

УДК 336.14:352(045)

Гнидюк І.В.

*кандидат економічних наук, доцент**Вінницького торговельно-економічного інституту**Київського національного торговельно-економічного університету*

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ФІНАНСОВОГО НАПОВНЕННЯ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ ТА РЕФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

WAYS TO IMPROVE THE FINANCIAL MECHANISM FOR FILLING LOCAL BUDGETS AND REFORM OF INTERGOVERNMENTAL RELATIONS

АНОТАЦІЯ

У статті досліджено проблеми фінансового наповнення місцевого бюджету, запропоновано шляхи їх вирішення. Побудовано модель програмно-цільового бюджетування. Запропоновано механізм посилення фінансової самостійності місцевих органів влади. Згідно зі змінами до БКУ (щодо бюджетної децентралізації) введено ряд нових міжбюджетних трансфертів та проаналізовано їх.

Ключові слова: бюджет, програмно-цільовий метод, доходи, витрати, міжбюджетні трансферти, бюджетна реформа.

АННОТАЦИЯ

В статье исследованы проблемы финансового наполнения местного бюджета, предложены пути их решения. Построена модель программно-целевого бюджетирования. Предложен механизм усиления финансовой самостоятельности местных органов власти. Согласно с изменениями в БКУ (по бюджетной децентрализации) введен ряд новых межбюджетных трансфертов и проанализировано их.

Ключевые слова: бюджет, программно-целевой метод, доходы, расходы, межбюджетные трансферты, бюджетная реформа.

ANNOTATION

In the article the financial problems of local budget proposed solutions. The model program budgeting. The proposed mechanism to strengthen the financial autonomy of local authorities. Under changes to the BCU (on fiscal decentralization) introduced a number of new intergovernmental transfers, and made their analysis.

Keywords: budget, target-oriented method, income, expenses, intergovernmental transfers, budget reform.

Постановка проблеми. Фінансовою базою органів місцевого самоврядування та важливим фактором регіонального розвитку є місцеві бюджети, наявність яких закріплює економічну самостійність місцевих органів самоврядування, що передбачено Конституцією та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», активізує господарську діяльність, дозволяє їм розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, розширювати економічний потенціал регіону, виявляти і використовувати резерви фінансових ресурсів. В результаті все це розширює можливості місцевих органів влади у більш повному задоволенні потреб населення. Тому саме місцеві бюджети, як основна фінансова база органів місцевого самоврядування, є однією з двох складових бюджетної системи нашої держави. Забезпечення ефективності фінансової політики та економічного зростання регіонів значною мірою залежить

від розв'язання проблем формування місцевих бюджетів і вдосконалення міжбюджетних відносин, що й вимагає її наближення до головних принципів та засад функціонування систем міжбюджетних трансфертів у економічно розвинених країнах, враховуючи при цьому національні, регіональні особливості та умови формування місцевих бюджетів.

Міжбюджетні відносини – це важлива складова бюджетної системи, що відображає систему зв'язків між органами влади різних рівнів, відносно організації внутрішніх щодо бюджетної системи потоків ресурсів під час горизонтального та вертикального бюджетного вирівнювання (якому передують розподіл повноважень між рівнями влади та управління і відповідне формування власної доходної бази кожної складової бюджетної системи, а також розмежування закріплених доходів).

Актуальність зазначеної проблеми обумовлена необхідністю удосконалення теоретико-методологічних засад та механізму формування місцевих бюджетів, поліпшення фінансового забезпечення регіонів та створення сприятливих умов для їх економічного зростання.

Аналіз останніх досліджень. В Україні науковими дослідженнями з питань формування місцевих фінансів, зокрема аспектами міжбюджетних відносин, займалися відомі науковці: О. Балацький, О. Бречко, О. Василик, І. Волохова, Деркач, Я. Казюк, О. Кириленко, В. Кравченко, І. Осадча, В. Федосов, І. Чікіна. Процес формування і використання коштів місцевих бюджетів вивчали: І. Адаменко, В. Грушко, О. Дроздовська, І. Запаріна, А. Кулай, І. Луніна, Ц. Огонь, К. Павлюк, С. Слухай та ін. Активно працюють в напрямі вивчення міжбюджетних відносин зарубіжні вчені, зокрема В. Аллан, Ш. Бланкарт, Б. Гурне, К. Кронваль, Г. Райт, Г. Холліс, А. Шах, А. Яругова. Проте, незважаючи на значну кількість публікацій з означеної проблематики, а також проведення реформ у бюджетній сфері, багато питань функціонування місцевих бюджетів залишаються не вирішеними.

