УДК 336.1:352

В. М. Русін,
к. е. н., доцент кафедри фінансів ім. С. І. Юрія,
Тернопільський національний економічний університет, м. Тернопіль

ОСОБЛИВОСТІ ПЛАНУВАННЯ ВИДАТКІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ НА УПРАВЛІННЯ

V. Rusin,
PhD (Economics), Associate Professor,
Department of Finance named S. Yuriy, Ternopil National Economic University, Ternopil

PLANNING SPECIFICS OF MANAGEMENT EXPENDITURES OF LOCAL BUDGETS

У статті розглянуто особливості планування видатків місцевих бюджетів на управління. Обґрунтовано важливість процесу планування видатків місцевих бюджетів на управління. З'ясовано, яка частка в сукупних бюджетних витратах місцевих бюджетів припадає на витрати на управління. Досліджено структуру бюджетних видатків органів місцевого самоврядування на управління. З'ясовано, що найбільша частка в структурі видатків місцевих бюджетів на управління припадає на оплату праці з нарахуваннями. Проаналізовано нормативно-правові акти, на основі яких планується фонд оплати праці. Розглянуто види та розміри доплат та надбавок до посадових окладів працівників органів місцевого самоврядування. Оцінено вплив процесу об'єднання територіальних громад на видатки на управління. Проаналізовано зміни до бюджетного законодавства України, внесені в рамках проведення бюджетної децентралізації. Обґрунтовано необхідність продовження процесу об'єднання територіальних громад. Зроблено висновок щодо необхідності вдосконалення нормативно-правового забезпечення окремих питань, пов'язаних з плануванням видатків місцевих бюджетів на управління.

The article investigates planning specifics of management expenditures of local budgets. It proves importance of planning process of management expenditures of local budgets. The author has ascertained what part in aggregate local budget expenses is the share of management expenses. The structure of management budget expenses of local bodies is examined. It has been revealed that the biggest part in the structure of management expenditures of local budgets is the share of payment for labour with extra charge. The laws and regulations, on the basis of which the salary fund is planned, have been analysed. The types and rates of additional payments and increments to official salaries of local body workers have been studied. The author has estimated the influence of unification process of territorial communities on management expenditures. The changes in Ukrainian budget legislation, made within the scope of budget decentralisation, have been analysed. The article proves necessity of prolongation of unification process of territorial communities. It provides a conclusion concerning necessity of legal guarantees of particular issues, related to planning of management expenditures of local budgets.

Ключові слова: бюджетне планування, видатки місцевих бюджетів, видатки на управління, територіальна громада, орган місцевого самоврядування, децентралізація.
Key words: budget planning, expenditure of local budgets, expenditure management, local community, local government, decentralization.

ВСТУП

Планування видатків місцевих бюджетів є одним із важливих етапів бюджетного процесу на місцевому рівні, оскільки створюється реальне підгрунтя для реалізації власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування. Завдяки внесеним змінам до Бюджетного кодексу України відмінено індикативне планування Міністерством фінансів України показ-

Таблиця 1. Частка бюджетних витрат місцевих бюджетів на державне управління в сукупних бюджетних витратах за 2012 — 1 півріччя 2015 рр., %

Роки	Частка витрат місцевих бюджетів на державне управління в сукупних бюджетних витратах							
	Усього	Види бюджетів						
		Бюджет АРК, обласні, міські (міст Києва та Севастополя) бюджети	Бюджети міст республіканського (АРК), обласного значення	Районні бюджети	Бюджети міст районного значення	Селищні бюджети	Сільські бюджети
1	2	3	4	5	6	7	8
2012	3,51	1,46	3,80	0,76	10,73	14,63	29,88
2013	3,64	1,53	3,98	0,72	10,78	14,87	30,42
2014	3,45	1,28	3,76	0,69	10,22	14,73	29,89
1 півріччя 2015	3,45	1,14	3,77	0,64	12,09	16,53	33,62

ників місцевих бюджетів та доведення їх до місцевих бюджетів. Тепер держава в особі Міністерства фінансів України не втручається в процес планування видаткової частини місцевих бюджетів. Органи місцевого самоврядування самостійно планують видатки місцевих бюджетів на основі закріплених видаткових повноважень, планових показників обсягу доходів їх бюджету, обсягів міжбюджетних трансфертів визначених у проекті державного бюджету (який має бути поданий Урядом до Парламенту до 15 вересня року, що передує плановому) та інших вихідних матеріалів, які необхідні та можуть бути використані в процесі планування.

