

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ТЕРНОПІЛЬСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ ФІНАНСІВ
Кафедра фінансів

Склярова Людмила Євгенівна

**ДОХОДИ ТА ВИДАТКИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ:
СКЛАД І ПОРЯДОК ПЛАНУВАННЯ**

Спеціальність 8.03050801 – фінанси і кредит

Дипломна робота за освітньо-кваліфікаційним рівнем “магістр”

Студентка групи ФУМзм-51
_____ Л. Склярова

Науковий керівник:
к. е. н., доцент кафедри фінансів
_____ С. В. Савчук

Дипломну роботу допущено
до захисту
“ ____ ” _____ 2014 р.
Завідувач кафедри фінансів,
д. е. н., проф.,
Кириленко О.П. _____

ТЕРНОПІЛЬ – 2014

ЗМІСТ

Вступ.....	Error! Bookmark not defined. 3
Розділ I Теоретичні та організаційно-правові засади функціонування місцевих бюджетів.....	4
1.1. Соціально економічний зміст і склад доходів та видатків місцевих бюджетів.....	4
1.2. Організаційно-правові засади планування дохідної та видаткової частини місцевих бюджетів	13
Висновки до розділу 1	23
Розділ II Практика та проблематика функціонування місцевих бюджетів в Україні	25
2.1. Практики планування дохідної частини місцевих бюджетів	25
2.2. Прагматика планування видаткової частини місцевих бюджетів	33
2.3. Програмно-цільовий метод та його значення у бюджетному плануванні... ..	45
2.4. Стан охорони праці у місцевих фінансових органах Error! Bookmark not defined.	56
Висновок до розділу 2.....	53
Розділ III Удосконалення планування дохідної та видаткової частини місцевих бюджетів в умовах демократичних перетворень	54
3.1. Зарубіжний досвід формування доходів і видатків місцевих бюджетів та можливості його впровадження в Україні.....	54
3.2. Напрями вдосконалення планування дохідної та видаткової частини місцевих бюджетів у контексті розширення прав місцевого самоврядування ..	64
Висновок до розділу 3.....	73
Висновки та пропозиції	74
Список використаних джерел	Error! Bookmark not defined. 92

РОЗДІЛ I

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

1.1. Соціально економічний зміст і склад доходів та видатків місцевих бюджетів

Наближення України до європейської спільноти, реорганізація її адміністративно-територіального устрою, посилення ролі інститутів публічної влади та громадянського суспільства потребують наявності політично стійкого і фінансово незалежного місцевого самоврядування, яке на локальному рівні є органічним поєднанням форм представницької та безпосередньої демократії. За цих обставин ключовим чинником у налагодженні економічного та соціального життя в регіонах має стати ефективне формування системи місцевих фінансів, здатної перетворити територіальні громади із дотаційних на суб'єкти, які зможуть самостійно забезпечити суспільний добробут їх мешканців. У цьому контексті показовий приклад розвинутих країн світу, де муніципальні утворення, що опираються на власні фінансові ресурси, є стабілізатором суспільно-політичного ладу в державі. Тому достатнє фінансове забезпечення місцевого самоврядування є найбільш прагматичним кроком на шляху до матеріалізації конституційних гарантій суверенітету, побудови гнучкої демократичної системи влади, комплексної реалізації державної податкової політики.

Сучасний стан розвитку країни, коли здійснюється низка структурних перетворень як в економіці, так і в усіх інших сферах господарювання, породжує зростання значення місцевих фінансів у здійсненні економічної політики, вирішенні соціальних проблем, підтримці незахищених і малозабезпечених верств населення. Посилення ролі місцевого самоврядування потребує більшої самостійності у прийнятті рішень,

як відносяться до їх компетенції, перегляду тих повноважень, які найкраще будуть реалізовані на місцях, та фінансово-матеріальне їх забезпечення. Тому постає питання про фінансову автономію місцевого самоврядування.

Місцеві бюджети відіграють винятково важливу роль в економічному та соціальному житті суспільства, що знаходить відображення у різноманітних зв'язках, які виникають в процесі їх формування та використання, – з місцевим господарством, підприємствами, фірмами, установами тощо, які працюють на території функціонування місцевих бюджетів, з органами державної влади та управління, з населенням. Місцеві бюджети є важливим інструментом макроекономічного регулювання, за їхньою допомогою перерозподіляється приблизно 1/6 виробленого валового внутрішнього продукту України (рис. 1.1).

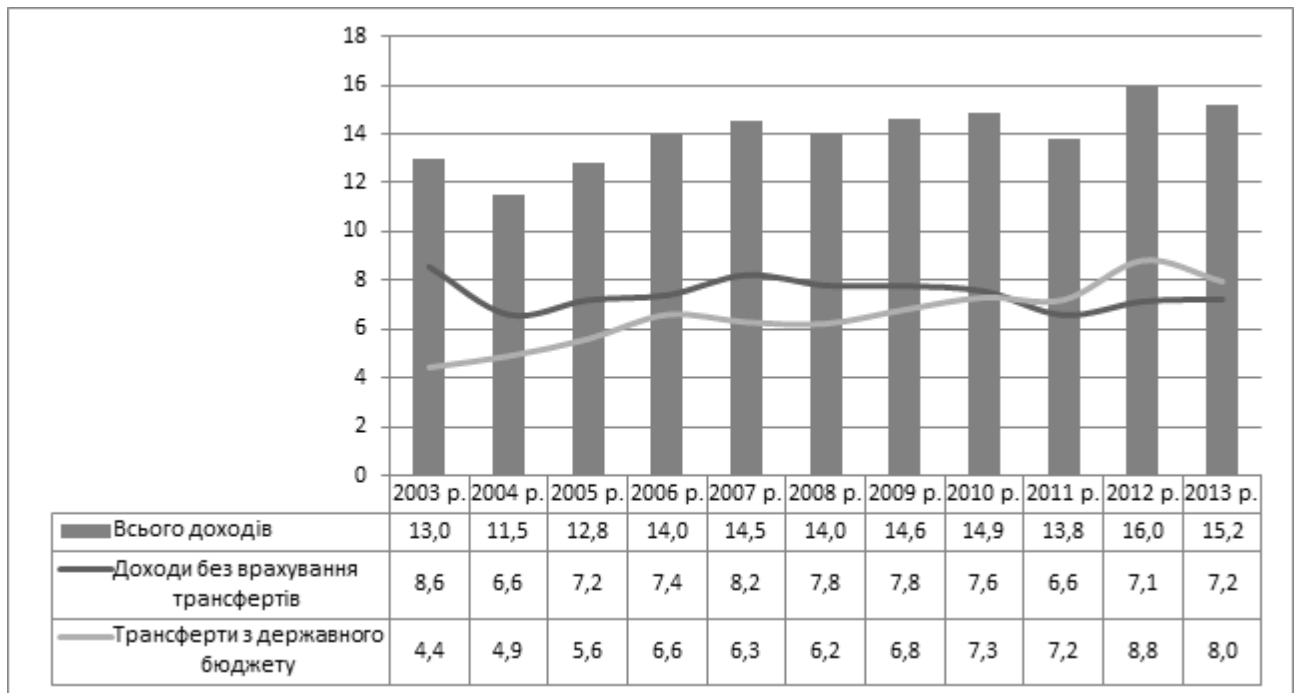


Рис. 1.1. Співвідношення доходів місцевих бюджетів України до ВВП у 2003–2013 рр.*

Як видно з рис. 1.1, найбільший обсяг фінансових ресурсів по відношенню до ВВП акумулювався в місцевих бюджетах в 2012 році – 16,0%, найнижчий – 11,5% у 2004 році. Помітні зміни у формуванні доходів місцевих

* Складено за даними [Error! Reference source not found.14, Error! Reference source not found.30].

бюджетів відбулися у 2011 р. Привертає увагу до себе факт різкого скорочення обсягів доходів місцевих бюджетів відносно ВВП з 14,9% у 2010 р. до 13,8% у 2011 р., тобто на 1,1 відсоткового пункту. Більш радикальні зміни відбулися у тенденціях доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів та в обсягах міжбюджетних трансфертів. Так, посилено тренд до скорочення доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів. Співвідношення цих доходів до ВВП зменшилося з 7,6% у 2010 р. до 6,6% у 2011 р. При цьому спостерігалася негативна динаміка співвідношення обсягів міжбюджетних трансфертів відносно ВВП. Цей показник зменшився з 7,3% у 2010 р. до 7,2% у 2011 р. Як видно з рис. 1.1, у 2011 р. вперше за період незалежності України склалася ситуація, коли обсяги міжбюджетних трансфертів перевищили обсяги доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів. В наступних 2012–2013 рр. тенденції формування доходів були дещо відкориговані. Так. Співвідношення доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів зросло в 2012 р. до 7,1%, а в 2013 р. – до 7,2%. Крім цього в 2012 р. значно зросло співвідношення доходів місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів до значення 8,8%, а в 2013 р. скоротилося до 8,0%. Таким чином, сьогодні склалася незадовільна структура доходів місцевих бюджетів, яка послаблює вплив органів місцевого самоврядування на реалізацію бюджетної політики на місцевому рівні натомість посилюється їхня залежність у цій сфері від органів державного управління.

Місцеві бюджети мають бути достатніми для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб. У разі, коли можливості збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів вичерпано, і при цьому не забезпечується покриття видатків, необхідних для здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень та забезпечення населення послугами не нижче рівня мінімальних соціальних потреб, держава забезпечує збалансування місцевих

бюджетів шляхом передачі необхідних коштів до відповідних місцевих бюджетів у вигляді дотацій, субвенцій, субсидій відповідно до закону.

Дохідна частина місцевих бюджетів у 2013 р. формувалася здебільшого за рахунок трансфертів з центрального бюджету 115,8 млрд. грн., або 52,4% та податкових надходжень 91,2 млрд. грн., або 41,3% (рис. 1.2).

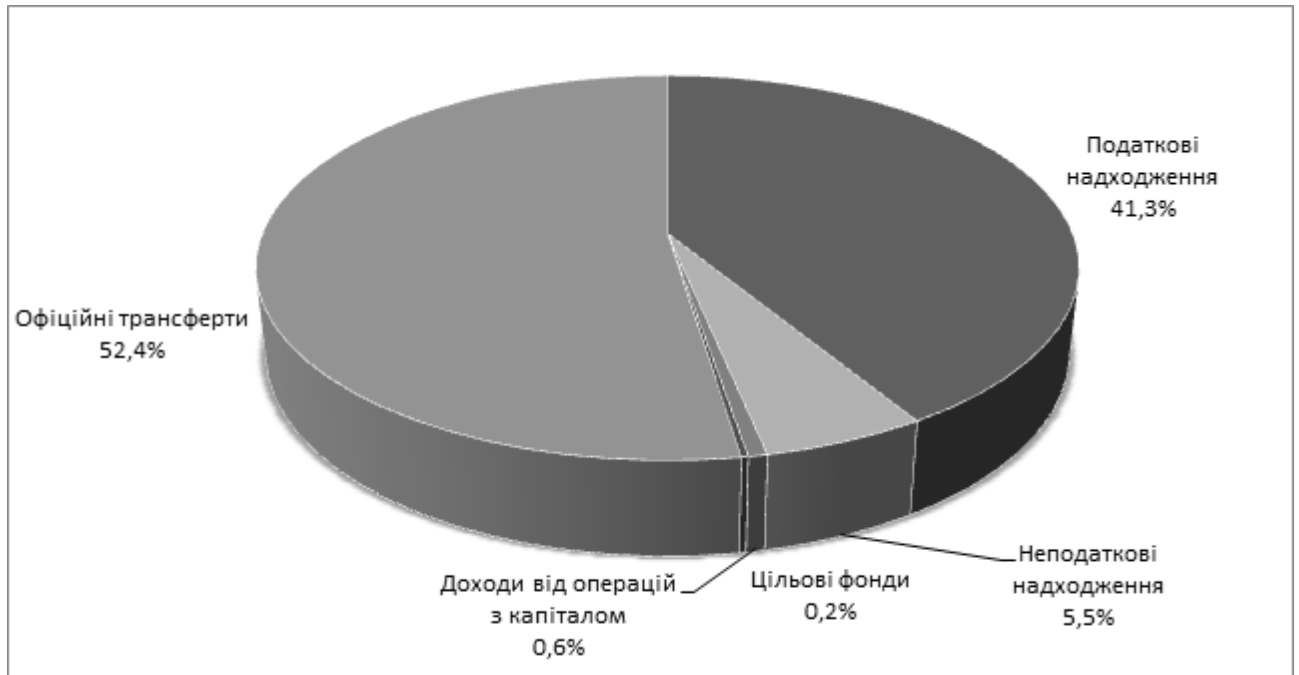


Рис. 1.2. Структура доходів місцевих бюджетів України в 2013 році.*

Спроможність місцевих органів влади ефективно виконувати відповідні бюджети переважно залежить від дисципліни надання трансфертів з державного бюджету. Даний аспект спирається на два важливі елементи. По-перше, дотація вирівнювання надається шляхом щоденних відрахувань від загальнодержавних податків, зібраних на території тієї чи іншої області. Нормативи таких відрахувань встановлюються як частка суми планових дотацій у прогнозній сумі надходжень загальнодержавних податків у даній області. По-друге, Державне казначейство України надає прямі трансферти на покриття різниці між плановим обсягом дотацій та фактичною сумою дотацій,

*Складено на основі [Error! Reference source not found.14, Error! Reference source not found.30].

одержаною конкретною областю, через нормативи щоденних відрахувань від надходжень загальнодержавних податків.

При формуванні доходів місцевих бюджетів демократичних держав перевага може бути віддана принципіві бюджетної еквівалентності, або принципіві національної солідарності. В основі першого з них лежать ідеї податкової справедливості, застосовувані в даному випадку не лише щодо окремих громадян або підприємств, але й мешканців регіону в цілому. Згідно з цим принципом, доходи місцевих бюджетів повинні відповідати тому податковому навантаженню, яке несуть мешканці регіону, отже, можливості одержання ними суспільних благ і послуг, які надаються за рахунок місцевих бюджетів, повинні зростати із збільшенням обсягу податків, які збираються в даному регіоні.

Видатки, які здійснюються органами місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, їхній розмір і цільове спрямування визначаються місцевими бюджетами цих громад. Сільські, селищні, міські, районні в містах (у разі їхнього створення) ради та їхні виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами відповідних місцевих бюджетів, визначають напрями їхнього використання. Доходи, додатково одержані в процесі виконання місцевих бюджетів, суми перевищення доходів над видатками, що утворилися в результаті збільшення надходжень до бюджету чи економії у видатках, вилученню, згідно Закону, не підлягають.

Згідно Бюджетного кодексу, до видатків, що здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, відносяться видатки на: утримання органів місцевого самоврядування, дошкільну освіту, загальну середню освіту (школи – дитячі садки), дільничні лікарні та фельдшерські пункти, сільські, селищні та міські будинки культури, клуби та бібліотеки. Кодекс не розмежовує “закріплені” видатки районів та міст обласного та районного значення. До видатків, що належать до їхньої компетенції й враховуються при визначенні дотації вирівнювання, відносяться насамперед видатки на: загальноосвітні

навчальні заклади й освітні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації; лікарні широкого профілю, пологові будинки, станції швидкої та невідкладної медичної допомоги, поліклініки і амбулаторії; програми соціального захисту.

До видатків місцевих бюджетів, які не враховуються при визначенні дотації вирівнювання (тобто видатки, які держава залишає на розсуд місцевого самоврядування), віднесено передусім видатки на: позашкільну освіту, розвиток і підтримку житлово-комунального господарства (ЖКГ), експлуатацію дорожньої системи місцевого значення, управління комунальним майном.

Сьогодні місцеві бюджети є вадливим важелем перерозподілу валового внутрішнього продукту та національного доходу. Останніми роками від 11,7% до 15,8% від валового внутрішнього продукту України перерозподіляються через видатки місцевих бюджетів. Варто зазначити, що співвідношення видатків місцевих бюджетів по відношенню до ВВП у 2012 р. досягло рекордного рівня за останнє десятиліття – 15,8% (рис. 1.3). Проте в 2013 р. зазначений показник дещо знизився до рівня 15,1%. Зосередження значних грошових засобів відповідає новим вагомим і складнішим завданням, які постають перед місцевими бюджетами на нинішньому етапі розвитку України.

