, 2015. – P. 6–8.

2. Martin S. Does health care spending improve health outcomes? Evidence from English programme budgeting data / S. Martin, N. Rice, P. C. Smith // Journal of Health Economics. – 2008. – № 24. – P. 826–842.

3. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 08 липня 2010 р. № 2456-VI, прийн. ВРУ в ред. від 13 березня 2015 р. – Режим доступу : <http://www.zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>

4. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : проект Закону України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII. – Режим доступу : http://www.w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379