На сучасному етапі децентралізації в Україні значна увага приділяється управлінським функціям органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. На цьому фоні процес планування видатків місцевих бюджетів на управління має підвищити ефективність використання коштів місцевих бюджетів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Проблемам планування видатків місцевих бюджетів присвячено значну кількість наукових праць. Теоретичні та практичні аспекти даної проблематики знайшли відображення у працях таких вчених: Т. Бондарук, О. Василика, В. Дем'янишина, О. Кириленко, В. Кравченка, М. Кульчицького, І. Луніної, Г. Маркович, Ю. Пасічника, І. Ткачук, В. Федосова, С. Юрія та ін. Однак варто зазначити, що незважаючи на значну кількість наукових публікацій, актуальною залишається проблематика обмеженості фінансових ресурсів для забезпечення видатків місцевих бюджетів. Недостатньо уваги науковцями приділяється проблемам необхідності підвищення ефективності, прозорості та оптимізації планування і використання коштів місцевих бюджетів на управління.

МЕТА СТАТТІ

Метою даної статті є поглиблення теоретичних основ та визначення основних напрямів оптимізації процесу планування видатків місцевих бюджетів на управління.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Видатки на управління — це одна з груп видатків місцевих бюджетів, кошти якої використовуються на забезпечення функціонування апарату управління. Кошти на цю групу видатків спрямовуються з усіх видів місцевих бюджетів, зокрема найбільше із сільських бюджетів — майже третю частину сукупних бюджетних витрат (табл. 1).

Загалом видатки місцевих бюджетів на управління включають поточні та капітальні видатки із загального та спеціального фондів відповідних бюджетів. Зокрема поточні видатки включають видатки на: оплату праці і нарахування на заробітну плату; використання товарів і послуг (предмети, матеріали, обладнання та інвентар; видатки на відрядження; оплату комунальних послуг та енергоносіїв); дослідження і розробки, окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм; соціальне забезпечення (виплату пенсій і допомог). Капітальні видатки включають видатки на придбання основного капіталу (придбання обладнання і предметів довгострокового користування; капітальне будівництво (придбання); капітальний ремонт; реконструкцію та реставрацію; придбання землі та нематеріальних активів) та капітальні трансферти (підприємствам, установам, організаціям, органам державного управління інших рівнів).

Як свідчать статистичні дані, найбільша частка в структурі видатків місцевих бюджетів на управління припадає на оплату праці з нарахуваннями (майже 90% усіх видатків). Постановою Кабінету Міністрів України "Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів" від 9 березня 2006 р. № 268 із змінами та доповненнями визначено, що умови оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування визначаються органом місцевого самоврядування виходячи з умов оплати праці, встановлених для державних службовців відповідних категорій і схем посадових окладів [1]. Для визначення фонду оплати праці беруть середню заробітну плату з нарахуваннями та перемножують на кількість штатних працівників.

Уряд постановою "Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України" від 26.11.2014 р. № 664 [2] визнав такою, що втратила чинність, постанову Кабінету Міністрів України "Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування" від 03.12.1997 р. №1349. Зазначеною постановою були затверджені типові штати, яких повинні були дотримуватись го-

лови обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у містах рад, міські, селищні і сільські голови під час підготовки пропозицій щодо структури виконавчого апарату обласних, районних, районних у містах рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, районних у містах рад, загальної чисельності апарату рад та їх виконавчих органів. Зазначені типові штати використовувалися під час планування відповідних бюджетів для проведення розрахунків видатків на утримання апарату рад. Тому з 1 січня 2015 року органи місцевого самоврядування мають повне право самостійно затверджувати загальну чисельність апарату місцевої ради та її виконавчих органів.

Планування заробітної плати окремих штатних працівників передбачає врахування їх посадових окладів, доплат за ранги, які їм присвоєно, надбавок за стаж роботи, премій та інших надбавок, матеріальної допомоги.

Посадові оклади працівників апарату органів виконавчої влади установлюються залежно від обсягу і характеру компетенції на конкретній посаді, складності та рівня відповідальності виконуваних службових обов'язків, ролі і місця посади в структурі відповідного органу. Розміри окладів визначено у схемах посадових окладів, що відображені у додатках 48—54 постанови Кабінету Міністрів України "Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів" від 9 березня 2006 р. № 268. На розмір посадових окладів впливає і віднесення області чи міста до відповідної групи за оплатою праці в залежності від кількості населення, що визначено у Постанові Кабінету Міністрів України "Деякі питання віднесення областей та міст до груп за оплатою праці" від 21 липня 2005 р. № 614 [3].

Посадовим особам місцевого самоврядування передбачаються надбавки до посадових окладів за ранг. Розміри надбавок до посадових окладів за ранги посадовим особам місцевого самоврядування визначено у додатку 57 постанови Кабінету Міністрів України "Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів" від 9 березня 2006 р. № 268.