Особливе значення для соціально-економічного розвитку територій має формування в складі спеціального фонду місцевих бюджетів розвитку, які є засобом здійснення інвестиційної політики органів місцевого самоврядування.. Бюджет розвитку відповідно до Бюджетного кодексу трактується як доходи і видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

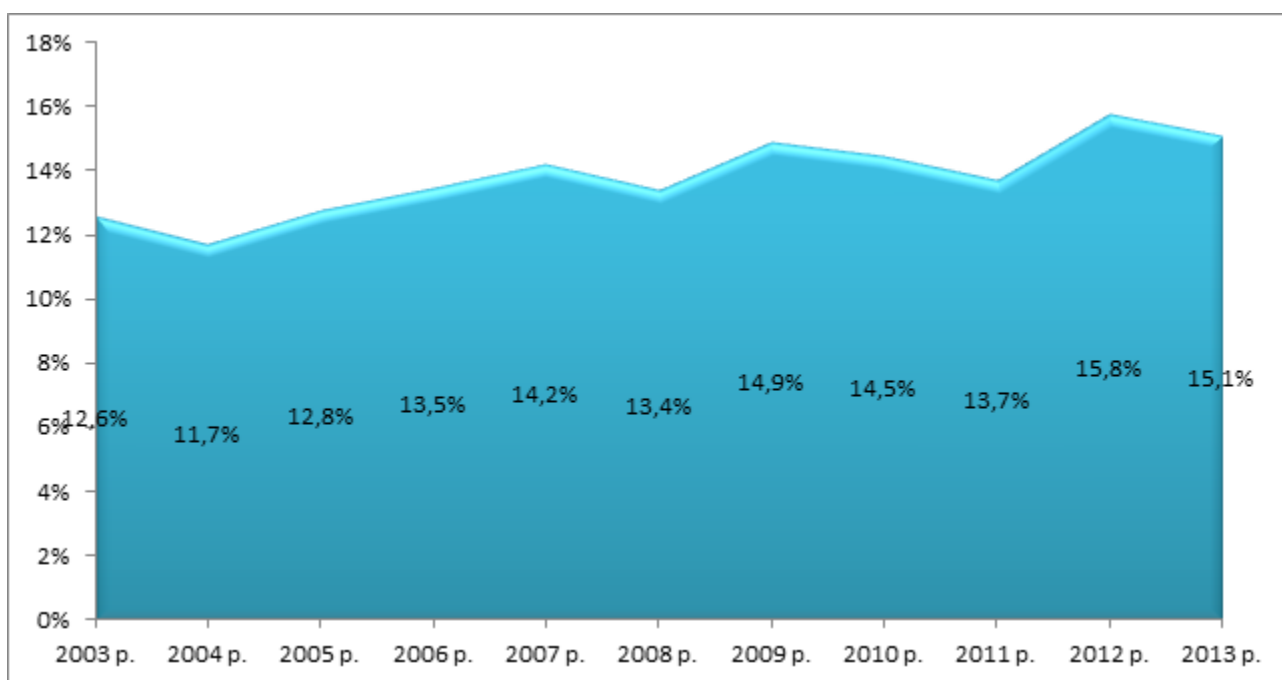


Рис. 1.3. Співвідношення видатків місцевих бюджетів України до ВВП у 2003–2013 рр., %*.

Згідно Кодексу, надходження до бюджету розвитку місцевих бюджетів включають:

- єдиний податок, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
- дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно Автономної Республіки Крим, комунальна власність;
- плата за надання місцевих гарантій;
- кошти від відчуження майна, що належить Автономній Республіці Крим, та майна, що перебуває в комунальній власності, кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них;
- відсотків коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності (крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що

*Складено на основі [Error! Reference source not found.14].

перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації), при цьому від продажу земельних ділянок, які знаходяться на території Автономної Республіки Крим: 35% – до бюджету Автономної Республіки Крим, 55% – до сільських, селищних, міських бюджетів Автономної Республіки Крим;

- субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних програм (проектів);

- кошти від повернення кредитів, які надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності цим Кодексом, та відсотки, сплачені за користування ними;

- місцеві запозичення, здійснені у порядку, визначеному цим Кодексом та іншими законами України;

- кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради **[Error! Reference source not found.7]**.

Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних із здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов'язаних з розширенням відтворенням. До витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів законодавством віднесені:

- погашення місцевого боргу;

- капітальні видатки, включаючи капітальні трансферти іншим бюджетам;

- внески органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування до статутного капіталу суб'єкта господарювання;

- проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, що підлягає продажу відповідно до статті 128 Земельного кодексу України (2768-14), за рахунок авансу, внесеного покупцем земельної ділянки;

- підготовка земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них державної (до розмежування земель державної та комунальної власності) чи комунальної власності для продажу на земельних торгах та

проведення таких торгів [**Error! Reference source not found.**7].

Проте, через обмеженість фінансових ресурсів значного практичного впровадження розробка бюджетів розвитку в Україні не здобула. Реалізація бюджетних програм розвитку залишається переважно на папері. Єдине, на що можуть розраховувати органи місцевої влади – отримання частини інвестиційної субвенції, яка надається областям з держбюджету.

Однією з найважливіших складових бюджетної системи будь-якої країни є її міжбюджетні відносини. Більшість урядів декларує прагнення децентралізувати фінансову систему країни, передавши частину доходів державного бюджету на забезпечення фінансової стійкості органів місцевого самоврядування, що є у розвинених країнах одним з основних чинників ефективності бюджетної системи загалом та передбачає розширення фінансової бази регіонів і муніципалітетів.

Важливим є підвищення зацікавленості органів місцевої влади у формуванні сприятливого інвестиційного клімату в регіоні та активізації економічної діяльності. Наразі серед вагомих загальнодержавних податків за місцевими бюджетами закріплено податок з доходів фізичних осіб, надходження від сплати якого складає понад 70% у структурі доходів місцевих бюджетів. Як свідчить зарубіжний досвід, якщо місцева влада є повністю відповідальною за соціально-економічний стан своєї адміністративно-територіальної одиниці, це змушує її проводити активну економічну політику, у тому числі щодо пошуку та залучення інвесторів. Для повноцінного функціонування інституту місцевого самоврядування необхідне його матеріальне та фінансове забезпечення, основою якого є місцевий бюджет, майно об'єктів комунальної форми власності, земельні та природні ресурси. Ці складові матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування мають бути достатніми для забезпечення розвитку територіальних громад на принципах самостійності, збалансованості та ефективності.

1.2. Організаційно-правові засади планування дохідної та видаткової частини місцевих бюджетів

Планування доходів і видатків місцевих бюджетів відбувається під час складання проекту місцевого бюджету. Якраз на першій стадії бюджетного процесу відбувається складання проекту місцевого бюджету. Саме від того яким чином відбувається реалізація цієї стадії бюджетного процесу залежить чи будуть враховані інтересів людей під час розподілу обмежених бюджетних ресурсів та, відповідно, чи буде забезпечено справедливість і ефективність бюджетних видатків. У разі виявлення певних недоліків на цій стадії бюджетного процесу є можливість спрямувати обмежені ресурси на інші суспільно важливі заходи. Виявлення неефективності бюджетних видатків уже після затвердження бюджету не є гарантією того, що такі витрати не будуть здійснені. Це пов'язано з тим, що: по-перше, виконавча влада зобов'язана виконувати схвалений бюджет; по-друге, для скасування видатків необхідна згода представницької гілки влади [**Error! Reference source not found.**44, с. 13].

Складання проекту місцевого бюджету перебуває у тісній залежності від бюджетного процесу на державному рівні. Так, Міністерство фінансів України доводить до Ради міністрів АР Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період доводить.

Як зазначалося раніше, переважна частина ресурсів місцевих бюджетів спрямовуються на здійснення видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. А це передбачає необхідність вирівнювання фінансових ресурсів, що спрямовуються на відповідні цілі між різними місцевими бюджетами, шляхом визначення обсягів міжбюджетних трансфертів або коштів, що підлягають визначення. Для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників Рада міністрів АР Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних місцевих рад зобов'язані надавати необхідну інформацію Міністерству фінансів України.

Механізм планування доходів і видатків місцевих бюджетів регламентується нормативно-правовими актами, які регулюють бюджетні відносини в Україні. До числа таких юридичних документів належать:

- Конституція України;
- Бюджетний кодекс України;
- Податковий кодекс України;
- закон про Державний бюджет України;
- інші закони України, що регулюють бюджетні правовідносини. Чільне місце серед нормативно-правових актів даної групи, зокрема, належить законам “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об’єднань” та ін.;
- нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, прийняті на підставі і на виконання Бюджетного кодексу та законів України;
- нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади – Міністерства фінансів України, Державної податкової адміністрації України, Державного казначейства України та ін., прийняті на підставі і на виконання цього Бюджетного кодексу, законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України;
- рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

З метою уникнення правових колізій, які можуть мати місце у процесі формування та виконання місцевих бюджетів, застосування норм вище вказаних нормативно-правових актів відбувається з дотриманням принципу ієрархічності, відповідно до якого бюджетне законодавство складається з окремих взаємно підпорядкованих груп нормативних документів, які, крім того, не повинні суперечити положенням Конституції України, Бюджетного кодексу України та закону про Державний бюджет України.

Центральне місце серед нормативно-правових актів, що регламентують формування та виконання місцевих бюджетів належить Бюджетному кодексу

України. В цьому винятково важливому документі систематизовано і чітко окреслено усі аспекти функціонування бюджетів у відповідності до Конституції України. Бюджетний кодекс вніс зміни у побудову вітчизняної бюджетної системи, по-новому трактує засади її організації, місце і роль в її складі місцевих бюджетів; визначає процедури бюджетного процесу, повноваження органів державної влади, які здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства, встановлює відповідальність за бюджетні правопорушення.

В Бюджетному кодексі особлива увага приділена висвітленню принципів побудови бюджетної системи, і це не випадково, адже принципи бюджетного устрою завжди відображають найважливіші характеристики і вимоги, яким повинен відповідати кожен бюджет. Недотримання даних вимог слід вважати порушенням чинного бюджетного законодавства.

Характерною ознакою сучасної побудови бюджетної системи України є самостійність усіх бюджетів. Місцеві бюджети одного рівня не можуть бути включені до місцевих бюджетів іншого рівня. Законом України “Про місцеве самоврядування в країні” визначено, що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та законодавчо закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрямки використання коштів.

Підставою для складання проектів місцевих бюджетів і підготовки проектів рішень про відповідні місцеві бюджети є отримана від Кабінету Міністрів України необхідну інформацію. Інформація має бути надана у тижневий строк з дня прийняття проекту закону про Державний бюджет України у другому і має містити показники міжбюджетних відносин (включаючи обсяги міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів) і текстові статі, а також організаційно-методологічних вимоги щодо складання проектів місцевих бюджетів. У триденний строк з дня отримання таких документів Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації доводять виконавчим органам міських (міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) рад, районним державним

адміністраціям відповідні обсяги субвенцій на здійснення державних програм соціального захисту.

Безпосередньо процес підготовки проекту бюджету розпочинається з того, що місцеві фінансові органи розробляють і доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів. Головними розпорядниками коштів місцевих бюджетів є бюджетні установи в особі їх керівників, яким надається повноваження на здійснення видатків рішенням про місцевий бюджет. Головними розпорядниками коштів міського бюджету є, зазвичай, управління виконавчого комітету міської ради – управління освіти, управління охорони здоров'я, управління житлово-комунального господарства та ін. Головними розпорядниками коштів районного і обласного бюджету переважно є структурні підрозділи відповідно районної та обласної державної адміністрації. Головним розпорядником коштів сільського та селищного бюджету часто є лише сільська або селищна рада. Для того, щоб мати право на здійснення видатків місцевих бюджетів, вони зобов'язані подати бюджетний запит, в якому обґрунтувати потребу в бюджетних ресурсах. Бюджетний запит – документ, підготовлений розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступний бюджетний період.

Головні розпорядники бюджетних коштів організують розроблення бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам у терміни та порядку, встановлені цими органами. Головні розпорядники бюджетних коштів забезпечують своєчасність, достовірність та зміст поданих місцевим фінансовим органам бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту місцевого бюджету, згідно з вимогами місцевих фінансових органів.

Слід зазначити, що місцеві фінансові органи на будь-якому етапі складання і розгляду проектів місцевих бюджетів здійснюють аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, з

точки зору його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів. На основі результатів аналізу керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про включення бюджетного запиту до пропозиції проекту місцевого бюджету перед поданням його на розгляд відповідно Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям, виконавчим органам відповідних місцевих рад.

Проект рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради схвалюється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної місцевої ради. Підготовлений органами виконавчої влади проект рішення про місцевий бюджет містить текстову частину і додатки (рис. 1.4).

Бюджет АР Крим, обласні і районні бюджети, міські (міст Києва та Севастополя, міст республіканського АР Крим та обласного значення) бюджети, на наступний бюджетний період затверджуються рішенням Верховної Ради АР Крим, відповідної місцевої ради не пізніше ніж у двотижневий строк з дня офіційного опублікування закону про Державний бюджет України. Інші місцеві бюджети затверджуються не пізніше ніж у двотижневий строк з дня затвердження відповідного обласного, районного чи міського.

Позитивний вплив на формування правової бази планування та виконання місцевих бюджетів справило ухвалення нової редакції Бюджетного кодексу України. Прийнятий Бюджетний кодекс України в редакції 2010 року, що набрав чинності з 1 січня 2011 року, урахував у собі тенденції сучасного розвитку бюджетної системи та передбачив законодавче регулювання найактуальніших бюджетних проблем. Він надав чітке формулювання та можливість однозначного тлумачення понять і категорій всіма учасниками бюджетного процесу у формуванні та реалізації бюджетних відносин.

Текстова частина

Додатки

- Доходи бюджету за бюджетною класифікацією
- Фінансування (запозичення) місцевого бюджету за бюджетною класифікацією
- Розподіл видатків за функціональною структурою
- Бюджетні призначення головним розпорядникам коштів
- Бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів (для обласних, районних бюджетів)
- Обсяг повернення і надання кредитів
- Перелік об'єктів видатки на які проводять за рахунок бюджету розвитку
- Перелік державних та регіональних програм
- Інша важлива інформація

Рис. 1.4. Структура рішення про місцевий бюджет [Error! Reference source not found.44, с. 15].

Так, статтями оновленого Кодексу систематизовано й упорядковано на постійній основі такі актуальні питання, як:

- приведення відповідно до Конституції України, Закону України “Про місцеве самоврядування”, Європейської хартії про місцеве самоврядування положення щодо структурних складових ланок бюджетної системи з метою забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів;

- виключення зі складу місцевих бюджетів “бюджетів районів у містах” та закріплення їх за бюджетами місцевого самоврядування, чим здійснено уніфікацію бюджетної термінології та уточнено поняття “місцеві бюджети” і “бюджети місцевого самоврядування”;

- визначено порядок застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі на рівні державного та місцевих бюджетів, окреслено особливі складові цього методу, закладено правові підвалини для розробки середньострокового бюджетного прогнозу, що сприятиме активізації розвитку програмно-цільового методу бюджетування в Україні.

Для забезпечення стабільності бюджетної системи законом передбачено встановити на постійній основі окремі норми, які щороку регулювалися

законом про державний бюджет. Зокрема, визначено процедуру перерахування дотацій вирівнювання місцевим бюджетам, конкретизовано субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам за державними програмами соціального захисту тощо. Основними позитивними новаціями, закладеними в Кодексі в частині зміцнення місцевих бюджетів, є:

- віднесення деяких доходів державного бюджету до місцевих бюджетів, зокрема: 50% плати за користування надрами загальнодержавного значення, 50% збору за спеціальне використання водних ресурсів загальнодержавного значення, плати за ліцензії та сертифікати, державну реєстрацію, 50% збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного (стаття 64 Бюджетного кодексу України);

- розширення джерел формування доходів, що не враховуються у визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, за рахунок зарахування повним обсягом плати за землю, єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва (до бюджету розвитку), плати за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляється виконавчими органами відповідних місцевих рад; фіксованого податку на доходи фізичних осіб від підприємницької діяльності, надходжень адміністративних штрафів, а також податку на нерухоме майно (нерухомість), відмінне від земельної ділянки, з віднесенням його до місцевих податків та зборів (стаття 69 Бюджетного кодексу України);

- установа з метою стимулювання місцевих органів влади до нарощування доходів бюджету перерахування до загального фонду місцевих бюджетів 50% надходжень податку на прибуток підприємств та акцизного збору понад річні розрахункові обсяги, визначені в законі про Державний бюджет України за загальним фондом у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України (стаття 108 Бюджетного кодексу України);

- збільшення з 20% до 50% нормативу зарахування до спеціального фонду бюджетів місцевого самоврядування (до сільських, селищних, міських

бюджетів) збору за забруднення навколишнього природного середовища і грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності (стаття 69 Бюджетного кодексу України);

– розширення переліку видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, за рахунок видатків на фінансування позашкільної освіти, центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів і центрів професійної реабілітації інвалідів, центрів соціально-психологічної реабілітації дітей, соціальні гуртожитки для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, закладів та установ комунальної власності, яким надано статус національного, виплату грошової компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги, утримання позашкільної освіти (заходи районного значення з позашкільної роботи з дітьми) (статті 88–90 Бюджетного кодексу) [].

Позитивні наслідки на формування та виконання місцевих бюджетів мало ухвалення статті 69 Бюджетного кодексу України, відповідно до якої усунуто казус із платою за землю, яку раніше ділили між власними надходженнями територіальних громад і надходженнями, закріпленими за обласними та районними бюджетами. Несправедливим було те, що до міст обласного значення спрямовувалося 75% плати за землю, а до бюджетів сіл, селищ і міст районного значення – тільки 60%. Тепер плата за землю повністю належить до доходів бюджетів міст, сіл, селищ. Оскільки плата за землю є другим за обсягом джерелом формування місцевих бюджетів (частка її складає до 10% усіх надходжень місцевих бюджетів), прогнозується зміцнення саме низових місцевих бюджетів.

Зроблено спробу зміцнити бюджети розвитку місцевого самоврядування. Крім існуючих на сьогодні джерел – коштів від відчуження майна, надходження дивідендів, коштів від повернення позик, запозичення та ін., до бюджету розвитку (як складової спеціального фонду) зараховуватимуться: податок на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності, відповідно до додаткових ставок такого податку

в розмірах, визначених законом з питань оподаткування), єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, плата за надання місцевих гарантій, частина коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського значення. Позитивним є положення про перерахування частини податку на прибуток підприємств до бюджетів розвитку у складі спеціального фонду місцевих бюджетів – розширюється можливість місцевих органів здійснювати довгострокові капіталовкладення [**Error! Reference source not found.**59, с. 118].

Ще одне нововведення: фінансові нормативи бюджетної забезпеченості розраховуватимуться на підставі державних соціальних стандартів і нормативів (стаття 94 Бюджетного кодексу). Загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, має розраховуватися на підставі таких стандартів і нормативів. Тим самим встановлюється чітка прив'язка соціальних пріоритетів розвитку до обсягу видатків місцевих бюджетів, що дозволяє досягати соціальних цілей, адресності соціальних виплат, підвищити ефективність використання коштів. Але поки що це декларація. Коректно здійснити такі розрахунки можливо лише після впорядкування адміністративно-територіального устрою. У Бюджетному кодексі вже введено термін об'єднання територіальних громад, створених відповідно до закону – прообраз майбутніх адміністративно-територіальних одиниць – громад. Розрахунки трансфертів до таких об'єднань здійснюватимуться безпосередньо з Державного бюджету.