Метою статті є дослідження механізму фінансового наповнення місцевих бюджетів, побудова моделі програмно-цільового бюдже-

тування та реформування бюджетної системи держави.

Виклад основного матеріалу. Із кожним роком місцеві бюджети набувають дедалі більшої ваги як за обсягом фінансових ресурсів держави, так і щодо вирішення соціально-економічних проблем регіонів, де проживає більшість населення України.

У свою чергу доходи місцевих бюджетів є основою фінансової бази органів місцевого самоврядування та вирішальним фактором регіонального розвитку. Наявність доходів місцевих бюджетів закріплює економічну самостійність місцевих органів самоврядування, активізує господарську діяльність, дозволяє їм розвивати інфраструктуру та фінансовий потенціал регіону, виявляти і використовувати резерви фінансових ресурсів, що розширює можливості місцевих органів влади у задоволенні потреб населення [2, с. 171–179].

Чимало зобов'язань, що покладені на органи місцевого самоврядування, не фінансуються повною мірою через брак коштів і дефіцит бюджету. Однією з характерних рис місцевих бюджетів сьогодні є високий рівень їх залежності від державного бюджету, тому потрібно звернути увагу на перерозподіл фінансових ресурсів між бюджетом держави та відповідного регіону, врегулювання передачі бюджетних повноважень місцевим органам влади. Також існує безліч інших проблем, зокрема це і надання можливостей для використання бюджетних ресурсів у поєднанні з приватними коштами, програмно-цільова спрямованість бюджетного фінансування та ін [1].

Вдосконалення державної політики формування доходів місцевих бюджетів повинно базуватись на розширенні джерел бюджетних надходжень, створенні сприятливих умов для прискореного розвитку малого та середнього бізнесу, підвищенні ефективності використання комунальної власності територіальних громад.

У місцевих бюджетах втілюється політика органів місцевого самоврядування, адже залежно від напрямків витрачання ними коштів можна зробити висновки про пріоритетні напрямки роботи органів місцевого самоврядування. Відтак розвиток регіонів залежить від делегованих бюджетних повноважень та можливості органів місцевого самоврядування і місцевих органів влади економічно розвивати території, поси-

лювати якісний розвиток соціального забезпечення населення.

Нині однією із сучасних форм організації бюджетного процесу є програмно-цільовий метод, сутність застосування якого полягає у здійсненні бюджетного процесу на центральному, галузевому і регіональному рівнях відповідно до програм, які зорієнтовані на досягнення мети і кінцевого результату [3, с. 83].

Моніторинг програмних показників діяльності бюджетної сфери при застосуванні програмно-цільового методу дасть можливість оцінювати ефективність використання бюджетних коштів, досягнення мети при реалізації бюджетних програм. Для практичного застосування на рисунку 1 показано модель програмно-цільового бюджетування.

Розроблена модель програмно-цільового методу бюджетування району (міста) передбачає ув'язку середньострокових програм галузей бюджетної сфери з показниками бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів і проектів місцевих бюджетів за відносними показниками фінансування та дворівневу систему моніторингу цільових програм і бюджету як на стадії їх формування, так і в ході виконання [4, с. 109–110].

З метою посилення фінансової спроможності місцевих органів влади пропонується розробка та реалізація багатьох важливих заходів (рис. 2).

Отже, впровадження програмно-цільового методу на місцевому рівні допомагає зміцнити та підвищити ефективність бюджетного процесу. Метою програмно-цільового методу є встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів і результатами їх викорис-