З метою залучення до роботи в органах місцевого самоврядування висококваліфікованих фахівців, працівникам виплачують до посадових окладів доплати та надбавки, зокрема:

1) надбавку за знання та використання в роботі іноземної мови:

— однієї європейської — у розмірі 10%,

— однієї східної, угро-фінської або африканської — 15%,

— двох і більше мов — 25%;

2) доплату за науковий ступінь кандидата або доктора наук з відповідної спеціальності — у розмірі відповідно 5% і 10% посадового окладу;

3) надбавку за почесне звання "заслужений" — у розмірі 5%;

4) надбавку за вислугу років (до посадового окладу з урахуванням надбавки за ранг (спеціальне звання) і залежно від стажу державної служби, служби в органах місцевого самоврядування) в таких розмірах:

— понад 3 роки — 10%,

— понад 5 років — 15%,

— понад 10 років — 20%,

— понад 15 років — 25%,

— понад 20 років — 30%,

— понад 25 років — 40%.

Варто відмітити, що доплата за науковий ступінь та надбавка за почесне звання виплачуються працівникам лише в тих випадках, якщо їх діяльність збігається за профілем з науковим ступенем або почесним званням.

Керівникам органів виконавчої влади надано право установлювати надбавку за високі досягнення у праці або за виконання особливо важливої роботи:

— керівникам структурних підрозділів, їх заступникам, спеціалістам — у розмірі до 50% посадового окладу з урахуванням надбавки за ранг та надбавки (винагороди) за вислугу років;

— керівним працівникам і спеціалістам департаментів, управлінь, відділів, інших структурних підрозділів, які безпосередньо займаються розробленням проектів нормативно-правових актів, проводять експертизу проектів таких актів (якщо положеннями про підрозділи передбачено виконання такої роботи) у розмірі до 100% посадового окладу з урахуванням надбавки за ранг та надбавки (винагороди) за вислугу років.

Крім цього, спеціалістам і службовцям керівництво має право призначити доплату за виконання обов'язків тимчасово відсутніх працівників таких самих категорій персоналу (у разі відсутності внаслідок тимчасової непрацездатності, перебування у відпустці без збереження заробітної плати, у відпустці у зв'язку з вагітністю і пологами, у частково оплачуваній відпустці для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку чи у відпустці без збереження заробітної плати тривалістю, визначеною у медичному висновку, але не більше ніж до досягнення дитиною шестирічного віку) — до 50% посадового окладу за основною роботою з використанням для цього до 50% посадового окладу відсутнього працівника. За виконання обов'язків тимчасово відсутнього керівника або заступника керівника структурного підрозділу відповідному працівникові призначається доплата у розмірі різниці між фактичним посадовим окладом тимчасово відсутнього керівника або заступника керівника структурного підрозділу (без урахування надбавок та доплати) і посадовим окладом працівника, який виконує обов'язки тимчасово відсутнього керівника або заступника керівника структурного підрозділу, у разі, коли працівник, що виконує обов'язки тимчасово відсутнього керівника структурного підрозділу, не є його заступником.

Постановою Кабінету Міністрів України "Про види, розміри і порядок надання компенсації громадянам у зв'язку з роботою, яка передбачає доступ до державної таємниці" від 15 червня 1994 р. № 414 [4] визначено види, розміри і порядок надання компенсації громадянам у зв'язку з роботою, яка передбачає доступ до державної таємниці. Працівникам органів місцевого самоврядування, які працюють в умовах режимних обмежень, установлюється надбавка до посадових окладів. Однак надбавка до посадових окладів виплачується лише за наявності дозволу на провадження діяльності, пов'язаної з державною таємницею, наданого відповідно до законодавства про державну таємницю. Розмір надбавки залежить від ступеня секретності інформації, зокрема:

— відомості та їх носії, що мають ступінь секретності "особливої важливості" — 20%;

— відомості та їх носії, що мають ступінь секретності "цілком таємно" — 15%;

— відомості та їх носії, що мають ступінь секретності "таємно" — 10%.

Також керівництво має право здійснювати преміювання працівників відповідно до їх особистого вкладу в загальні результати роботи, а також до державних і професійних свят та ювілейних дат у межах фонду преміювання, який утворюється у розмірі не менше як 10% посадових окладів. Працівникам передбачено надання матеріальної допомоги для вирішення соціально-побу-

тових питань та допомоги для оздоровлення при наданні щорічної відпустки у розмірі, що не перевищує середньомісячної заробітної плати.

Процес планування фонду оплати праці вимагає здійснення розрахунків нарахувань на заробітну плату у розмірах, встановлених відповідними нормативно-правовими актами. Зокрема це сплата єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Нарахування на заробітну плату працівників апарату управління обчислюються у визначених нормативно-правовими актами відсотках до видатків на оплату праці.

При плануванні видатків на управління враховують і видатки на відрядження працівників. Так, планування видатків на відрядження працівників органів влади й управління передбачає врахування їх кількості, тривалості та віддаленості пунктів призначення. Видатки на відрядження включають відшкодування витрат на проїзд до місця відрядження та назад (з врахуванням користування постільними речами в поїздах), вартості проживання, добових витрат та інші компенсації відповідно до законодавства про працю України.