Слід відзначити істотне посилення повноважень органів державної виконавчої влади у сфері організації та координації бюджетного процесу на місцевому рівні. На нашу думку, жорстка регламентація і контроль з боку центральної влади діяльності, пов'язаної зі складанням, розглядом, затвердженням і виконанням місцевих бюджетів, спрямовані на підвищення ефективності функціонування бюджетної системи України, на вдосконалення системи державного фінансового контролю та посилення відповідальності учасників бюджетного процесу, що також повинно вплинути на зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів.

Одночасно зроблено спробу зменшити ризики “підвисання” місцевих бюджетів унаслідок неприйняття Державного бюджету. Віднині, якщо ця проблема виникне, трансферти до місцевих бюджетів будуть уважатися такими, що були в проекті закону про Державний бюджет, поданому Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради (стаття 46 Бюджетного кодексу).

Податковим кодексом України, зокрема, детально визначено склад місцевих податків і зборів. Так, до місцевих податків належать: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки та єдиний податок. До місцевих зборів належать: збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів і туристичний збір. Податковим кодексом України зазначено, що місцеві ради обов'язково установлюють податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок та збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності. При цьому місцеві ради в межах повноважень вирішують питання щодо встановлення збору за місця для паркування транспортних засобів і туристичного збору.

У зв'язку з тим, що в Бюджетному кодексі України обумовлено засади організації міжбюджетних відносин і зокрема порядку розрахунку дотацій вирівнювання лише для бюджетів міст Києва та Севастополя, міст обласного значення і районних бюджетів, то 1 липня 2004 р. був прийнятий Закон України “Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань”. В законі визначено основні вимоги до Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету) між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань і параметри, які враховуються у формулі.

В щорічних Законах України про Державний бюджет України проводиться конкретизація механізму реалізації окремих концептуальних положень Бюджетного кодексу України. Так, в цих законах визначається вичерпний перелік доходів загального і спеціального фондів місцевих

бюджетів, особливості здійснення взаємовідносини між Державним бюджетом України та місцевими бюджетами, встановлюються обсяги та порядок перерахування міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам, а також обумовлюються додаткові положення, які регламентують бюджетний процес.

Таким чином, нормативно-правова база планування доходів і видатків місцевих бюджетів сформована різноманітними правовими актами, центральне місце серед яких належить Бюджетному кодексу України. Чинними документами достатньо чітко визначено дохідні джерела місцевих бюджетів, а також напрямки використання акумульованих ресурсів, детально врегульовано взаємовідносини місцевих бюджетів з іншими ланками бюджетної системи. На нашу думку, недостатньо чітко регламентовано процедурні відносини з приводу планування бюджетних коштів. Вдосконалення потребують норми бюджетного законодавства, які зокрема, покликані забезпечувати прозорість та публічність бюджетного процесу на місцевому рівні. Так, положення Бюджетного кодексу України передбачають, що місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування забезпечують публікацію інформації про місцеві бюджети, в тому числі рішень про місцевий бюджет та періодичних звітів про їх виконання. Рішення про місцевий бюджет повинно бути оприлюднене не пізніше десяти днів з дня його прийняття. Проте відсутність чітких строків та чіткого переліку інформації роблять ці норми переважно деклараціями, а не обов'язковими до виконання.

Висновки до розділу 1

Підводячи підсумки першого розділу слід наголосити на значній соціально-економічній ролі місцевих бюджетів. Обсяг доходів місцевих бюджетів носить нестабільний характер і впродовж останніх років скорочується відносно ВВП. Негативною тенденцією динаміки структури доходів місцевих бюджетів є значне скорочення частки доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів і збільшення частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів. У минулому році вперше за роки

незалежності нашої держави частка міжбюджетних трансфертів перевищила $\frac{1}{2}$ усіх доходів місцевих бюджетів. Останніми роками зростає значення видатків місцевих бюджетів, що проявляється у збільшенні частки ВВП, що розподіляється через місцеві бюджети, а також у суттєвій частці видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету. Особливістю видатків місцевих бюджетів є їхня спрямованість на задоволення безпосередніх потреб населення.

Основним нормативно-правовим документом, яки визначає фундаментальні засади функціонування місцевого самоврядування та місцевих фінансів в тому числі є Конституція України. Основним системним недоліком нормативно-правової бази вважаємо неврегульованість процедури планування доходів і видатків місцевих бюджетів.

РОЗДІЛ II

ПРАКТИКА ТА ПРОБЛЕМАТИКА

ФУНКЦІОНУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ

2.1. Практики планування дохідної частини місцевих бюджетів

Планування доходів і інших обов'язкових платежів служить основою для своєчасного і обґрунтованого складання бюджетів. Доходи слугують одним з основних інструментів бюджетного регулювання на рівні місцевих органів влади. Доходи місцевих бюджетів закріплюють їхню економічну самостійність, активізують господарську діяльність, дають змогу місцевим органам влади розвивати інфраструктуру на підвідомчій території, розширяти економічний потенціал регіону.

Основними учасниками планування доходів міського бюджету є: міська рада, фінансове управління міської ради, головні розпорядники коштів міського бюджету, громадяни та громадські об'єднання, депутати міської ради, фракції та комісії депутатів міської ради. Організацію учасників планування видатків міського бюджету зображено на рис. 2.1.

Складання проекту міського бюджету міста Тернополя забезпечує управління фінансів та бюджету Тернопільської міської ради. Безпосередньо цьому фінансовому органу належить компетенція щодо організації бюджетного планування, координації діяльності головних розпорядників коштів та виконання методично-консультаційних функцій з питань складання місцевого бюджету.

Діяльність зі складання проекту місцевого бюджету має не тільки технічний, але й політичний характер. Адже за її результатами необхідно вирішити два основних завдання: з одного боку, якомога точніше спрогнозувати доходи бюджету, вірно визначити потребу і спланувати витрати, правильно розрахувати показники проекту бюджету; з іншого – скласти бюджет, який би максимально повно враховував пріоритети та потреби місцевого населення і був схвалений громадськістю.

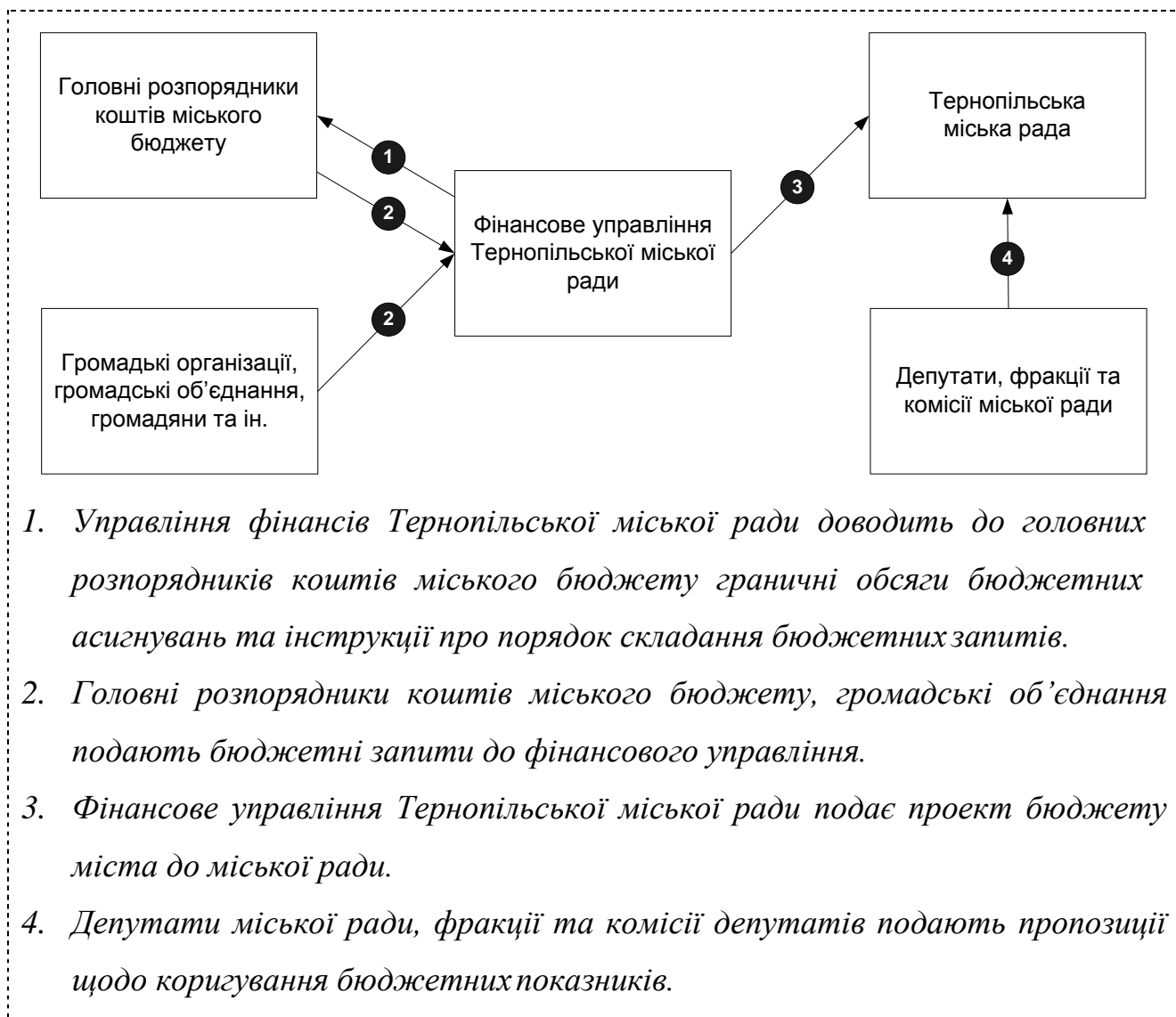


Рис. 2.1. Організація процесу планування міського бюджету*.

Організація діяльності різних суб'єктів на стадії планування доходів міського бюджету є дуже відповідальним завданням. Вдало та з дотриманням встановлених термінів складений бюджет надає змогу забезпечити своєчасне та якісне його виконання, і навпаки, прорахунки, допущені у процесі планування бюджету, справляють значний негативний вплив протягом всіх наступних стадій бюджетного процесу. Тому ще до початку здійснення діяльності, пов'язаної безпосередньо зі складанням проекту бюджету на відповідний рік, необхідно виконувати великі обсяги аналітичної роботи, проводити бюджетні

*Складено на основі [Error! Reference source not found.42, с. 23–27].

слухання та інші заходи щодо залучення до бюджетного процесу широких кіл громадськості [**Error! Reference source not found.**42, с. 99].

Головна мета формування доходів бюджету полягає в зборі та організації ресурсів, необхідних для здійснення завдань. Формування бюджету це більше ніж просто процес обчислення. Виконавча та законодавча гілки влади мають свої сфери відповідальності у процесі формування бюджету. Кожна з них має окрему місію і розглядатиме бюджетний процес зі своєї точки зору.

Складаючи прогноз бюджету за доходами, які важко передбачити, застосовують одночасно кілька методів прогнозування. Для більшої достовірності прогнозу тенденцій надходжень з окремих джерел, можливо, варто провести додаткові перевірки, особливо це стосується рівня переплат, погашення реструктуризованої заборгованості та недоїмки. Недооцінити обсяг доходу, зрозуміло, краще, ніж переоцінити його. Якщо доходів буде більше, ніж прогнозувалося, цей обсяг можна спрямувати на додаткові видатки. Але використовувати недооцінку треба дуже обережно. Бажано, щоб різниця між прогнозом та реальними надходженнями не перевищувала 2–5%. Така точність прогнозу можлива не щороку і не за кожним джерелом доходів, але це досяжна мета і хороший показник ефективності бюджетного прогнозування.

Для прогнозування доходів необхідно: визначити джерела доходів, за якими будуть складатися прогнози; зібрати фактичні дані по кожному джерелу доходів принаймні за 3 останні роки; визначити основу для прогнозу (почистити дані, виключивши не грошові надходження чи відшкодування та переплати); прогнозувати дані і характеристики кожного джерела доходів для визначення найбільш придатної методики прогнозування; вибрати та застосувати необхідний метод прогнозування; визначити, чи прийнятний даний прогноз доходів та відрегулювати його відповідно до змін, що можуть вплинути на дохід [**Error! Reference source not found.**42, с. 82].

Безпосередньо процес складання місцевих бюджетів розпочинається у червні місяці року, що передує плановому, після винесення на розгляд Верховної Ради України проекту Основних напрямів бюджетної політики і

проведення парламентських слухань з питань бюджетної політики на наступний бюджетний рік. В цей час Міністерство фінансів України доводить до відома Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів місцевих рад інформацію про особливості складання проектів місцевих бюджетів на наступний бюджетний період.

У тижневий термін після ухвалення закону про Державний бюджет України в другому читанні, тобто не пізніше 27 листопада, Кабінет Міністрів України забезпечує доведення до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій і виконавчих органів місцевих рад показників обсягів міжбюджетних трансфертів і текстових статей закону, які визначають особливості міжбюджетних відносин на наступний бюджетний період. Затверджені в другому читанні закону ці показники і положення, а також розмір мінімальної заробітної плати та рівень забезпечення прожиткового мінімуму громадян на майбутній бюджетний рік вже не можуть бути змінені. Після цього розпочинається завершальний етап складання місцевих бюджетів.

У процесі планування доходів місцевих бюджетів враховують, зокрема, тенденції виконання бюджетів, сформовані в останні роки. На основі даних про виконання бюджету міста Тернополя за 2012–2013 рр., можна відзначити позитивну динаміку зростання обсягів доходів міського бюджету. Так, загальна сума надходжень у 2013 році склала 801,9 млн. грн., що на 47,5 млн. грн., або на 6,3% більше, ніж у попередньому році. Найбільша динаміка зростання за останній рік була в податкових надходженнях, сума яких збільшилася з 349,6 млн. грн. у 2012 році до 375,1 млн. грн. у 2013 році, темп зростання за цей період становив 7,3% (табл. 2.1).

Однак міська рада ставить перед собою завдання соціального та економічного розвитку міста, що буде проявлятися в нарощуванні економічного та виробничого потенціалу міста, підвищенні інвестиційної привабливості, покращення транспортного комплексу, зростання зайнятості населення, залучення громадськості до прийняття рішень щодо розвитку міста.

**Динаміка надходжень до міського
бюджету міста Тернополя в 2005-2014 рр.***

млн. грн.

Рік	Всього	В тому числі				
		податкові надходження	неподаткові надходження	доходи від операцій з капіталом	офіційні трансферти	цільові фонди
2005	194,4	101,4	17,9	11,5	62,7	0,9
2006	226,6	127,6	19,8	4,5	73,7	0,9
2007	349,0	181,1	25,1	23,3	116,9	2,7
2008	443,0	239,7	34,5	26,8	139,0	3,0
2009	476,5	229,6	38,0	10,0	182,0	4,7
2010	574,3	261,4	40,0	25,9	244,3	2,7
2011	643,6	298,6	36,5	13,7	289,0	5,8
2012	754,4	349,6	36,2	8,7	352,1	7,8
2013	801,9	375,1	43,4	6,9	372,5	3,9
2014 (проект)	928,9	417,8	36,9	6,2	464,0	4,0

Як видно з табл. 2.1, планування основних груп доходів міського бюджету міста Тернополя на 2014 р. відбувалося з урахуванням тенденцій, що склалися у попередніх роках. Так, обсяг податкових надходжень на 2014 р. заплановано на рівні 375,1 млн. грн., що становить 111,4% від попереднього року. Схожі тенденції спостерігаються також в групі надходжень – офіційні трансферти. На 2014 р. доходи цієї групи заплановано у розмірі 464,0 млн. грн., що становить 124,6% від показника 2013 р.

В даному випадку не варто говорити про оптимістичний сценарій планування місцевого бюджету, адже до уваги було взято негативні макроекономічні тенденції, які мають місце в економіці нашої країни.

* Складено за даними Управління фінансів Тернопільської міської ради.

Відповідно планові показники окремих груп доходів знаходяться на нижчому рівні, ніж в попередні бюджетні періоди, однак при цьому незмінно високими залишаються планові показники податкових надходжень та офіційних трансфертів. Зростання спостерігаються виключно за рахунок бюджетних трансфертів та податкових надходжень, що зростатимуть в наслідок набуття чинності податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та зростання мінімальної заробітної плати.

Важливе значення для планування доходів має також врахування тенденції зміни структури доходів. Нерівномірне збільшення різних видів міського бюджету Тернополя у 2005–2014 рр. призвело до зміни структури дохідної частини міського бюджету. Так, позитивною тенденцією останнього року є зупинення скорочення частки податкових надходжень та стабілізація надходжень міського бюджету від офіційних трансфертів (рис. 2.2). Варто зазначити, що впродовж уже декількох років спостерігається зменшення частки міського бюджету від неподаткових надходжень. Зазначені надходження заплановані на 2014 р. на рівні 4,0% від надходжень бюджету (у 2013 р. зазначені надходження становили 5,4% надходжень бюджету, у 2012 р. – 4,8%). Також негативна динаміка спостерігається у надходженнях від операцій з капіталом.



Рис. 2.2. Динаміка структури дохідної частини міського бюджету Тернополя у 2005–2014 рр.*

Планування дохідної частини місцевих бюджетів відбувається із урахуванням складу доходів, визначеним чинним законодавством. Так, до власних доходів місцевих бюджетів України належать окремі надходження загального фонду та спеціального фонду місцевих бюджетів. Домінуючу частину доходів загального фонду міського Тернополя без урахування міжбюджетних трансфертів становлять доходи, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

Планування місцевих бюджетів, як невід’ємна частина бюджетного процесу складання Державного бюджету України, бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим), обласного значення та районів, має відповідати загальнодержавним основам складання бюджету на плановий бюджетний рік, напрямам бюджетної політики держави, з урахуванням макроекономічної ситуації та можливості соціально-економічного розвитку.