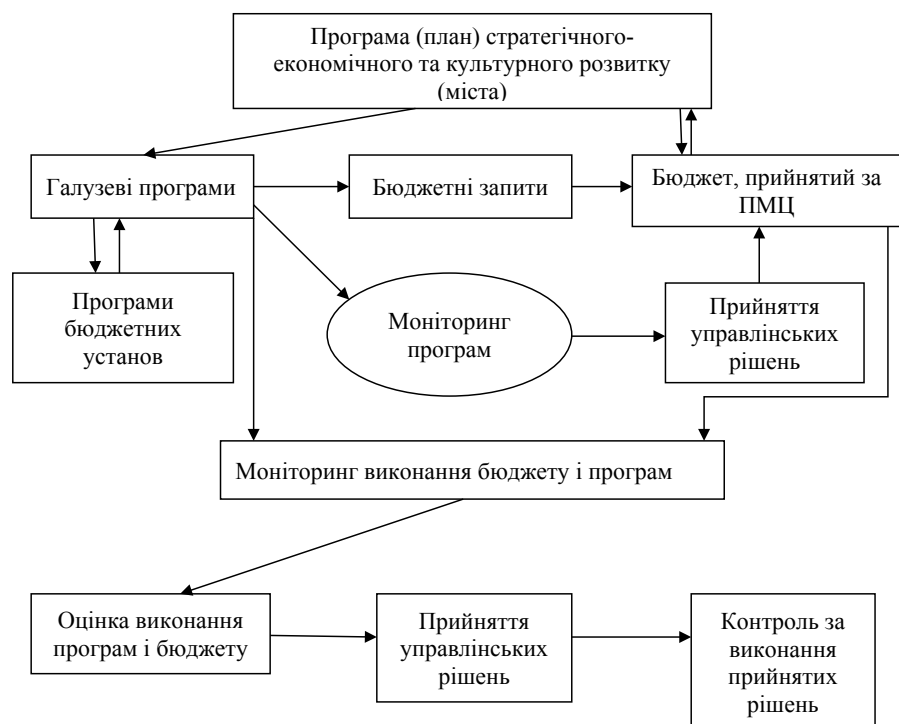


Рис. 1. Модель програмно-цільового бюджетування

тання на основі визначених цілей та результативних показників. Програмно-цільовий підхід у бюджетному процесі передбачає формування й виконання бюджету на прикладі бюджетних програм головних розпорядників бюджетних коштів, що охоплює визначення загальної мети кожної бюджетної програми на довгостроковий та середньостроковий періоди [5, с. 5–7].

Для ефективного управління фінансовими ресурсами необхідно:

- удосконалення законодавчої бази, нормативно-правових актів та інструктивних документів;
- визначення нових стратегічних напрямків процесу управління фінансовими ресурсами;
- проведення заходів, спрямованих на ефективність зовнішнього та внутрішнього фінансового контролю.

Прогноз, планування, виконання, контроль і моніторинг доходів бюджету й чинного законодавства мають відбуватися у межах єдиного механізму формування та функціонування доходів бюджету.

Враховуючи зміни до чинного законодавства у 2015 р., зокрема Податкового та Бюджетного кодексів, можна сказати, що для України це черговий крок на шляху до удосконалення механізмів наповнення місцевих бюджетів та реформування міжбюджетних відносин. Для практичного роз'яснення розглянемо деякі з цих змін.

Серед найважливіших змін фінансової самостійності місцевих бюджетів такі:

- самостійне формування місцевих бюджетів (ст. 75);
- незалежне від термінів прийняття державного бюджету затвердження місцевих бюджетів – до 25 грудня року, що передує плановому (ст. 77);
- спрощена процедура надання місцевих гарантій та здійснення місцевих запозичень від міжнародних фінансових організацій шляхом запровадження принципу «мовчазної згоди» при погодженні таких операцій з Мінфіном (ст. 74);
- надано право здійснювати місцеві зовнішні запозичення усім містам обласного значення (ст. 16);

- надано право самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ (ст. 78);

- відмінено індикативне планування Мінфіном показників місцевих бюджетів та доведення їх до місцевих бюджетів;

- передбачено формування єдиного кошика доходів загального фонду;

- розширено перелік джерел доходів загального фонду за рахунок перенесення їх зі спеціального;

- замінено систему балансування доходів і видатків місцевих бюджетів принципово новою системою вирівнювання податкоспроможності територій.

Зміцнення фінансової самостійності місцевих бюджетів згідно з ПКУ передбачає:

- впровадження податку на нерухоме майно (відмінне від земельної ділянки) планується збільшення надходжень місцевих бюджетів на 3,8 млрд грн. База оподаткування включає комерційну діяльність (була лише житлова). Місцеві ради можуть встановлювати ставки на пільги;

- акциз із роздрібних продаж (тютюн, алкоголь, пальне, пиво, пальне) – планується збільшення надходжень місцевих бюджетів на 8,1 млрд грн. Базою оподаткування є роздрібна продажна ціна. Ставка податку складає до 5%, за рішенням місцевих рад;

- передані місцевим бюджетам: плата за землю (у складі податку на нерухоме майно); фіксований сільгосподаток (у складі єдиного податку).