Не менш важливим є планування видатків органів влади й управління на використання товарів і послуг, зокрема і на оплату комунальних послуг та енергоносіїв. При плануванні цих видатків обов'язково враховують можливі розміри заборгованості за попередні роки.

Видатки на придбання предметів, матеріалів, обладнання та інвентарю визначають з режиму і умов роботи працівників, урахування наявності придатного до використання обладнання та інвентарю та цін на товари і послуги. Однак ця група видатків планується виходячи із наявних коштів у відповідних місцевих бюджетах. Інші складові витрат на управління, зокрема на дослідження і розробки, окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм, на капітальні видатки в органах влади й управління плануються також в межах наявних коштів у відповідному бюджеті. Щодо капітальних видатків, то підгрунтям має слугувати план фінансування капітальних вкладень відповідної території, однак такі плани не завжди є.

У вітчизняній практиці в окремих сільських бюджетах витрати на управління сягають більше 90% усіх витрат бюджету. Тому виникає питання "Чи потрібно громаді такий орган управління?". В процесі децентралізації розпочато і активно сьогодні триває процес об'єднання територіальних громад.

У результаті внесення змін до бюджетного законодавства України в рамках проведення бюджетної децентралізації об'єднані територіальні громади при формуванні та використанні коштів своїх бюджетів прирівняні до міст обласного значення. Вони мають прямі міжбюджетні стосунки з Міністерством фінансів України. Для реалізації делегованих повноважень такі громади отримують цільові субвенції, основними з яких є субвенція на освіту та на охорону здоров'я. Крім того, в таких об'єднаних громадах зміцнена власна дохідна база. Ті територіальні громади, які не об'єднуються не отримують від держави фінансових ресурсів на реалізацію делегованих повноважень. Якщо у 2016 р. територіальні громади, які не об'єднались, ще все ж таки отримують певні кошти з районних бюджетів для виконання делегованих повноважень, то з 2017 р. така практика буде припинена, і громади, які не об'єднаються не зможуть повноцінно функціонувати. Тому може виникнути ситуація, коли окремі сільські ради не можуть у своїх бюджетах закумулювати кошти навіть на своє утримання. Отже, в процесі об'єднання територіальних громад певною мірою і повинна вирішуватись проблема витрачання левової частки бюджетних коштів невеликих територіальних громад на управління.

Разом з тим, для ефективного і повноцінного виконання апаратом управління органів місцевого самоврядування покладених на нього повноважень має бути гідне фінансове забезпечення працівників органів місцевого самоврядування, що підвищить рівень відповідальності кожного працівника. Це можна реалізувати лише у достатньо забезпечених фінансовими ресурсами територіальних громадах.

Отже, у процесі планування видатків місцевих бюджетів на управління, чим менша територіальна громада, тим більше фінансових ресурсів спрямовується на управління. Левову частку видатків на управління складають видатки на оплату праці з нарахуваннями. В Україні для розрахунку планових показників видатків місцевих бюджетів на управління, зокрема фонду оплати праці, потрібно опрацьовувати значну частину нормативно-правових актів, положення яких нерідко суперечать один одному. Тому доцільно на законодавчому рівні врегулювати дану проблему.

Література:

1. Постанова Кабінету Міністрів України "Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів" від 9 березня 2006 р. № 268 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-%D0%BF#n71

2. Постанова Кабінету Міністрів України "Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України" від 26 листопада 2014 р. № 664 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/664-2014-%D0%BF

3. Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання віднесення областей та міст до груп за оплатою праці" від 21 липня 2005 р. № 614 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/614-2005-%D0%BF

4. Постанова Кабінету Міністрів України "Про види, розміри і порядок надання компенсації громадянам у зв'язку з роботою, яка передбачає доступ до державної таємниці" від 15 червня 1994 р. № 414 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/414-94-%D0%BF

References:

1. Cabinet of Ministers of Ukraine (2006), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On organization and structure of labor remuneration for executive bodies, prosecutors, courts and other bodies"", available at: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-%D0%BF#n71 (Accessed 9 March 2006).

2. Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On recognition invalid of some resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine"", available at: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/664-2014-%D0%BF (Accessed 26 November 2014).

3. Cabinet of Ministers of Ukraine (2005), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "Some of the designation of regions and cities to groups on wages"", available at: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/614-2005-%D0%BF (Accessed 9 July 2005).

4. Cabinet of Ministers of Ukraine (1994), "Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On the types, sizes and order compensation to citizens in connection with the work, which provides access to state secrets"", available at: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/268-2006-%D0%BF#n71 (Accessed 15 June 1994).

Стаття надійшла до редакції 17.06.2016 р.