* Складено за даними Управління фінансів Тернопільської міської ради.

Планування міського бюджету міста Тернополя розпочинається до моменту подання проекту закону про державний бюджет на відповідний рік до Верховної Ради України на розгляд у першому читанні. На протязі даного часу фінансовим управлінням здійснюється аналіз виконання міського бюджету за минулі бюджетні періоди, консультації з Міністерством фінансів України, Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету, проводяться прогностичні розрахунки до проекту обласного бюджету. Головні розпорядники бюджетних коштів в цей період мають отримати інструкції з підготовки бюджетних запитів.

Фундаментом здійснення бюджетних розрахунків виступає Бюджетна декларація, прийнята Кабінетом Міністрів України та затверджена Верховною Радою України, а також рекомендації Міністерства фінансів України про певні нюанси у складанні розрахунків до проекту бюджету на наступний бюджетний період з врахуванням прогнозу макроекономічних показників.

При формуванні міського бюджету, місцеві органи влади приймають рішення відповідно до державної бюджетної політики, однак при цьому вони виділяють основні пропозиції, до яких можна віднести:

- коефіцієнт вирівнювання для місцевих бюджетів та частки обсягу міжбюджетних трансфертів у видатках які здійснюються з Державного бюджету України;
- взаємовідносини які виникатимуть в наступному бюджетному періоді між місцевими бюджетами та Державним бюджетом України;
- зміни до законодавства, які необхідно внести для втілення бюджетної політики держави;
- перелік захищених статей видатків бюджету.

З дня коли Верховною радою України прийнято рішення про проекту закону про Державний бюджет України на наступний рік розпочинається другий етап планування міського бюджету, яке здійснюється відповідно до:

- головних напрямів бюджетної політики на наступний рік, затверджених відповідною постановою Верховної Ради України;

- основних напрямів бюджетної політики певної адміністративно-територіальної одиниці на наступний бюджетний період;
- основних програм соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- прогнозних показників зведеного балансу фінансових коштів відповідної адміністративно-територіальної одиниці;
- програми інвестиційного розвитку даної території;
- оцінки виконання певного місцевого бюджету за минулі роки та виконання яке очікується в поточному бюджетному періоді [39].

Володіючи усією необхідною інформацією для закінчення планування місцевого бюджету, місцеві фінансові органи уточнюють розрахунки його показників. На момент коли остаточний варіант бюджету був складений, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевих рад проводять підготовку та затверджують відповідне рішення про проект відповідного місцевого бюджету.

Коли проводиться прогнозування доходів, варто акцентувати увагу на стан адміністрування податків та зборів, оскільки в нашій державі адміністрування податків є досить не раціональним, і часто фінансові органи стикаються з таким поняттям як податкова недоїмка.

2.2. Прагматика планування видаткової частини місцевих бюджетів

Впродовж досліджуваного періоду спостерігається стабільне зростання видатків як загального, так і спеціального фондів міського бюджету. Так, якщо в 2005 р., обсяг видатків загального фонду становив 159,3 млн. грн., то в 2014 р. запланований показник цих видатків вже дорівнював 822,1 млн. грн. (рис. 2.3). Таким чином зростання видатків загального фонду становило 5,2 рази. Зростання видатків спеціального фонду міського бюджету було менш стрімким – видатки збільшилися із 33,4 млн. грн. у 2005 р. до 106,7 млн. грн. у 2014 р.,

або у 3,2 рази. Крім цього, слід відзначити, що видатки загального фонду міського бюджету Тернополя зростали з року в рік, а видатки спеціального фонду в одному із років досліджуваного періоду були навіть зменшені порівняно з попереднім роком. Так, у 2009 р. обсяг видатків спеціального фонду становив 58,7 млн. грн., що на 12,8 млн. грн., або на 17,9% менше порівняно з попереднім роком. Також на 2014 р. заплановано менший обсяг видатків спеціального фонду міського бюджету, ніж було здійснено у 2013 р.

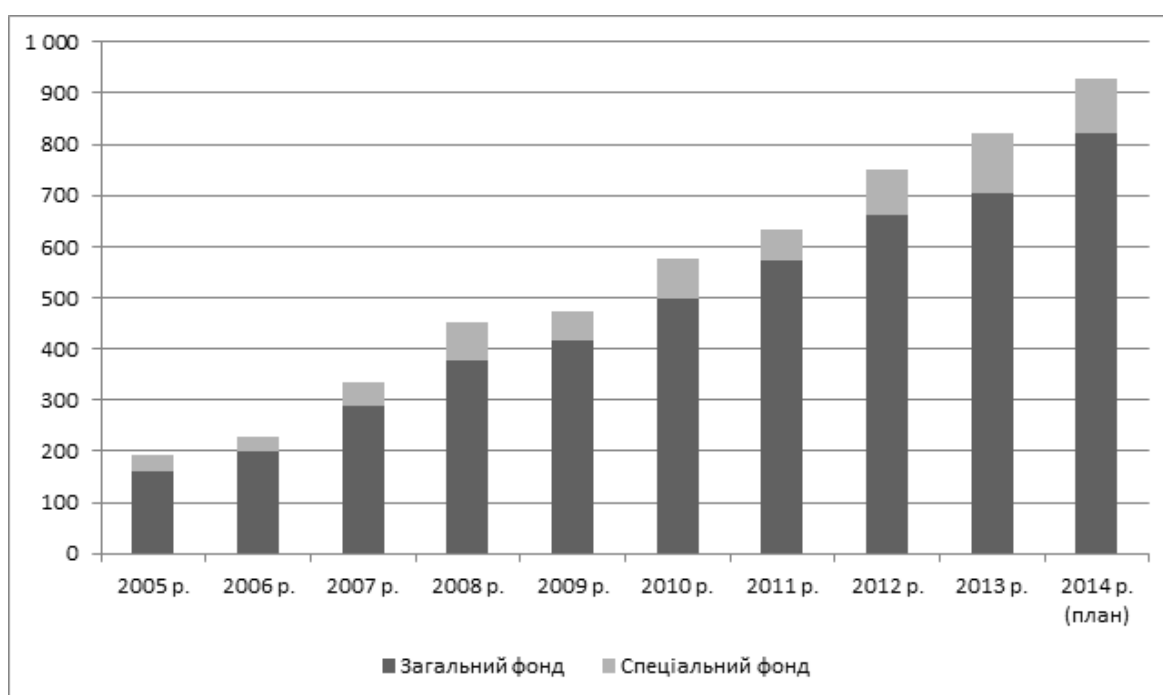


Рис. 2.3. Обсяги видатків загального та спеціального фондів міського бюджету Тернополя у 2005–2014 рр., млн. грн.*

Визначальний вплив на соціально-економічний розвиток міста має перелік повноважень міських органів місцевого самоврядування. Сьогодні у структурі видатків міського бюджету домінують видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я (табл. 2.5). В сукупності заплановані видатки на зазначені цілі на 2012 р. становили 78,9%. Слід зазначити, що ці видатки належать до видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, на планування яких найбільше впливають органи державної влади.

* Складено за даними Фінансового управління Тернопільської міської ради.

**Структура запланованих видатків
міського бюджету Тернополя в 2014 році***

Найменування видатків	Загальний фонд		Спеціальний фонд		Всього	
	Сума, тис. грн.	Частка, %	Сума, тис. грн.	Частка, %	Сума, тис. грн.	Частка, %
Державне управління	17 468	2,1	93	0,1	17 561	1,9
Правоохоронна діяльність та забезпечення безпеки держави	40	0,0	0	0,0	40	0,0
Освіта	289 515	35,2	16 193	15,2	305 707	32,9
Охорона здоров'я	127 153	15,5	10 215	9,6	137 367	14,8
Соціальний захист та соціальне забезпечення	289 498	35,2	269	0,3	289 767	31,2
Житлово-комунальне господарство	16 973	2,1	33 104	31,0	50 076	5,4
Культура і мистецтво	26 954	3,3	3 543	3,3	29 473	3,2
Засоби масової інформації	680	0,1	0	0,0	680	0,1
Фізична культура і спорт	9 587	1,2	1 866	1,7	11 453	1,2
Будівництво	0	0,0	11 629	10,9	11 629	1,3
Сільське і лісове господарство, рибне господарство та мисливство	0	0,0	62	0,1	62	0,0
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	21 458	2,6	18 362	17,2	39 821	4,3
Інші послуги пов'язані з економічною діяльністю	100	0,0	6 257	5,9	6 357	0,7
Запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха	200	0,0	20	0,0	220	0,0
Цільові фонди	0	0,0	4 636	4,3	4 363	0,5
Резервний фонд	700	0,1	0	0,0	700	0,1
Міжбюджетні трансферти	4 346	0,5	300	0,3	4 646	0,5
Всього видатків	822 134	100,0	106 698	100,0	928 832	100,0

* Складено за даними Управління фінансів Тернопільської міської ради.

У 2014 році запланований обсяг видатків міського бюджету Тернополя становив 928,8 млн. грн., в тому числі видатки загального фонду бюджетів – 822,1 млн. грн. та спеціального фонду – 106,7 млн. грн. (див. табл. 2.2). Найбільші обсяги ресурсів загального фонду бюджету направлялися в галузь освіти (289,5 млн. грн.), соціальний захист та соціальне забезпечення (289,5 млн. грн.) та охорону здоров'я (127,2 млн. грн.). Пріоритетом у використанні коштів спеціального фонду міського бюджету в цей період були видатки на житлово-комунальне господарство (33,1 млн. грн.), транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика (18,4 млн. грн.), освіту (16,2 млн. грн.), і будівництво (11,6 млн. грн.).

Переважна частина коштів міського бюджету Тернополя в останні роки спрямовується на фінансування соціально-культурної сфери. Це зумовлено насамперед її виключно важливим значенням у соціальному розвитку адміністративно-територіальної одиниці. В спадок від Радянського Союзу суспільство отримало достатньо розвинуту соціальну сферу – освіту, охорону здоров'я, культуру. З тих пір економічний потенціал країни значно знизився. Таким чином соціальна сфера залишилася на значно вищому рівні розвитку порівняно з економікою, все це зумовлює необхідність приділення підвищеної уваги до цієї сфери. Якщо для фінансування видатків соціального значення спрямовувати таку частку суспільних фондів, яка в звичайних економічних умовах вважається прийнятною, то це може призвести до втрати наявного потенціалу соціальної сфери. Крім того, роль соціальних видатків місцевих бюджетів зростає в умовах перехідної економіки, коли значна частина населення не володіє достатніми засобами для проживання.

Загальні обсяги видатків міського бюджету Тернополя на освіту розраховуються на основі нормативів бюджетної забезпеченості. Розрахунковий показник обсягу видатків на освіту визначається залежно від таких показників:

- 1) загального обсягу ресурсів місцевих бюджетів на освіту;

- 2) фінансового нормативу бюджетної забезпеченості одного учня;
- 3) приведеного контингенту учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів станом на 5 вересня року, що передував поточному бюджетному періодові.

Розрахунковий показник обсягу видатків на освіту бюджету міста обласного значення, яким є Тернопіль включає:

- 1) видатки на утримання дітей дошкільного віку (визначаються множенням фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на одну дитину дошкільного віку на кількість дітей);

- 2) видатки на утримання учнів (визначаються множенням фінансового нормативу бюджетної забезпеченості одного учня на приведений контингент учнів різних типів загальноосвітніх навчальних закладів);

- 3) додаткові асигнування на виплату одноразової допомоги дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, яким виповнюється 18 років; видатки для комп'ютеризації та інформатизації загальноосвітніх навчальних закладів районів; додаткові асигнування на виплату одноразової грошової допомоги випускникам навчальних закладів з числа дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (визначаються за окремими розрахунками) [Error! Reference source not found.45, с. 304].

Обсяги видатків міського бюджету Тернополя на освіту протягом останніх семи років стрімко зросли із 44,8 млн. грн. у 2004 р. до 251,8 млн. грн. у 2012 р., або в 5,6 разів (рис. 2.6).

Як видно з рис. 2.6, суттєве зростання спостерігалось як у видатках на дошкільні навчальні заклади, так і у видатках на загальноосвітні школи. Так, якщо в 2004 р. видатки на дошкільні заклади дорівнювали 11,1 млн. грн., то на 2014 р. вони вже були заплановані в сумі 80,7 млн. грн., або в 7,3 рази більше. Розмір видатків на загальноосвітні заклади в 2004 р. становив 30,4 млн. грн., а на 2014 р. був запланований на рівні 305,7 млн. грн., або в 10,1 рази більше.



Рис. 2.6. Динаміка видатків на освіту міського бюджету Тернополя у 2004–2014 рр., млн. грн.*

Видатки на охорону здоров'я міського бюджету Тернополя визначають на основі розрахункового показника, який визначається залежно від:

- 1) чисельності населення адміністративно-територіальної одиниці;
- 2) співвідношень між бюджетом Автономної Республіки Крим, обласними бюджетами, бюджетами міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, бюджетами районів;
- 3) коригувальних коефіцієнтів, які відображають відмінності у здійсненні видатків з охорони здоров'я;
- 4) специфічних видатків, пов'язаних з реалізацією окремих законодавчих актів, а також програм у сфері охорони здоров'я.

Значні обсяги видатків міського бюджету направляються на фінансування закладів охорони здоров'я. Так, загальна сума вказаних видатків зросла із 29,9 млн. грн. у 2004 р. до 137,4 млн. грн. у 2014 р. (рис. 2.7). Видатки на охорону здоров'я в розрахунку на одного мешканця Тернополя за вказаний період зросли з 136,2 грн. до 631,4 грн. Слід зазначити, що видатки міського

* Складено за даними Фінансового управління Тернопільської міської ради.

бюджету в розрахунку на одного споживача послуг охорони здоров'я збільшилися у 4,6 рази.

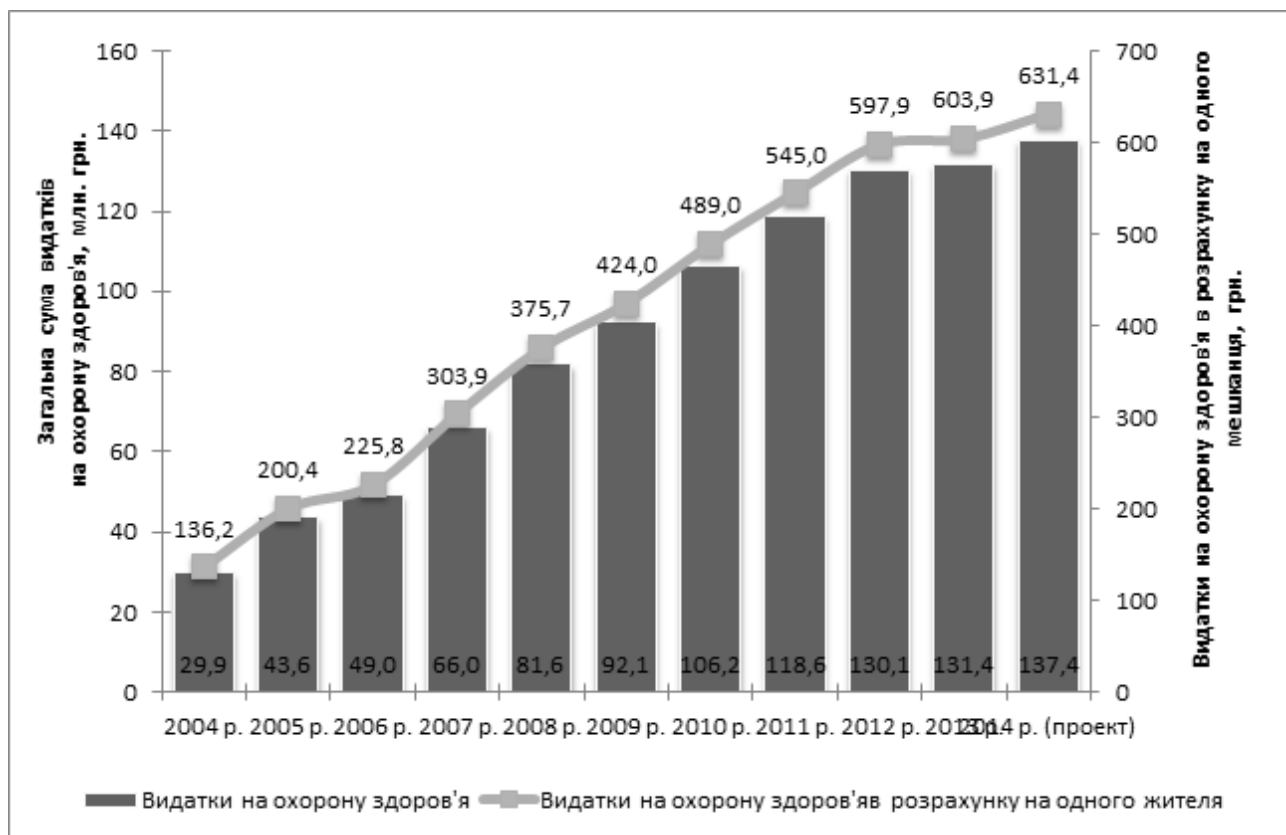


Рис. 2.7. Обсяг видатків бюджету міста Тернополя на охорону здоров'я у 2004–2014 рр.*

Надання медичних послуг на сучасному рівні передбачає застосування новітнього обладнання, приміщень, які відповідають установленим нормам та інших необхідних основних засобів. З огляду на зазначене, велику роль у наданні якісних медичних послуг належить інвестиціям місцевих бюджетів в установи охорони здоров'я.