Розширення дохідних джерел загального фонду місцевих бюджетів відбудеться також за рахунок передачі з державного бюджету 100% плати за надання адміністративних послуг, 100% державного мита, 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки та нового платежу збору. Введено новий платіж з роздрібного продажу підакцизних товарів за ставкою до 5% вартості реалізованого товару. Також передано з бюджету розвитку єдиний податок та зі спеціального фонду екологічний

податок (крім радіоактивних відходів) з одночасним збільшенням нормативу зарахування до 80% (чинна норма – 35%).

Згідно зі змінами до БКУ (щодо бюджетної децентралізації) введено ряд нових міжбюджетних трансфертів (табл. 1).

Також для окремих бюджетів введено субвенцію на проекти ліквідації підприємств вугільної та торфодобувної промисловості та утримання водо-

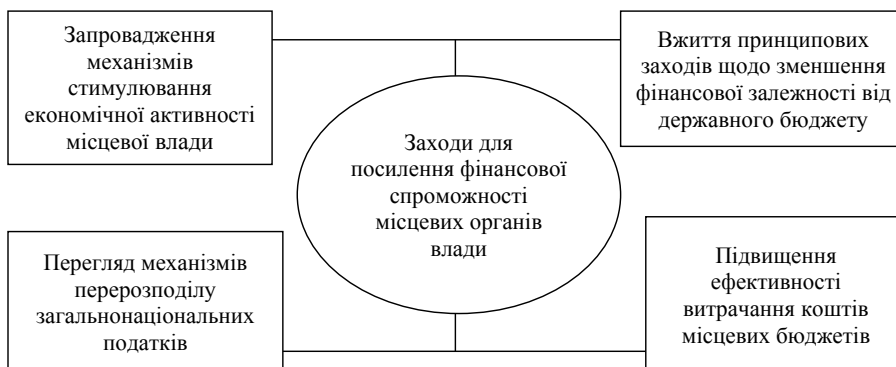


Рис. 2. Механізм посилення фінансової самостійності місцевих органів влади

відливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50%).

Кошти освітньої, медичної субвенцій та субвенцій на підготовку робітничих кадрів можуть спрямовуватися на реалізацію заходів з оптимізації мережі відповідних закладів. Залишки коштів субвенцій зберігаються на рахунках місцевих бюджетів і використовуються у наступному бюджетному періоді з урахуванням цільового призначення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази відповідних закладів.

Здійснюються заходи зі стимулювання об'єднання громадян, а саме: громади, об'єднані відповідно до критеріїв, визначених законом про добровільне об'єднання територіальних громад, мають такі ж повноваження, як і міста обласного значення (ст. 67); територіальні громади, які об'єднуються до 15 жовтня року, що передусє плановому, матимуть прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом, починаючи з планового бюджетного періоду (ст. 67); органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися, позбавлені права на виконання делегованих державою повноважень.

Отже, на сьогодні механізм фінансового забезпечення місцевих бюджетів вимагає пошуку напрямків удосконалення. Досить актуальним є питання підвищення ефективності функціонування органів місцевого самоврядування, багато науковців пропонують впровадження стратегічного планування.

Виходячи з міжнародного досвіду, середньострокове планування видатків, звітність, моніторинг та оцінка, а також бенчмаркінг результативності у сфері управління бюджетними коштами розглядаються як взаємозалежні процедури.

Зокрема моніторинг та оцінка використовує дані офіційної звітності (фінансової), бенчмаркінг результативності ґрунтується на результатах моніторингу та оцінки і використовує його під час розрахунків, а звітність, у свою чергу, будується таким чином, щоб містити дані моніторингу і оцінки, бенчмаркінгу результативності та середньострокового планування видатків. Крім того, показники виконання місцевого

бюджету та показники, що використовуються для проведення моніторингу, плануються на два наступних за плановим бюджетних періоди.