Значні обсяги видатків міського бюджету у 2014 р. передбачено спрямувати на соціальний захист і соціальне забезпечення – 289,8 млн. грн., або 31,2% видатків. Переважна частина вказаних видатків мають загальнодержавне значення і фінансуються за рахунок субвенції, що отримується із державного

* Складено за даними Управління фінансів та бюджету Тернопільської міської ради.

бюджету. Обсяг видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення, визначається виходячи з:

- 1) обсягів ресурсів бюджету на цю мету;
- 2) фінансового нормативу бюджетної забезпеченості;
- 3) контингенту отримувачів соціальних послуг.

До складу видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення включені наступні видатки:

- утримання будинків-інтернатів для престарілих та інвалідів, будинків-інтернатів для дітей-інвалідів та навчання і трудове влаштування інвалідів;
- утримання притулків для неповнолітніх;
- утримання територіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів і одиноких непрацездатних громадян та відділень соціальної допомоги вдома;
- виконання програм і здійснення заходів стосовно сім'ї, жінок, молоді та дітей;
- оброблення інформації з нарахування та виплати допомоги, компенсацій та субсидій;
- допомога по догляду за інвалідом I чи II групи внаслідок психічного розладу;
- виплати реабілітованим громадянам;
- виконання інших державних програм соціального захисту населення;
- поховання учасників бойових дій;
- видатки, пов'язані з оздоровленням осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи;
- видатки, пов'язані з пільговим медичним обслуговуванням осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи [Error! Reference source not found.45, с. 306].

Більша частина видатків з соціального захисту та соціального забезпечення фінансується за рахунок субвенцій, для яких індивідуально передбачений порядок розрахунку потреб у фінансуванні. Серед тих видатків на

соціальний захист та соціальне забезпечення, які розраховуються на основі єдиних формул, більша частина здійснюється за рахунок коштів обласного бюджету. В міському бюджеті Тернополя плануються видатки на утримання територіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів і самотніх непрацездатних громадян та відділень соціальної допомоги вдома, видатки на виконання програм і здійснення заходів стосовно сім'ї, жінок, молоді та дітей і видатки, пов'язані з пільговим медичним обслуговуванням осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Розрахунковий обсяг видатків на утримання територіальних центрів соціального обслуговування пенсіонерів і самотніх непрацездатних громадян та відділень соціальної допомоги вдома для бюджету міста Тернополя визначається з врахуванням:

- фінансових нормативів бюджетної забезпеченості;
- кількості самотніх непрацездатних громадян, які потребують надання різних видів соціальної допомоги територіальними центрами та відділеннями соціальної допомоги вдома, міської та сільської місцевості;
- кількості самотніх непрацездатних громадян, які перебувають у стаціонарних відділеннях для постійного проживання територіальних центрів;
- додаткових видатків бюджету адміністративно-територіальної одиниці згідно з вимогами Закону України “Про статус гірських населених пунктів України”, які визначаються за окремими розрахунками.

Розрахунковий обсяг видатків на виконання програм і здійснення заходів стосовно сім'ї, жінок, молоді та дітей визначається для бюджету міста Тернополя множенням фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на душу населення міста республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, району на заходи стосовно сім'ї, жінок, молоді та дітей на чисельність наявного населення міста республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, району. Окремо враховуються видатки даних бюджетів, пов'язані з вимогами Закону України “Про статус гірських населених пунктів України”;

Розрахунковий показник обсягу видатків, пов'язаних з пільговим медичним обслуговуванням осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, визначається залежно від чисельності осіб адміністративно-територіальної одиниці, що належать до категорії 1 постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи та потерпілих дітей та коефіцієнта приведення.

Розрахунковий показник обсягу видатків, пов'язаних з медичним обслуговуванням зазначених осіб для усіх місцевих бюджетів визначається множенням фінансового нормативу бюджетної забезпеченості на пільгове медичне обслуговування однієї особи, яка постраждала внаслідок Чорнобильської катастрофи на чисельність осіб адміністративно-територіальної одиниці, що належать до категорії 1 постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи та потерпілих дітей та на коефіцієнт приведення чисельності осіб, що належать до категорії 1 постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи та потерпілих дітей, до загальної чисельності осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Розрахунковий показник обсягу видатків, пов'язаних з оздоровленням осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, визначається залежно від чисельності осіб адміністративно-територіальної одиниці, що належать до категорії 1 постраждалих внаслідок Чорнобильської катастрофи та потерпілих дітей, з урахуванням коефіцієнта приведення.

Важливою складовою видаткової частини міського бюджету Тернополя є видатки на управління. Від належного забезпечення управлінської діяльності органів місцевого самоврядування прямо залежить можливість успішно реалізувати управлінські повноваження на місцевому рівні. Пропозиція службовцям органів місцевого самоврядування конкурентної заробітної плати дає змогу залучати успішних фахівців до роботи в органах місцевого самоврядування, істотно підвищити рівень трудової дисципліни, а також мінімізувати прояви корупційних явищ. Все це в комплексі створює передумови для ефективної організації територіальної громади, стимулювання розвитку соціальної сфери та сприяння розвитку місцевого господарства.

Останнє десятиліття інфраструктурні галузі в Україні перебувають у стані трансформації. З переходом до засад ринкової економіки активно відбувається реструктуризація і роздержавлення підприємств у галузях електроенергетики, зв'язку та житлово-комунального господарства. Серед цілей започаткованих реформ – фінансове оздоровлення підприємств, зменшення державних витрат на утримання галузі та забезпечення безперервного надання важливих для суспільства послуг.

Обсяг видатків бюджету міста Тернополя на житлово-комунальне господарство протягом 2004–2014 рр. має нестабільну динаміку. Так, обсяг цих видатків протягом 2004–2006 рр. поступово скорочувався з 15,7 млн. грн. до 13,5 млн. грн. В умовах збільшення сукупного обсягу видаткової частини міського бюджету в цей період це призвело до значного зниження частки видатків міського бюджету на житлово-комунальне господарство з 11,0% до 5,9%. Впродовж наступних 2007 р. і 2008 р. обсяг видатків бюджету міста Тернополя суттєво збільшився відповідно до 18,2 млн. грн. і 34,6 млн. грн. Проте в наступному, 2009 р., розмір таких видатків зменшився майже вдвічі – до 18,3 млн. грн., а частка у загальних видатках з 7,7% у 2008 р. до 3,9% у 2009 р. У наступних роках досліджуваного періоду відбулося суттєве зростання видатків міського бюджету на житлово-комунальне господарство до 22,7 млн. грн. у 2010 р. і 39,1 млн. грн. у 2011 р. Як видно з рис. 2.10, на 2012 р. заплановано майже такий самий обсяг видатків на житлово-комунальне господарство, який був у 2011 р., проте частка цих видатків у сукупному обсязі скоротилася до 4,0%. В наступному, 2013 р. відбулося суттєве збільшення видатків до рівня 49,6 млн. грн., або 6,0% від сукупного обсягу видатків. Приблизно на такому ж рівні ці видатки заплановано на 2014 р. (див. рис. 2.8).

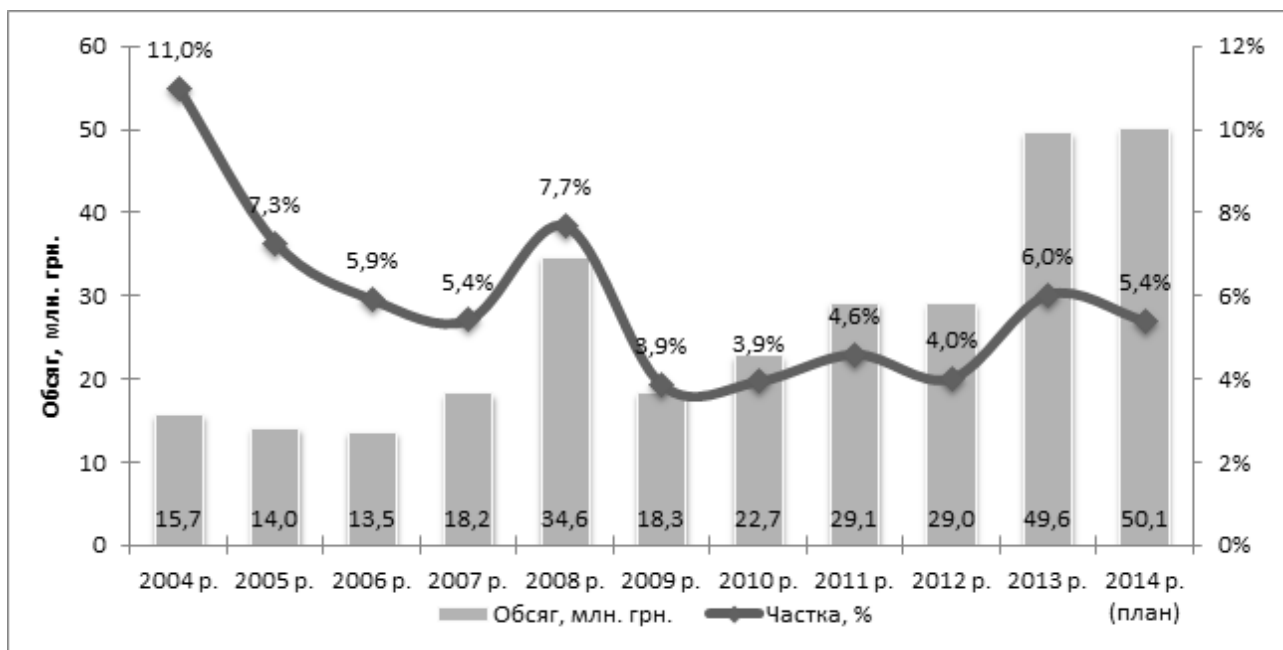


Рис. 2.8. Обсяг видатків бюджету міста Тернополя на житлово-комунальне господарство та їхня частка в загальних видатках бюджету в 2004–2012 рр.*

Слід зазначити, що якщо рішення про місцевий бюджет не було прийнято до початку нового бюджетного періоду, то Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад можуть проводити витрати з певного бюджету виключно на ті цілі, що зазначені у рішенні про місцевий бюджет що було прийнято на попередній бюджетний період. При цьому щомісячні видатки не мають перевищувати 1/12 обсягу видатків, визначених рішенням відповідної ради про бюджет на попередній бюджетний період, крім випадків, передбачених частиною четвертою статті 15 та частиною четвертою статті 23 Бюджетного кодексу. До прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період забороняється здійснювати капітальні видатки.

* Складено на основі даних управління житлово-комунального господарства Тернопільської міської ради.

2.3. Програмно-цільовий метод та його значення у бюджетному плануванні

Успадкований від попередньої системи метод складання і виконання бюджету ґрунтується на обрахунку потреби у видатках на утримання бюджетної установи: виплати зарплати, оплати вартості використаних енергоносіїв, видатків на харчування та медикаменти та інше. Результатами такого способу управління фінансами є:

- планування бюджету лише на 1 рік;
- зосередження на досягненні об'ємних показників (кількість установ, ліжок, класів, дитячих установ, бібліотек і т.д.), яке, в свою чергу, гарантувало збільшення грошей;
- відсутність відповідальності за результати діяльності;
- фінансування надання громадянам не суспільних послуг, а “безкоштовних” державних благ, що не передбачало зв'язку між затраченими ресурсами і отриманими результатами. Тому ціна результату була непропорційно високою[**Error! Reference source not found.**38, с. 109].

Кожна із цих складових не є характерною лише для програмно-цільового методу. Всі вони є сучасними бюджетними методиками, що збільшують ефективність і продуктивність будь-якого бюджетного формату. Оскільки програмно-цільовий метод означає як систему, так і формат фінансування, то, відповідно, потребує дотримання всіх цих складових для того, щоб забезпечити управлінську інформацію, необхідну для встановлення зв'язку між використаними ресурсами та результатами програми.

Загалом такий метод складання і виконання бюджету придатний за адміністративної централізованої системи управління державою. При переході до більш демократичних і децентралізованих способів управління, розвитку приватного бізнесу цей спосіб призводить до виникнення диспропорцій, утворення заборгованостей, використання бюджету як джерела корупції та марнотратства, перетворення органів управління на “пожежні команди”, які не встигають реагувати на події. Будуючи власну державу, Україна має знаходити

і запроваджувати найкращі світові здобутки у галузі державного управління. Усе це має безпосереднє відношення до бюджету як одного з найважливіших інструментів управління державою.

Бюджет, складений за програмно-цільовим методом, суттєво відрізняється від традиційного постатейного або економічного бюджетів, а саме – здійснюється фінансування програм, а не адміністративних одиниць та штатних посад.

Головна відмінність методології ПЦМ від традиційного постатейного методу формування бюджету полягає у різному підході до проблем, які підлягають вирішенню а також, у різному наборі інструментів, що використовується для вирішення цих проблем.

Метою процесу планування традиційного постатейного бюджету є збереження організаційної структури шляхом закладення у бюджет на наступний рік достатнього фінансування на підтримку всього бюджетного сектора – видатків на виплату заробітної плати, оплати комунальних послуг та ін. Школи чи лікарні матимуть змогу функціонувати протягом усього періоду. Тоді постає проблема забезпечення надходжень коштів. Кількісним вирішенням цієї проблеми буде реальна величина надходжень до затвердженого бюджету протягом року плюс невеликий надлишок. Такі цілі досягаються в основному політичними методами, оскільки запити бюджетних установ на виділення коштів значно перевищують наявну кількість бюджетних ресурсів, виділення коштів одному сектору зменшує обсяги фінансування іншого.

ПЦМ докорінно відрізняється від традиційного методу. Він ґрунтується на раціональному управлінні, тобто його метою є не збереження організаційної структури, а вирішення соціальних проблем. Організації не фінансуються просто тому, що вони існували раніше, кількість персоналу, що працює у бюджетній сфері, не залишається сталою. Навпаки, ПЦМ намагається внести покращення в існуючі організаційні методи роботи і фінансувати тільки ті установи, які найбільшою мірою сприяють досягненню поставлених цілей.

Метод програмно-цільового фінансування використовує систематичний підхід до визначення завдань та цілей установ як складових бюджетного процесу, встановлюючи прямий зв'язок між використаними ресурсами та досягнутими результатами, як у середньостроковій, так і довгостроковій перспективі досягнення поставлених цілей.

Процес формування бюджету за ПЦМ починається з окреслення проблем, що підлягають вирішенню: кількість дітей, яких слід забезпечити освітою, кількість пацієнтів, яких треба лікувати тощо. Для вирішення цих проблем створюються відповідні програми та підпрограми, і бюджет формується виключно на основі цих програм. Кінцевою метою фінансування установ є втілення ними програм, спрямованих на вирішення конкретних проблем. Формулюються проміжні цілі, які слід досягнути за допомогою бюджетних ресурсів протягом певного періоду.

Наступний етап – виокремлення стратегій для досягнення поставлених цілей, і розробка кількісних параметрів реалізації цілей з метою визначення ступені досягнення цілі. Для визначення, чи установа досягнула очікуваного, після здійснення програми результати можна виміряти кількісними параметрами. Якщо цілей не було досягнуто, їх проаналізують і відредагують, щоб відкоригувати слабкі місця у наміченій стратегії, або буде проведений аналіз втілення програми, і, якщо потрібно, внесені зміни у сам процес реалізації. На цій стадії керівники визначають, чи досягнуто цілі та завдання, і на основі цього визначають суспільну вартість від продовження, завершення чи внесення змін до програми. ПЦМ також передбачає, що при ухваленні рішень щодо використання коштів враховуються такі аспекти як підвищення корисності програми, зниження витрат на функціонування місцевих урядів, якісне надання послуг за галузями видатків та добробут суспільства у цілому.

Завдяки впровадженню бюджетування, орієнтованого на результат, місцевий фінансовий орган отримує можливість передати функції контролю головним розпорядникам коштів і надавати більше уваги питанням місцевої

політики і аналізу ефективності бюджетних витрат з метою їх взаємної ув'язки з пріоритетами державної політики.

Для галузевих міністерств переваги бюджетування, орієнтованого на результат, полягають у відмові контролюючих органів від дріб'язкової опіки за їх діяльністю і в наданні їм більшої свободи дій у виконанні закріплених за ними державних функцій. Для галузевих міністерств це також означає, що вони повинні обґрунтовувати свої бюджетні заявки відповідно до вимог бюджетування, орієнтованого на результат, і самі захищати їх в парламенті.

Для суспільства в цілому цінність бюджетування, орієнтованого на результат, полягає в тому, що воно дозволяє краще зрозуміти, які цілі ставить перед собою уряд, наскільки вони відповідають потребам (різних груп) населення і в якому ступені уряду вдається досягти поставлені цілі.

Програмно-цільовий метод бюджетування – дуже своєчасна та необхідна для України модель, яка задовольняє всі вимоги реформування державної фінансової системи, особливо в умовах обмежених фінансових ресурсів, необхідності продуктивного розподілу бюджетних коштів та підвищення відповідальності за їх використання. Сутність програмно-цільового методу бюджетування полягає у розподілі ресурсів за програмами, що мають конкретні стратегічні цілі й оперативні завдання, які необхідно виконати. Основні елементи покращеного процесу формування бюджету - середньострокове управління видатками, посиленій та прозоріший моніторинг і контроль за виконанням бюджету, а також раціональна структура програм і розподілу ресурсів прямо впливають на можливість органів місцевого самоврядування задовольняти потреби населення. Це також сприяє запровадженню нових моделей залучення громадськості для підвищення авторитету місцевої влади. Україна може скористатися досвідом успішного застосування програмно-цільового методу у країнах Європейського Союзу, розглянути необхідну методологічну базу, розробку та практику запровадження програмно-цільового методу. Крім можливості більш ефективно використати обмежені фінансові ресурси, ця методологія дає змогу Україні зробити крок у напрямку вступу

європейської інтеграції. Запровадження програмно-цільового методу відповідає усім вимогам вступу до Європейського Союзу у сфері реформи системи управління фінансами відповідно до європейського законодавства у цій сфері. Однією з основних умов вступу до Європейського Союзу є підготовка бюджету виключно у програмному форматі, а конкретні результати досягнуті в країнах ЄС, вказують на ефективність цього методу[**Error! Reference source not found.**38, с. 111].

Основний наголос програмно-цільового формату зроблено на обов'язковості досягнення максимально можливого та соціально вагомого ефекту в результаті використання коштів, сплачених платниками податків. Тому, якщо ми говоримо про новітні напрямки економічного розвитку на місцях, повинні застосовуватись раціональні управлінські технології та створюватись відповідні умови для того, щоб місцевий уряд не просто витрачав мільйони гривень, а робив це продуктивно та раціонально, в результаті – знаходячи додаткові джерела для подальшого економічного розвитку міста, району чи села.

У останні десятиріччя в багатьох країнах Організації економічного співробітництва і розвитку ведеться активна робота по підвищенню соціальної і економічної ефективності державних витрат шляхом впровадження принципів бюджетування, орієнтованого на результат, в систему управління державним сектором і бюджетного планування. Окремі елементи бюджетування, орієнтованого на результат, вже використовують багато країн Центральної і Східної Європи, останнім часом він почав впроваджуватися, частковості, в Болгарії і Латвії.

В різних країнах системи бюджетів орієнтованих на результат переслідують загальну мету підвищення ефективності управління державним сектором, проте, як показує вивчення світового досвіду, єдиної методики і термінології при цьому не існує. З досвіду останніх десятиріч по впровадженню бюджетування, орієнтованого на результат, можна взяти наступні уроки.

Основними проблемами, які потрібно буде вирішити в нашій країні при переході до програмно-цільового методу бюджетування, є:

- труднощі вимірювання соціально-економічних результатів діяльності державних установ;
- труднощі вироблення єдиної системи цілей і показників, що відображають ступінь їх досягнення;
- відмінності в структурі програм і фінансової звітності;
- недосконалість інформаційного забезпечення і систем обліку;
- недостатня увага до моніторингу і оцінки результатів [**Error! Reference source not found.**16, с. 75].

Передумовою підвищення ефективності виконання видаткової частини місцевих бюджетів є складання бюджету. Адже належним чином складений бюджет можна виконати як ефективно, так і неефективно, а неналежним чином складений бюджет ефективно виконати не можна. Тому значна увага повинна приділятися підготовці проекту бюджету відповідно до засад програмно-цільового методу.

Виконання видаткової частини місцевого бюджету повинна забезпечити реалізацію задекларованих позицій при складанні проекту місцевого бюджету. В умовах програмно-цільового виконання бюджету змінюється зміст основних принципів його виконання та основних принципів здійснення контролю в процесі виконання бюджету.

Контроль за виконанням бюджету при бюджетуванні, орієнтованому на результат, поступово зміщується із зовнішньої сфери у внутрішню: від контролю за цільовим використанням коштів, який здійснювався зовнішнім контролюючим органом, до внутрішнього контролю, здійснюваного самими галузевими міністерствами, і зрештою – до відповідальності конкретних виконавців. Останнє припускає, що відповідні підрозділи галузевих міністерств одержують право самостійно представляти і захищати свої бюджетні заявки на фінансування (обґрунтування витрат) в

представницькому органі влади, а також ухвалювати самостійні рішення про напрями витрачання виділених їм коштів.

Існуюча в даний час в Україні система управління державними витратами орієнтована на зміцнення зовнішнього контролю з боку Міністерства фінансів. Жорсткий зовнішній контроль може сприяти макроекономічній стабілізації і зміцненню фінансової дисципліни, проте в умовах економічної стабільності, що має під собою міцну інституційну базу, появляється можливість зробити крок вперед, передавши частину обов'язків і повноважень по підготовці і виконанню бюджету галузевим міністерствам. Важливою передумовою цього є наявність відповідних інституційних умов і готовності держапарату до такого кроку.

Важливим елементом створення системи ефективного витрачання коштів місцевих бюджетів є забезпечення достовірної звітності, належного моніторингу і оцінки результатів його виконання. При переході на бюджетування, орієнтоване на результат, зростає роль звітності, моніторингу і оцінки результатів.

Бюджетування, орієнтоване на результат, припускає підготовку звітів про те, чи виконані намічені задачі, чи досягнуті заплановані результати. Відповіді на такого роду питання припускають розробку системи показників, які дозволили б відстежувати і оцінювати результати проведених бюджетних витрат в рамках програм, розроблених на основі принципів бюджетування, орієнтованого на результат.

Програмно-цільовий метод докорінно відрізняється від традиційного методу. Він ґрунтується на раціональному управлінні, тобто його метою є не збереження організаційної структури, а – вирішення соціальних проблем. Організації не здійснюють видатків просто тому, що вони існували раніше, кількість персоналу, що працює у бюджетній сфері, не залишається сталою. Навпаки, програмно-цільовий метод намагається внести покращення в існуючі організаційні методи роботи та здійснювати видатки лише тих установ, які найбільшою мірою сприяють досягненню поставлених цілей і завдань певних програм. Метод програмно-цільового фінансування використовує системний

підхід до визначення місії, завдань і цілей установи та постійної оцінки виконання її фінансової та нефінансової діяльності як складових бюджетного процесу, встановлюючи прямий зв'язок між використаними ресурсами та досягнутими результатами як у середньостроковій, так і довгостроковій перспективі.

Визначення цілі є найголовнішим аспектом програмно-цільового методу. Це короткий документ, що описує бажані результати від виконання програм установи, кінцевий довгостроковий результат, на виконання якого націлена програма, хоча він і не може бути повністю досягнутий. Ціль зумовлює майбутні напрямки діяльності установи і забезпечує об'єднання дій і послуг у напрямі досягнення певних результатів, проте ціль не повинна конкретизувати період часу на досягнення цих результатів.

Ціль потрібно чітко формулювати, щоб уникати непорозуміння і дублювання цілей інших програм цієї ж бюджетної установи. Цей етап вимагає особливої уваги керівників бюджетної установи, оскільки вони відповідальні за розробку стратегічних планів установи і формулювання цілей бюджетних програм у відповідності до потреб громади. Перед формулюванням цілі необхідно проаналізувати історію установи, щоб виявити її слабкі сторони й уникати напрямків, які можуть виявитися неефективними. Все це вимагає участі зацікавлених сторін, які задіяні в обговореннях і в процесі ухвалення рішення. Як правило, цілі багатьох програм чітко визначені в законодавчих документах (статути, положення, резолюції, інструкції або рішення місцевих рад).

Таким чином, запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевого бюджету сприятиме продуктивному та результативному розподілу обмежених фінансових ресурсів, а також підвищенню відповідальності за результативне здійснення видатків. Крім того, виконання видаткової частини місцевих бюджетів за програмно-цільовими методами дозволяє створити конкурентне середовище, а також забезпечує комплексний

підхід до вирішення соціально-економічних питань як короткострокового, так і довгострокового характеру.

Висновок до розділу 2

Підсумовуючи викладене у другому розділі, зазначимо, що у практиці планування доходів і видатків місцевих бюджетів притаманно чимало проблем. Найбільшим недоліком системи планування доходів місцевих бюджетів є високий рівень залежності місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів, наслідком чого є звуження фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, обмеження можливості середньострокового фінансового планування тощо. Аналіз структури видатків місцевих бюджетів засвідчив їх, здебільшого соціальну спрямованість. У видатковій частині бюджету міста Тернополя найбільшу часту займають видатки на освіту, соціальний захист та соціальне забезпечення та видатки на охорону здоров'я. Внаслідок цього у бюджетному плануванні домінує нормативний метод. Адже переважно видатки соціальної спрямованості враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, в основі планування яких застосовують норматив бюджетної забезпеченості.

Потужний потенціал удосконалення бюджетного процесу на місцевому рівні можна реалізувати завдяки запровадженню програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів. запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевого бюджету сприятиме продуктивному та результативному розподілу обмежених фінансових ресурсів, а також підвищенню відповідальності за результативне здійснення видатків. Крім того, виконання видаткової частини місцевих бюджетів за програмно-цільовими методами дозволяє створити конкурентне середовище, а також забезпечує комплексний підхід до вирішення соціально-економічних питань як короткострокового, так і довгострокового характеру.

РОЗДІЛ ІІІ

УДОСКОНАЛЕННЯ ПЛАНУВАННЯ ДОХІДНОЇ ТА ВИДАТКОВОЇ ЧАСТИНИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ

3.1. Зарубіжний досвід формування доходів і видатків місцевих бюджетів та можливості його впровадження в Україні

Початком історії децентралізованої держави є диспут між Боденом та Альтузіусом. Наприкінці XVI століття Боден розвинув теорію суверенної монолітної держави. Він теоретично обґрунтував абсолютизм не лише у Франції, а й в усій Європі. Суверенна монолітна держава була в Європі до кінця XIX століття ідеальною моделлю державної організації. Так, провідним мотивом пруської політики в XVII та XVIII століттях було прагнення стати суверенною монолітною державою на зразок Франції [Error! Reference source not found.20, с. 9].

Опонентом Бодена приблизно у 1600 р. виступив німецький теоретик державного будівництва Альтузіус. На противагу монолітній державі він висунув теорію федеральної державної організації. За Альтузіусом, суверенним має бути не монарх, а народ. Цілком у дусі сучасного принципу субсидіарності він вимагав передачі місцевому та регіональному політичним рівням правових повноважень, а також права на самоврядування в якомога більшому обсязі. Його модель державної розбудови орієнтована не на суверенну монолітну державу, а на федеративну організацію Німеччини. Ці ідеї Альтузіуса були забуті аж до кінця XX століття. Актуальними вони стали лише на теренах Європейського Союзу.

Таким чином, аж до XX століття панувала впевненість у могутності централізованої держави. Переконливим зразком цього була адміністративна організація Наполеона. Французька адміністративна система стала моделлю для інших європейських держав, оскільки вона найефективніше забезпечувала втілення волі глави держави або парламенту. Суворі ієрархічна форма

правління французької держави уможлиблювала рівноправність, нівелювання регіональних та місцевих відмінностей, а також забезпечувала втілення загальнодержавних проектів централізованої країни[**Error! Reference source not found.**20, с. 10].

На противагу такій державі децентралізована та федеративна держава виглядала слабкою. Це стосується, насамперед, військової сфери. Федеративна держава, не маючи федеральної армії, а лише армійські частини з різних федеральних земель, програвала армії монолітної держави. Подібну слабкість федеративна держава виявляла також і у внутрішній політиці. Така форма державного устрою являла собою загрозу державній єдності, створювала перепони на шляху проведення загальнодержавної економічної політики, а також перешкоджала створенню єдиного правового простору.

На початку ХХ століття виникла ідея субсидіарності, спрямована проти централізованої держави нацистського та соціалістичного типу. Переродженню централізованої держави в авторитарну була протиставлена теза правові та адміністративні функції держави повинні бути розмежовані. Тільки у тому випадку, коли регіональні або місцеві органи не в змозі справитися із завданнями самоврядування, держава втручається, задіявши юридичні та адміністративні важелі.

Після Другої світової війни розпочалась переможна хода принципів субсидіарності децентралізації та регіоналізації. Від французької моделі централізованої держави відмовилися сьогодні навіть у Франції. Було визнано, що централізм не посилює державу, більше того, він може призвести до неієздатності уряду[**Error! Reference source not found.**20, с. 10].

Регіоналізація та децентралізація стали провідними принципами європейської політики. Це стосується Європейського Союзу та Ради Європи. Обидві інституції доклали зусиль для створення Європи автономних регіонів. Варто послатися на регіональну політику Європейського Союзу, а також на програмні заяви європейських парламентів. Крім того варто також послатися на

Європейську Хартію місцевого самоврядування або на проект європейської Хартії регіональних автономій.

Після Другої світової війни всі колишні централізовані країни Західної Європи запровадили регіональний рівень із законодавчим правом та правом на самоврядування. Варто згадати, насамперед, Францію Іспанію та Італію. Відтак, децентралізована держава з місцевою та регіональною автономією стала панівною формою західноєвропейської державної організації.

Таким чином, протягом ХХ століття утвердилась форма державного устрою, яка забезпечує існування місцевої та регіональної автономій. Сьогодні можна сформулювати таку тезу: місцева та регіональна автономія стали принципами європейського конституційного права, тобто такого конституційного права, яке є спільним для всіх країн Європи. Таким чином, нове європейське конституційне право розвивається не тільки у сферах основних галузей права, демократії та розмежування гілок влади, але і у сфері державної організації.

Роль і значення органів місцевого самоврядування зарубіжних країн у вирішенні найважливіших проблем суспільного життя закономірно відзначається на обсягах ресурсів, які в результаті перерозподілу валового внутрішнього продукту акумулюються у місцевих бюджетах.

В табл. 3.1 наведені дані щодо співвідношення доходів і видатків місцевих бюджетів до ВВП у країнах Європейського Союзу в 2012 р. З табл. 3.1 видно, що найвищі показники характерні для всіх скандинавських країн, а також для окремих європейських країн, яким притаманний високий рівень розвитку інституту місцевого самоврядування, що передбачає забезпечення локальних урядів достатніми фінансовими ресурсами, необхідними для надання ними широкого кола високоякісних місцевих послуг. Зміщення акцентів у пропорціях розподілу ресурсів бюджетної системи на користь місцевих бюджетів свідчить про наявність широких можливостей у органів місцевої влади ефективно вирішувати ті завдання, які на них покладаються. Так, в

2011 р. співвідношення доходів місцевих бюджетів до ВВП становило: у Данії – 37,5%, у Швеції – 25,2%, у Фінляндії – 22,1%.

Таблиця 3.1

**Співвідношення доходів і видатків місцевих бюджетів
до ВВП країнах Європейського Союзу у 2012 р. [Error! Reference source not
found.1]**

Країна	Видатки	Доходи
Бельгія	7	7,0
Болгарія	6,7	6,7
Республіка Чехія	11,3	11,3
Данія	37,5	37,5
Німеччина	8	8,0
Естонія	9,6	9,6
Ірландія	6,3	6,3
Греція	2,9	2,9
Іспанія	6,6	6,6
Франція	11,7	11,7
Італія	15,3	15,3
Кіпр	2,1	2,1
Латвія	11	11,0
Литва	9,9	9,9
Люксембург	5,3	5,3
Угорщина	11,1	11,1
Мальта	0,6	0,6
Нідерланди	16,7	16,7
Австрія	7,9	7,9
Польща	14,2	14,2
Португалія	6,9	6,9
Румунія	9,6	9,6
Словенія	9,7	9,7
Словаччина	6,6	6,6
Фінляндія	22,1	22,1
Швеція	25,2	25,2
Британія	13,4	13,4
Ісландія	13,2	13,2
Норвегія	15,0	15,0

Значну роль при визначенні головних чинників, які впливають на розвиток системи формування доходів місцевих бюджетів, тобто сукупність організаційних та інституційних умов, що забезпечують функціонування місцевих фінансів в європейських країнах, відіграє політика фіскальної децентралізації. Метою фінансової децентралізації є створення такої системи управління фінансами, яка побудована на раціональному розподілі функцій та їх фінансовому забезпеченні у сфері надання громадських і державних послуг, а також на наданні послуг громадянам найближчими до них органами державної влади та місцевого самоврядування. У розвинених країнах фіскальна децентралізація застосовується для реорганізації уряду з метою надання суспільних послуг у найефективніший спосіб [Error! Reference source not found.43, с. 58].

Особливий інтерес організації місцевого самоврядування для України в контексті децентралізації системи управління, на наш погляд, являє собою досвід Баварії. Раду й адміністративний апарат місцевого самоврядування Баварії очолює обраний на прямих виборах перший бургомістр, а сама виборча система максимально наближена до інтересів громадян. Ідея однорідності влади виражена конституційно і потребує відповідності з принципами республіканської, демократичної і соціально-правової держави. Зазначені принципи поширюються до рівня району й общин. Уряд регіонів утворюється шляхом прямих виборів на основі таємного голосування. Конституція визначає право общин регулювати в рамках закону на свою відповідальність усі справи органів місцевого самоврядування. Уряди общин, як і регіонів, наділені правами самоуправління [Error! Reference source not found.43, с. 58].

Проте, незважаючи на значні кроки децентралізації системи управління, головну роль в європейських країнах відіграють центральні органи виконавчої влади. За ознаками централізації системи управління можна виокремити два типи систем формування доходів місцевих бюджетів, характерних для різних країн. В одних країнах управління регіональною політикою (як розробка, так і реалізація) практично повністю монополізоване відповідними міністерствами

(Великобританія), а в інших – уся повнота повноважень щодо розробки регіональної політики зосереджена на місцевому рівні (Фінляндія) [**Error! Reference source not found.**43, с. 58].

Зважаючи на те, що зарубіжний досвід має застосовуватися з урахуванням певних умов, у цьому науковому дослідженні ґрунтовніше розглядатимуться особливості системи формування доходів місцевих бюджетів в країнах, які ратифікували Європейську Хартію місцевого самоврядування. Системи формування доходів місцевих бюджетів розвинених європейських країн, які ратифікували Європейську Хартію, для України можуть стати взірцем щодо довгострокових орієнтирів, здебільшого досвід цих країн повністю відповідає потребам реформування місцевих бюджетів в Україні.

Практика функціонування складових системи планування доходів місцевих бюджетів у країнах – членах Європейського Союзу, які ратифікували Європейську Хартію місцевого самоврядування, характеризується високою ефективністю, тобто відповідно до специфічних умов кожної країни місцеві бюджети є ефективним інструментом соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Механізм реалізації інституційної, узгоджувальної та організаційної функцій, що склався протягом багатьох століть, сприяє оптимізації взаємозв'язків між рівнями бюджетної системи. Проте цілі регіональної політики європейських країн являють собою досить значний набір завдань, які складно реалізувати в практичному розумінні [**Error! Reference source not found.**43, с. 61].