Висновок. Запровадження програмно-цільового методу (ПЦМ) дасть змогу забезпечити більш ефективне використання обмежених бюджетних ресурсів завдяки реалістичній оцінці майбутніх бюджетних надходжень та визнанню майбутніх пріоритетів у фінансуванні видаткових потреб шляхом прогнозування видатків на майбутні бюджетні періоди.

Жорсткі обмеження, закріплені в нормативно-правовій базі (наприклад – ст. 49 Конституції України) щодо підтримки наявної мережі закладів соціально-культурної сфери, утриманої за бюджетні кошти. Як наслідок, неможливість підвищення якості та ефективності виконуваних бюджетних програм за рахунок конкуренції між такими закладами або приватними закладами. Вказане значною мірою нівелює ті потенційні вигоди, які могли б проявитись при повноцінному застосуванні механізмів ПЦМ, та вихолощує в наших реаліях його сутність. Отже, чинний ще з початку 2000-х рр. ПЦМ виконання державного бюджету значною мірою є лише імітацією загальноновизнаних та передових закордонних практик, із превалюванням формальної та паперової їх сторони над реальним змістом. На жаль, нормативно-правова база, розроблена для переведення виконання з 2017 р. місцевих бюджетів за ПЦМ не дає підстав очікувати якісних змін у цій сфері. Наприклад, Наказ Міністерства фінансів України від 02.12.2014 р. № 1195 «Про затвердження Структури кодування програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів і Типової програмної класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів / Тимчасової класифікації видатків та кредитування для бюджетів місцевого самоврядування, які не застосовують програмно-цільового методу», в якій «стара» класифікація видатків механічно замінюється на «нову» програмно-цільову. Як приклад, наведемо витяг з Наказу Міністерства фінансів України, Міністерства охорони здоров'я України від 26.05.2010 № 283/437 (зі змінами), яким затверджено Типовий перелік бюджетних програм та результативних показ-

Таблиця 1

Нові види міжбюджетних трансфертів в Україні з 2015 р.

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

ників їх виконання для місцевих бюджетів у галузі «Охорона здоров'я».

Зазначені результативні показники, спільно визначені Міністерством фінансів та Міністерством охорони здоров'я, тісно прив'язані до мережі лікарень та ліжкового фонду. Більше того, показники кількості ліжко-днів та завантаженості ліжкового фонду можуть оцінюватися неоднозначно (зрозуміло, що довготривале перебування хворого в лікарні може свідчити про низьку якість лікування). Така ж проблематика наявна в аналогічних спільних наказах Мінфіну та профільних міністерств щодо бюджетних програм та результативних показників в інших галузях.

Вказане свідчить про неможливість подальшого якісного реформування бюджетної сфери України без відмови від ще радянських принципів надання суспільних благ. Окремо слід вказати на незавершеність пілотного проекту відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Київ», яким передбачалось укладення із медичними закладами договорів про медичне обслуговування населення, та створення таких закладів у комунальні некомерційні та неприбуткові підприємства, що відкривало б можливості до конкурентних засад замовлення та надання медичних послуг.

На нашу думку, подальше реформування бюджетної сфери країни вимагає відмови від надміру роздутих та надто деталізованих класифікаторів видатків та відповідних ним класифікацій програм. Вказане пов'язано з тим, що таке розщеплення програм в тій чи іншій галузі має штучний вигляд та не дозволяє сконцентруватися на головних її цілях (які кореспондують з якістю життя громадян), змушуючи замінювати їх надуманими та другорядними показниками.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бюджетний моніторинг: аналіз виконання бюджету за 2013 рік [Електронний ресурс] / Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua>.
2. Васильєва Н. Підвищення соціальної спрямованості місцевих бюджетів / Н. Васильєва // Управління сучасним містом. – 2011. – № 1–3. – С. 171–179.
3. Гапонюк М.А. Місцеві фінанси : навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / М.А. Гапонюк, В.П. Яцюта, А.Є. Буряченко, А.А. Славкова. – К. : КНЕУ, 2013. – 184 с.
4. Чечуліна О.О. Модернізація державного фінансового контролю в контексті розвитку програмно-цільового бюджетування / О.О. Чечуліна // Фінанси України. – 2012. – № 10. – С. 15–31.
5. Чугунов І.Я. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджетів / І.Я. Чугунов // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 3–14.