Склад податкових доходів місцевих бюджетів зарубіжних країн має достатньо значні відмінності, зумовлені особливостями національних систем оподаткування. У Великобританії та Австралії місцеві податкові надходження майже повністю формуються за рахунок одного майнового податку, що є виключенням із загально розповсюдженої практики місцевого оподаткування із застосуванням великої кількості дріб'язкових податків, які у платників створюють ілюзію невеликого податкового тягара. Майнові податки відіграють суттєву роль в доходах місцевих бюджетів таких країн як Канада (91,3%

місцевих податкових надходжень), Нова Зеландія (90,3%), Мексика (86,7%), США (71,8%) та ін. [**Error! Reference source not found.**45, с. 563].

В багатьох розвинутих європейських країнах і в тому числі скандинавських, які характеризуються найвищими показниками життєвого рівня і відповідно високими податками, вирішальну роль у формуванні доходів місцевих бюджетів відіграють муніципальні прибуткові податки: у 2004 р. за їх рахунок було забезпечено 100% місцевих податкових надходжень у Швеції, 95% – у Фінляндії, 93% – в Данії, 91,4% – у Люксембурзі.

Національні особливості розвитку кожної країни зумовлюють різноманітність взаємовідносин між центральними та місцевими органами влади у сфері розподілу доходних джерел між державним та місцевими бюджетами, у застосуванні тих чи інших форм надання фінансової допомоги місцевій владі. Так, у Великобританії, де самоврядування не набуло значного розвитку, лише 14% сукупних доходів у 2004 р. формувалось з податкових надходжень, а більше 60% – за рахунок державних субсидій та субвенцій, що свідчить про залежність місцевого самоврядування від центрального уряду. В той же час у Швеції, де в результаті проведених реформ було досягнуто високого ступеня децентралізації і автономії місцевої влади, можна спостерігати протилежне співвідношення: власні податкові надходження в доходах місцевих бюджетів складають 65% і лише 20% – державні субсидії.

Таким чином, приклади досвіду європейських країн, які ратифікували Хартію місцевого самоврядування, свідчать про успішне функціонування систем формування доходів місцевих бюджетів, завдяки чому забезпечується оптимізація бюджетних відносин та успіх трансформаційних перетворень. Практика взаємовідносин органів влади різних рівнів забезпечує життєдіяльність та розвиток регіонів. Чіткій розподіл повноважень, законодавче гарантування прав на встановлення місцевих податків і зборів створили умови для майбутнього розвитку регіонів та збалансування бюджетів.

Однак існує низка проблем, зокрема пов'язаних із: нестабільністю та випадковістю джерел надходжень до місцевих бюджетів; відносно обмеженим

використанням позикових капіталів; невизначеністю критеріїв фінансового вирівнювання та дискреційними повноваженнями органів влади різних рівнів; певним рівнем невідповідності між завданнями органів місцевого самоврядування і ресурсами, необхідними для їх виконання; переважанням трансфертів над власними фінансовими ресурсами; обмеженою часткою надходжень від місцевого оподаткування.

Саме тому перспективи розвитку системи планування доходів місцевих бюджетів в Україні за дотримання умов відповідності з потребами реформування системи місцевого самоврядування варто розглядати крізь призму формування ефективності таких систем в європейських країнах. Обсяги фінансових ресурсів, що надходять у розпорядження місцевої влади залежать від тих завдань, які на них покладаються. Відповідно до концепції суспільних благ, місцева влада надає населенню, що проживає на території місцевого самоврядування, певні місцеві послуги. Склад та рівень надання місцевих благ органами місцевої влади в окремих країнах і навіть у розрізі регіонів однієї країни можуть іноді суттєво відрізнятися, що пояснюється особливостями історичного розвитку, процесом становлення інституту місцевого самоврядування, національними традиціями, державним устроєм, розвитком демократичних засад тощо.

Так, у Франції муніципалітети надають окремі види соціальних послуг, утримують шляхи та вулиці, здійснюють забезпечення кадрами. В Нідерландах місцева влада опікується охороною здоров'я, освітою, житловим будівництвом, модернізацією міст, культурою, охороною правопорядку, громадськими роботами. В Іспанії муніципалітети здійснюють санітарний контроль, освітлення вулиць, утримують парки і сади у містах, кладовища, місцевий транспорт, надають допомогу бідним, фінансують міську автоінспекцію, проведення виставок і змагань. Крім того, ряд повноважень іспанські муніципалітети забезпечують спільно з органами влади автономних областей (планування міст, житлове будівництво, спорт, освіта і культура, цивільна оборона, туризм, музеї, пам'ятники, шляхи). В Італії місцеві органи влади

утримують санітарну, медичну, комунальну службу, місцеву поліцію, міський транспорт, школи, надають державну допомогу, фінансують житлове будівництво, громадські роботи, ринки та ярмарки, спорт, розважальні та культурні об'єкти. У Швеції муніципалітети здійснюють соціальне забезпечення, догляд за літніми людьми, фінансують дошкільні заклади, обов'язкову освіту, рятувальні служби, громадську охорону здоров'я і довкілля, розваги, мистецтво, спорт, житлове будівництво, каналізацію, електро-, газо- і водопостачання.

Планування використання ресурсів місцевої влади, як і формування їх доходної бази, загалом визначається ступенем децентралізації влади в країні, рівнем розвитку місцевого самоврядування та його фінансовою автономією. Неабиякий вплив на склад видатків місцевих бюджетів має політика, яку проводить центральний уряд країни. В даний час спостерігається чітко окреслена соціальна спрямованість у витрачання коштів місцевих бюджетів (табл. 3.2). Найбільшими групами видатків місцевих бюджетів більшості зарубіжних країн є ті, що пов'язані із задоволенням першочергових життєвих потреб громадян, це – утримання закладів освіти, охорони здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, проведення дозвілля, спорт, культура і мистецтво, житлово-комунальне господарство. На фінансування даних потреб витрачається в межах 90% коштів місцевих бюджетів таких країн як Данія, Кіпр; близько 80% – у Фінляндії, Швеції, Норвегії, Ірландії, Литві; від 60% до 70% – у Великобританії, Німеччині, Франції, Італії, Австрії, Латвії, Словаччині.

Причому в країнах з соціально орієнтованою економікою частка видатків соціального спрямування (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення населення) досягає максимального значення (Данія – 86%, Швеція – 76%, Фінляндія – 72%, Норвегія – 69%), у федеративних державах і країнах, де місцеве самоврядування обмежене, – знаходиться на середньому рівні (Австрія – 54%, Німеччина – 51%, Великобританія – 60%), а в найбільш централізованій країні – Франції і державі автономій – Іспанії з

нерівномірно розвинутим самоврядуванням, питома вага видатків з місцевих бюджетів, які мають соціальне спрямування, є найнижчою (Франція – 34%, Іспанія – 13%).

Таблиця 3.2

**Структура видатків місцевих бюджетів
країн Європейського Союзу у 2012 р. [Error! Reference source not found.1]**

%

Видатки	Великобританія	Данія	Іспанія	Німеччина	Італія	Норвегія	Франція	Фінляндія	Швеція	Португалія	Австрія	Нідерланди
Громадське управління	8,9	3,9	34,4	14,3	12,9	9,7	17,9	13,2	10,8	27,7	16,5	16,7
Громадський порядок і безпека	11,5	0,3	8,0	4,5	1,7	1,1	2,8	2,0	0,9	1,6	2,1	6,0
Економічна діяльність	8,5	5,1	11,3	11,5	15,2	5,7	13,4	6,6	5,3	23,3	14,3	15,5
Охорона навколишнього середовища	4,5	0,9	10,5	5,9	4,7	3,8	5,8	0,7	0,8	7,8	2,6	4,3
Житлово-комунальне господарство	3,3	0,6	12,5	6,6	5,0	5,2	15,3	0,7	2,8	12,5	3,0	6,5
Охорона здоров'я	0,0	21,1	1,6	2,0	42,3	16,5	0,6	27,6	27,1	4,0	18,5	1,8
Дозвілля, спорт, культура і мистецтво	3,3	2,7	10,3	6,5	3,6	5,5	10,2	4,6	3,1	12,2	7,3	7,1
Освіта	30,5	13,5	3,1	16,4	10,2	28,6	17,7	20,1	21,6	8,4	16,5	26,1
Соціальний захист та соціальне забезпечення	29,6	51,7	8,3	32,2	4,4	23,9	15,3	24,6	27,6	2,4	19,1	16,1

Якщо розглядати місце інших видатків, то можна відмітити, що переважання однієї чи другої групи також зумовлюється національними особливостями країн, розмежуванням повноважень між рівнями влади, яке склалося протягом тривалого історичного періоду. Достатньо вагомими є

видатки з місцевих бюджетів, пов'язані із забезпеченням громадського управління (від 3,9% в Данії до 34,4% в Іспанії); витрати, зумовлені житловим будівництвом та створенням комунальних зручностей (12-15% в Іспанії, Португалії і Франції); проведенням розважальних, культурних, спортивних та релігійних заходів (більше 10% в Іспанії, Португалії і Франції), здійсненням економічної діяльності (від 5% до 23%); охороною громадського порядку (від 1% до 11% сукупних видатків).

Таким чином, аналіз використання коштів місцевих бюджетів у зарубіжних країнах засвідчує їхню соціальну спрямованість. Варто зазначити, що уряди зарубіжних країн вживають дієвих заходів для забезпечення високої ефективності бюджетних видатків. Цій меті підпорядкована ідея програмно-цільового бюджетування, яке широко застосовується у бюджетному процесі на місцевому рівні у всіх розвинутих державах.

3.2. Напрями вдосконалення планування дохідної та видаткової частини місцевих бюджетів у контексті розширення прав місцевого самоврядування

Система планування дохідної бази місцевих бюджетів не створює стимулів для збільшення власних доходів органів місцевого самоврядування, не сприяє пошуку додаткових резервів і залученню альтернативних джерел, а заохочує споживацькі настрої. Справа в тому, що в сучасних умовах:

- відсутні дієві стимули до збільшення надходжень як до державного, так і місцевих бюджетів;
- протягом останніх років ліквідовано заохочення перевиконання показників за загальним фондом держбюджету, згідно якого половина додатково одержаних сум залишалася у розпоряджанні територіальних громад;
- порядок надання трансфертів не враховує кращі результати діяльності місцевих фінансових органів, більше того – обсяги дотацій вирівнювання

зменшуються у випадках збільшення надходжень закріплених за місцевими бюджетами доходів;

– органи місцевого самоврядування не мають реального впливу на формування власних доходів тому, що держава не компенсує зменшення цих надходжень, зумовлене наданням на загальнодержавному рівні пільг окремим платникам (наприклад, по платі за землю).

Проте найбільшим недоліком діючої практики планування доходів місцевих бюджетів є відсутність безпосередньої залежності між обсягами зібраних доходів на території місцевого самоврядування і переліком та якістю наданих місцевому населенню громадських послуг. Для подолання такого негативного стереотипу, а також для вирішення проблем, які нагромадилися у даній сфері необхідно:

- провести подальше зміцнення дохідної бази місцевого самоврядування;
- сформувати дієвий механізм стимулювання податкових зусиль територіальних громад;
- реально втілювати в бюджетну практику принцип публічності та прозорості;
- встановити дієвий громадський контроль за рухом бюджетних ресурсів.

Нині практично по кожному з показників, які тією чи іншою мірою відображають стан соціально-економічного розвитку регіонів України, спостерігаються істотні міжрегіональні відмінності. Різний рівень забезпеченості, наприклад, послугами транспортної інфраструктури або засобами зв'язку зумовлює неефективне міжрегіональне переміщення капіталів, праці та інших виробничих факторів. При значних відмінностях у можливостях та потенціалі регіонів бідніші з них не можуть конкурувати з іншими за право розміщення підприємств на своїй території. Дуже важливим є також те, що за таких умов навряд чи може бути сформована належна (тобто потужна та розгалужена) інфраструктура системи освіти, що, як відомо, є основою для забезпечення рівних вихідних шансів для молодого покоління[**Error! Reference source not found.**40, с. 317].

Незважаючи на значне зростання видаткової частини місцевих бюджетів протягом останніх років, не складно помітити, що більша частина проблем в бюджетній сфері не зменшується. Очевидно, що потрібно застосовувати заходи, які б дали змогу підвищити ефективність видатків місцевих бюджетів, підвищити роль місцевих бюджетів у регулюванні економічних та соціальних процесів регіонів. Підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізація управління бюджетними коштами є одним із важливих напрямів нещодавно ухваленої Концепції реформування місцевих бюджетів України, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 308-р від 23.05.2007 р. [**Error! Reference source not found.57**].

Як відомо децентралізація бюджетної системи дозволяє пристосувати надання суспільних послуг до уподобань місцевих жителів, підвищує рівень відповідальності місцевих органів та ступінь ефективності діяльності державного сектору в цілому через запровадження елементів конкуренції. Однак, використання переваг бюджетно-податкової децентралізації вимагає:

- достатньої автономності органів місцевого самоврядування у питаннях визначення розміру і структури видатків місцевих бюджетів;
- чіткого розподілу видаткових зобов'язань між рівнями влади з врахуванням економічних критеріїв;
- достатнього адміністративного і фінансового потенціалу органів місцевого самоврядування для належного виконання покладених на них функцій;
- дієвих стимулів і механізмів відповідальності органів місцевого самоврядування для забезпечення ефективного надання суспільних благ [**Error! Reference source not found.61**, с. 3].

Реформа системи взаємовідносин між рівнями влади, розпочата з прийняттям Конституції України і закону про місцеве самоврядування та продовжена після введення положень Бюджетного кодексу, дозволила вирішити деякі з питань бюджетно-податкової децентралізації і зробила

відносини між рівнями влади більш прозорими і передбачуваними. Однак, багато фундаментальних проблем залишилися нерозв'язаними.

Переважання делегованих повноважень у структурі функціональних повноважень органів місцевого самоврядування і централізоване регулювання ставок заробітної плати, рівня зайнятості і матеріальних витрат бюджетних установ, що фінансуються з місцевих бюджетів, суперечить декларованій автономії органів місцевого самоврядування, зокрема у сфері планування видатків місцевих бюджетів. Відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями влади і застаріла система планування видатків (заснована на підпорядкованості об'єктів) підриває стимули для органів місцевого самоврядування і знижує рівень їх відповідальності за виконання громадських завдань, що стає причиною суспільних втрат.

Рішення про можливі підходи до формування видатків місцевих бюджетів можуть спиратися або на принцип фіскальної справедливості, або на принцип національної солідарності (вирівнювання фінансових можливостей). В основі першого з них лежать ідеї податкової справедливості, що застосовуються у відношенні не тільки до окремих громадян чи економічних суб'єктів, але й до жителів регіону (адміністративно-територіальної одиниці) в цілому. Згідно з цим принципом, кожний регіон може забезпечити надання більшої кількості регіональних (місцевих) суспільних благ (отже — ефективнішу діяльність економічних суб'єктів і підвищення добробуту жителів регіону) за умови одержання достатнього обсягу податкових надходжень. Такий підхід не тільки є соціально справедливим, але й створює стимули до економічного розвитку регіонів.

Однак можна висунути низку аргументів, з огляду на які держава повинна прагнути певною мірою вирівнювати фінансові можливості регіонів. По-перше, в деяких випадках регіональна диференціація рівня податкових надходжень визначається технікою стягнення податків і тому не є заслугою регіонів. По-друге, держава гарантує надання низки соціальних послуг на певному рівні.

Другий принцип (національної солідарності) ґрунтується на спільному бажанні “багатих” і “бідних” регіонів функціонувати як єдиний народногосподарський комплекс і передбачає перерозподіл фінансових ресурсів — з тим, щоб у такий спосіб підтримувати більш-менш однаковий рівень забезпечення регіонів суспільними благами[**Error! Reference source not found.**40, с. 319].

Правила національної солідарності мають бути законодавчо оформлені та залишатися без змін протягом досить тривалого періоду. Розглянемо, наскільки та яким чином ці принципи використовуються в Україні.

Хоча в Україні суттєва частка видатків консолідованого бюджету представлена видатками місцевих бюджетів, ступінь реальної децентралізації громадських завдань є доволі низьким. Надмірна централізація бюджетних відносин в Україні пояснюється:

- переважанням делегованих повноважень у структурі видатків місцевих бюджетів;
- регламентацією видатків місцевих бюджетів через централізоване встановлення різноманітних норм і правил;
- незначною часткою власних доходів органів місцевого самоврядування у фінансуванні їх видатків.

Значні проблеми у сфері планування видатків місцевих бюджетів зумовлені домінуванням делегованих повноважень. Власні повноваження органів місцевого самоврядування в Україні є доволі вузькими. У 2004 р. вони оцінюються на рівні 2,24 млрд. грн. або 8,9% загальних видатків місцевих бюджетів [**Error! Reference source not found.**61, с. 189]. У відповідності з положеннями Бюджетного Кодексу України власні повноваження органів місцевого самоврядування включають: місцеву пожежну охорону, позашкільну освіту, програми соціального захисту місцевого значення, місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів, культурно-мистецькі програми місцевого значення, місцеві програми розвитку фізичної культури і спорту, будівництво, реконструкція, ремонт та

утримання доріг місцевого значення, програми природоохоронних заходів місцевого значення, заходи з організації рятування на водах.

Значна частина повноважень органів місцевого самоврядування представлена делегованими повноваженнями, які охоплюють фінансування освіти, охорони здоров'я, культури і мистецтва, фізичної культури і спорту, управління, соціального захисту і соціального забезпечення, захисту довкілля.

Масштаби і механізми планування реалізації делегованих повноважень органів місцевого самоврядування визначаються центральним урядом. Більше того, на рівні районів і областей делеговані повноваження виконуються переважно місцевими державними адміністраціями, оскільки обласні і районні ради не мають власних виконавчих комітетів. Таким чином, підрозділи центрального уряду безпосередньо займаються виконанням і фінансуванням громадських завдань, закріплених за районами і областями. Така система підриває автономність органів місцевого самоврядування в управлінні суспільними справами на підвідомчій території.

Домінування делегованих повноважень в дійсності означає, що місцеві бюджети слугують інструментом економічної політики для центрального уряду. Це суперечить Конституції України і закону про місцеве самоврядування, які наділяють органів місцевого самоврядування досить значними повноваженнями і гарантують їх повну незалежність. Крім того, порушуються положення ст. 4 Європейської Хартії Місцевого Самоврядування, згідно з якою суспільні завдання мають виконуватися, переважно, тими гілками влади, що знаходяться найближче до громадян.

Суттєвим недоліком механізму планування видатків місцевих бюджетів є централізоване нормування видатків місцевих бюджетів. Центральний уряд встановлює для місцевих бюджетів різноманітні норми, що поширюються на ставки заробітної плати, рівень зайнятості, матеріальні витрати бюджетних установ. На відміну від стандартів якості, фінансові норми орієнтуються на витрати, а не на результати витрачання бюджетних коштів, таким чином, вони не надають стимулів для підвищення ефективності надання суспільних благ.

Регламентация видатків місцевих бюджетів центральним урядом знижує спроможність органів місцевого самоврядування проводити реструктуризацію бюджетної сфери і не сприяє ефективному наданню суспільних благ. Відсутність фінансової автономії знижує рівень відповідальності органів місцевого самоврядування перед місцевими жителями і дозволяє перекладати політичну відповідальність на центральний уряд. Наприклад, відповідальність за незбалансованість місцевих бюджетів чи виникнення заборгованостей за поточними платежами може переноситися на центральний рівень. Будь-які недоліки у сфері податкової чи видаткової політики органи місцевого самоврядування можуть покриватися трансфертами з державного бюджету. Така система підриває стимули для ефективного надання суспільних благ на місцевому рівні.

В Україні недостатньо розвинутим є контроль за плануванням видатків бюджету на виконання делегованих повноважень. Переважання делегованих повноважень і централізоване нормування видатків співіснують із слабким контролем за їх плануванням і виконанням. Українська практика не передбачає регулярних процедур і механізмів контролю. В Україні застосовується лише строгий контроль за цільовою спрямованістю витрачання коштів місцевими органами. Прийняття такої стратегії контролю викликане недостатністю фінансування делегованих завдань державою. В умовах здійснення контролю за рівнем виконання делегованих завдань органами місцевого самоврядування, першим висновком після проведення такого контролю стала б необхідність збільшення сум трансфертів. Однак, з політичних міркувань, центральній владі вигідніше контролювати факт спрямованості наданих у розпорядження місцевих органів коштів на реалізацію делегованих завдань, ніж визначати результати витрачання коштів, тобто міру і якість виконання делегованих повноважень.

Для забезпечення ефективного надання суспільних благ розподіл повноважень між рівнями влади має базуватися на таких економічних критеріях:

- субсидіарності – наближення надання суспільних благ до їх споживачів,
- територіальної еквівалентності – відповідності рівня, відповідального за надання певної послуги, сфері її споживання,
- економії від масштабу (концентрації надання суспільних благ на вищому рівні у випадку зниження витрат на їх виробництво).

Перешкоджає ефективній організації планування видатків місцевих бюджетів дублювання певних видаткових зобов'язань на різних рівнях влади. Незастосування економічних критеріїв при розподілі видаткових зобов'язань між рівнями влади та відсутність чіткого законодавчого регулювання має своїм наслідком дублювання на різних рівнях. Наприклад, зобов'язання щодо надання послуг з дошкільної освіти і загальної середньої освіти покладено на міста, села, селища і райони. Первинна медико-санітарна допомога, стаціонарне і амбулаторне лікування визначені як функції міст, сіл, районів і областей. Органи влади районного і обласного рівня відповідають за розвиток фізичної культури і спорту.

Нормальне функціонування органів місцевого самоврядування на рівні районів і областей ускладнюється, з одного боку, відсутністю виконавчих комітетів обласних і районних рад, а з іншого боку – відсутністю чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування і місцевими державними адміністраціями.

Обласні і районні ради, обрані місцевими жителями, не мають власних виконавчих органів. В таких умовах частина функцій, зокрема у сфері бюджетного планування, передається ними місцевим державним адміністраціям. Проте, обласні і районні державні адміністрації підпорядковуються державній адміністрації вищого рівня, яка контролює виконання ними державних завдань. Тобто виконавчі органи на рівні районів і областей, представлені місцевими державними адміністраціями, не підзвітні місцевим жителям.

Всі чинники, перелічені вище, разом з нечітким і економічно необґрунтованим розподілом повноважень між рівнями влади мають своїм

наслідком низький рівень управління місцевими фінансами і низький ступінь ефективності надання суспільних благ.

Для забезпечення економічної ефективності важливе значення має наділення органам місцевого самоврядування належними повноваженнями та чіткий розподіл зобов'язань між рівнями влади. На нашу думку, переважна частина делегованих повноважень має бути трансформована у власні повноваження місцевих органів. Держава повинна прийняти рішення щодо того, які з завдань, делеговані на рівень районів і областей, мають залишатися у компетенції державної адміністрації, а які – передаватися до органів місцевого самоврядування як їх власні завдання. У довгостроковій перспективі делеговані повноваження для органів місцевого самоврядування мають бути відмінені повністю. Органи місцевого самоврядування базового рівня мають відповідати за надання суспільних благ з обмеженими територіальними ефектами і з відсутніми ефектами економії від масштабу.

Постачання певних суспільних благ доцільно передавати на вищий рівень лише у випадку існування значних зовнішніх ефектів, які поширюються за межі певної території, і у випадку більш ефективного надання суспільних благ на вищих рівнях, завдяки існуванню ефекту економії від масштабу.

Масштаб повноважень, що передаються місцевому самоврядуванню, має бути достатньо об'ємним для того, аби органи місцевого самоврядування набули здатності управляти значною часткою суспільних справ на свою власну відповідальність і в інтересах місцевих жителів. Трансформація делегованих повноважень у власні повноваження органів місцевого самоврядування безперечно матиме своїм наслідком надання органам місцевого самоврядування більшої свободи в управлінні суспільними справами на своїй території. Після цього необхідно буде відмовитися від регламентації видатків місцевих бюджетів центральним урядом. Органи місцевого самоврядування повинні самостійно приймати рішення щодо розміру і структури видатків їх бюджетів, включаючи розподіл бюджетних ресурсів на виконання власних і делегованих повноважень. Це означає поступову відміну фінансових норм. По-перше,

різноманітні норми по відношенню до власних повноважень органів місцевого самоврядування мають бути скасовані. Надалі по мірі зменшення делегованих повноважень органів місцевого самоврядування сфера застосування норм автоматично буде звужуватися.

Надання органам місцевого самоврядування більшої фінансової автономії не виключає необхідності застосування контролю державних органів за виконанням певних функцій місцевими органами. Це стосується, перш за все, галузей освіти і охорони здоров'я, де варто зберегти контрольні повноваження центрального уряду. Необхідність таких заходів обґрунтовується таким чином: інвестиції у розвиток людського капіталу є важливою складовою економічного зростання у загальнонаціональному масштабі.

Висновок до розділу 3

Досвід країн, які ратифікували Хартію місцевого самоврядування, свідчать про успішне функціонування систем формування доходів місцевих бюджетів, завдяки чому забезпечується оптимізація бюджетних відносин та успіх трансформаційних перетворень. Практика взаємовідносин органів влади різних рівнів забезпечує життєдіяльність та розвиток регіонів. Чіткій розподіл повноважень, законодавче гарантування прав на встановлення місцевих податків і зборів створили умови для майбутнього розвитку регіонів та збалансування бюджетів. Саме тому перспективи розвитку системи формування доходів місцевих бюджетів в Україні за дотримання умов відповідності з потребами реформування системи місцевого самоврядування варто розглядати крізь призму формування ефективності таких систем в європейських країнах.

Пріоритетним напрямком розвитку планування доходів місцевих бюджетів є розширення повноважень органів місцевого самоврядування у цій сфері, зокрема збільшення частки власних надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів. Потребує удосконалення практика планування обсягів і структури міжбюджетних трансфертів, яка б повноцінно забезпечувала потреби

органів місцевого самоврядування для виконання делегованих повноважень. Проблема підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів потребує комплексного вирішення, яке б передбачало реформування системи планування видатків, механізмів здійснення, системи бухгалтерського обліку та звітності з показниками результативності.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

В умовах децентралізації системи державного управління, що є характерною рисою останніх років для європейських країн та є одним з гасел української влади, роль місцевого самоврядування зростає. Основою матеріально-фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування виступають місцеві бюджети. Вони є дієвим інструментом здійснення соціально-економічної політики на місцевому рівні. Тому від якості планування місцевих бюджетів залежить можливість для членів територіальних громад отримувати певні бюджетні послуги, їх рівень соціального забезпечення, своєчасність отримання та рівень заробітної плати працівників бюджетної сфери.

Аналіз планування доходів місцевих бюджетів виявив низку суттєвих проблем, які негативно позначаються на якості надання суспільних послуг на місцевому рівні та істотно стримують процеси соціально-економічного розвитку регіонів. З одного боку, обсяги доходів місцевих бюджетів є недостатніми для належного виконання ними власних і делегованих державою повноважень, забезпечення достойного рівня життя членів територіальних громад, покращення соціальної та виробничої інфраструктури; з іншого – в сучасних умовах практично відсутні перспективи вагомого збільшення доходів місцевих бюджетів. Значною мірою ці проблеми зумовлені тим, що органи місцевого самоврядування позбавлені реальної можливості зміцнити свою фінансову базу.

Дедалі сильніше зростає залежність місцевих бюджетів від державного внаслідок збільшення в їх доходах частки міжбюджетних трансфертів; вкрай низькою залишається фіскальна роль місцевих податків і зборів; незадовільною є фінансова спроможність бюджетів розвитку місцевих бюджетів, у зв'язку з чим покладені на них функції не виконуються, а інвестиційні потреби більшості адміністративних одиниць залишаються незадоволеними. В останній період невпинно зростає частка офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів, особливо стрімко у 2012 році – до 55,3%. Значною частка міжбюджетних

трансфертів у доходах місцевих бюджетів була також у 2013 р. – 52,4%. Мізерною є частка у сукупних доходах бюджетів місцевого самоврядування власних доходів, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів і мають служити основою фінансової незалежності місцевого самоврядування.

Більша частина доходів міського бюджету міста Тернополя також формується за рахунок міжбюджетних трансфертів, які надаються з державного бюджету. Це спонукає органи місцевого самоврядування до споживацьких настроїв, позбавляє їх мотивів до зміцнення місцевої економіки, створює основу для розвитку у населення цих адміністративно-територіальних одиниць “фіскальної ілюзії”, тобто уяви про те, що вони не залучаються до фінансування місцевих бюджетних благ. Зважаючи на зазначене, однозначно негативним явищем є різке зниження частки місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів до мінімальних за увесь час значень. Небажаним явищем вважаємо розширення частки надання додаткових дотацій органам місцевого самоврядування базового рівня в умовах наявності розроблених формалізованих методик спрямування їм дотації вирівнювання, що створює передумови для недотримання принципу справедливості бюджетної системи.

Через це актуальною є пропозиція збільшення частки бюджетів місцевого самоврядування у зведеному бюджеті України, зменшення при цьому частки офіційних трансфертів в доходах місцевих бюджетів. Забезпечити це можливо при розширенні бази власних доходів бюджетів місцевого самоврядування, які не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів; збільшення частки таких доходів в сукупних надходженнях бюджетів до 30–40%. Для цього доцільно окремі загальнодержавні податки та збори зарахувати до власних джерел надходжень сільських, селищних та міських рад. Це стосується тих податків та зборів, які традиційно зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування: податку на прибуток підприємств комунальної власності. Потрібно вживати заходи для посилення фіскального значення місцевих податків і зборів, розширення їх переліку за рахунок платежів, що можуть відіграти істотну роль в наповненні бюджетів. Вважаємо за можливе

запровадження податку на нерухоме майно, облаштування парків, скверів, впорядкування кладовищ.

Згідно з чинним бюджетним законодавством органи місцевого самоврядування є самостійними при плануванні видатків своїх бюджетів. Однак у структурі їхніх видатків значну питому вагу становлять видатки, які фактично визначаються рішеннями центрального уряду. До цих рішень можна віднести нормативно-правові акти, що визначають рівень мінімальної заробітної плати в бюджетній сфері, регламентують діяльність освітніх, лікувальних закладів і т.д. Незважаючи на обмежені можливості органів місцевого самоврядування у сфері бюджетного планування, сьогодні існують резерви посилення дієвості видатків за рахунок підвищення їх ефективності.

Сьогодні очевидною стає необхідність реформування механізму планування видатків місцевих бюджетів загалом, з метою підвищення їхньої ефективності. Сучасна практика формування видатків зазвичай базується на дотриманні формальних процедур і не передбачає оцінювання їхньої результативності. Проблема підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів потребує комплексного вирішення, яке б передбачало реформування системи планування видатків, механізмів здійснення, системи бухгалтерського обліку та звітності з показниками результативності. Система бюджетних видатків, яка дає змогу спрямовувати кошти для реалізації певних проектів у фінансовій науці отримала назву програмно-цільового бюджетування.

Застосування елементів програмно-цільового методу складання і виконання місцевих бюджетів у країнах з перехідною економікою, що межують з Україною, свідчить про зацікавленість до впровадження цього методу та демонструє певні позитивні результати. Успіхів у застосуванні програмно-цільового методу досягли Румунія та Болгарія, в яких законодавчими актами регулюється поступовий перехід до складання бюджетів за програмно-цільовим методом. Значні кроки в цьому напрямку здійснили Російська Федерація та Казахстан. Досвід цих країн демонструє, що соціально-економічний розвиток місцевих громад має пряму залежність від ефективності управління бюджетним

процесом, тобто, йдеться про розвиток громад не лише з точки зору державного управління розвитком територій, а й про зв'язок бюджетних коштів і результатів, які досягаються в процесі реалізації бюджетних програм.

Суттєвим недоліком механізму планування видатків місцевих бюджетів є централізоване нормування видатків місцевих бюджетів. Центральний уряд встановлює для місцевих бюджетів різноманітні норми, що поширюються на ставки заробітної плати, рівень зайнятості, матеріальні витрати бюджетних установ. На відміну від стандартів якості, фінансові норми орієнтуються на витрати, а не на результати витрачання бюджетних коштів, таким чином, вони не надають стимулів для підвищення ефективності надання суспільних благ. Звичайно, фінансові норми можуть застосовуватися як інструмент фінансового планування і контролю за фінансуванням делегованих повноважень, як це робиться у багатьох країнах. Однак, вони не повинні застосовуватися по відношенню до власних повноважень органів місцевого самоврядування.

В Україні сфера застосування норм є надзвичайно широкою – вони поширюються як на власні, так і делеговані повноваження органів місцевого самоврядування. Це позбавляє місцеві органи свободи планування власних бюджетів і їх виконання. Обсяги фінансування певних видатків, визначені на основі централізовано встановлених норм, не можуть бути змінені з метою задоволення місцевих потреб. Поширення фінансових норм в умовах переважання в загальній структурі витрат на заробітну плату і соціальні виплати обмежує можливості фінансування інвестицій місцевими органами.

Регламентація видатків місцевих бюджетів центральним урядом знижує спроможність органів місцевого самоврядування проводити реструктуризацію бюджетної сфери і не сприяє ефективному наданню суспільних благ. Відсутність фінансової автономії знижує рівень відповідальності органів місцевого самоврядування перед місцевими жителями і дозволяє перекладати політичну відповідальність на центральний уряд. Будь-які недоліки у сфері податкової чи видаткової політики органи місцевого самоврядування можуть

покриватися трансфертами з державного бюджету. Така система підриває стимули для ефективного надання суспільних благ на місцевому рівні.

На нашу думку, переважна частина делегованих повноважень має бути трансформована у власні повноваження місцевих органів. Це матиме своїм наслідком надання органам місцевого самоврядування більшої свободи у плануванні видатків місцевих бюджетів. Після цього необхідно буде відмовитися від регламентації видатків місцевих бюджетів центральним урядом. Органи місцевого самоврядування повинні самостійно приймати рішення щодо розміру і структури видатків їх бюджетів, включаючи розподіл бюджетних ресурсів на виконання власних і делегованих повноважень. Це означає поступову відміну фінансових норм. По-перше, різноманітні норми по відношенню до власних повноважень органів місцевого самоврядування мають бути скасовані. Надалі по мірі зменшення делегованих повноважень органів місцевого самоврядування сфера застосування норм автоматично буде звужуватися.

Місцеві фінансові органи, розпорядники та одержувачі коштів місцевих бюджетів планують бюджетні видатки у розрізі кодів економічної класифікації видатків. Цей процес ускладнюється значною кількістю кодів економічної класифікації видатків. Так, чинна економічна класифікація видатків передбачає велику кількість кодів видатків – 47, що створює значні труднощі в її застосуванні учасниками виконання видаткової частини бюджету. До речі, чинна економічна класифікація видатків Російської Федерації передбачає 20 напрямів видатків, що більш ніж вдвічі менше ніж вітчизняна. Ситуація загострюється ще й тим, що на основі помилкового застосування певного коду економічної класифікації при використанні бюджетних коштів приймається рішення про нецільове використання бюджетних коштів і правоохоронними органами можуть застосовуватися санкції до посадових осіб бюджетних установ. Таким чином, актуальною є пропозиція щодо укрупнення кодів економічної класифікації видатків, що дасть змогу істотно підвищити ефективність та реальність бюджетного планування.