

# **НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УМОВАХ РОЗШИРЕННЯ ПРАВ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ ФІНАНСОВОЇ ТА БЮДЖЕТНОЇ САМОСТІЙНОСТІ**

## **Анотація**

Проаналізовано основні принципи, засади та ключові напрями реалізації бюджетної децентралізації в Україні. За результатами аналізу стану міжбюджетних відносин в державі ідентифіковано основні тенденції впродовж 2010-2015 років, визначено окремі недоліки та ризики бюджетно-податкового регулювання, показано перші позитивні наслідки практичного втілення ключових напрямів бюджетно-фіскальної децентралізації. Розроблено рекомендації щодо подальшого вдосконалення механізму забезпечення автономності, фінансової незалежності та ефективного соціально-економічного розвитку територіально-адміністративних одиниць місцевого та регіонального рівнів.

## **НАПРЯМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УМОВАХ РОЗШИРЕННЯ ПРАВ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ ФІНАНСОВОЇ ТА БЮДЖЕТНОЇ САМОСТІЙНОСТІ**

Діюча система місцевого самоврядування в Україні, навіть за існування законодавчо-правового підґрунтя (в Конституції України закладено засади місцевого самоврядування, ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів щодо діяльності органів місцевого самоврядування), вирізняється неефективністю та нездатністю задовольнити потреби суспільства в наданні високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг. Із сформованих близько 12 тисяч територіальних громад більшість з них через надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу неспроможні виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування, а необхідність в їх фінансовій підтримці шляхом дотацій вирівнювання несе додаткове навантаження для державного бюджету, стримує розвиток як держави в цілому, так і, зокрема, більш фінансово спроможних територіальних одиниць. З огляду на це, проведення масштабної реформи державного управління з перерозподілом функцій, повноважень і ресурсів від центральних органів влади органам місцевого самоврядування та наданням бюджетної автономії і фінансової самостійності місцевим бюджетам, є назрілою об'єктивною потребою в Україні.

В сучасних соціально-економічних умовах реалізація завдань фіскальної децентралізації потребує формулювання нових підходів щодо визначення місця міжбюджетних відносин в бюджетній системі держави, упорядкування складу діючих міжбюджетних трансфертів або запровадження нових видів інструментів міжбюджетного регулювання.

**До ключових напрямів здійснення бюджетної децентралізації, які визначаються необхідністю усунення недоліків та вирішення проблем діючої моделі міжбюджетних відносин, слід віднести такі:**

1. *Зниження якості публічних послуг, зумовлене недостатнім фінансовим забезпеченням органів місцевого самоврядування для виконання делегованих повноважень та тенденцією до зменшення його обсягу впродовж останніх років (наприклад, якщо забезпеченість делегованих повноважень в 2010 році складала 88,8 %, то в 2012 р. аналогічний показник зменшився до 80,7 %, а в 2013 р. - до 80,2 %). Для забезпечення стабільного виконання делегованих державою повноважень щорічно спрямовується частка власних ресурсів від реалізації самоврядних повноважень, покладених на них законодавством (від 25,6 % в 2010 році до 38,7 % в 2013 р.).*

2. *Низький рівень фінансово-ресурсної бази органів місцевого самоврядування для реалізації власних повноважень. В Україні частка видатків місцевих бюджетів на реалізацію власних повноважень є найменшою серед країн Європи. Якщо в структурі видатків місцевих бюджетів видатки на власні повноваження в Польщі складають 26,6 %, Латвії-34,2 %, Словаччині -31,6 %, то в Україні аналогічний показник становить всього 9,2 %.*

3. *Зниження рівня бюджетної забезпеченості на утримання і розвиток місцевої інфраструктури. В розрахунку на одного жителя в Україні цей показник складає 448 грн. і є найнижчим серед країн Європи. Існує невизначеність перспектив стосовно модернізації основних фондів місцевого самоврядування (при діючій системі фінансового забезпечення місцевого самоврядування оновлення триватиме більше 58 років).*

4. *Зростання дефіциту місцевих бюджетів через неякісне бюджетне планування на центральному рівні та пов'язане з цим погіршення якості надаваних органами місцевого самоврядування публічних послуг. Зокрема, в 2013 році 472 із 692 місцевих бюджетів (більше 68 %), що мають прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом, не виконали розрахункові*

показники Міністерства фінансів України, а обсяг кредитної заборгованості органів місцевого самоврядування складає більше 9,8 млрд. грн.

5. *Обмеження можливості органів місцевого самоврядування розпоряджатися своїми коштами через блокування їх в системі Державного казначейства України.*

6. *Відсутність в діючій системі соціальних стандартів та нормативів алгоритму чіткого визначення вартості публічної послуги та, відповідно, недофінансування їх надання на рівні місцевого самоврядування.* Як наслідок, бюджетні установи мають певні проблеми як із матеріально-технічним забезпеченням, так із кваліфікованими кадрами, розмір та умови оплати праці котрих є гіршими ніж в приватному секторі економіки.

7. *Відсутність в органів місцевого самоврядування можливості для залучення дешевих фінансових ресурсів від іноземних кредиторів, оскільки закріплені законодавством механізми отримання місцевих запозичень та надання місцевих гарантій сильно забюрократизовані.* Наприклад, обмежено право на участь в таких операціях для населених пунктів з чисельністю населення до 300 тис. осіб, а рішення про погодження умов та обсягів здійснення місцевих запозичень та надання місцевих гарантій приймаються профільними міністерствами та службами на підставі суб'єктивних критеріїв).

8. *Високий рівень централізації та фінансової залежності від Державного бюджету.* Виявлено тенденції, які зберігаються поки що і в поточному році, зокрема:

- **зниження частки доходів місцевих бюджетів у ВВП.** Аналіз динаміки питомої ваги доходів місцевих бюджетів показав (табл. 1), що тенденція зменшення доходів як частки ВВП зумовлена зміною структури доходів за рахунок збільшення трансфертів як частки ВВП (від 7 % ВВП в 2010 році до 8,3 % ВВП у 2014 році та 9,3 % ВВП в 2015 році), а також зростанням реального та номінального ВВП значно швидшими темпами, аніж зростання доходів місцевих бюджетів;

**Динаміка питомої ваги доходів бюджету України в 2005-2015\* рр.,  
% ВВП**

Роки	Доходи Зведеного бюджету	Доходи Державного бюджету			Доходи місцевих бюджетів		
		Доходи	Трансферти	Всього	Доходи	Трансферти	Всього
2007	30,5	22,4	0,6	23,0	8,1	6,8	14,9
2008	31,4	23,6	0,8	24,4	7,8	6,7	14,5
2009	29,9	22,1	0,9	23,0	7,8	7,0	14,7
2010	28,1	20,9	0,6	21,5	7,2	7,0	14,2
2011	29,5	23,1	0,2	23,3	6,4	7,0	13,5
2012	30,5	23,6	0,1	23,7	6,9	8,5	15,4
2013	29,1	22,2	0,1	22,3	6,9	7,6	14,5
2014	29,2	22,7	0,1	22,8	6,5	8,3	14,8
2015*	31,8	26,5	0,2	26,7	5,2	9,3	14,5

\*2015 р - використано прогнозований МВФ показник ВВП на рівні 1 980,7 млн. грн.

*Складено за:* дані Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України, Державної служби статистики України; World Economic Outlook Database [Електронний ресурс] / IMF. – October, 2015. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/02/weodata/index.aspx>

- **зниження частки доходів місцевих бюджетів в структурі Зведеного бюджету України** (рис.1) вказує на все ще високий рівень централізації та фінансової залежності від державного бюджету, намічена тенденція до яких зберігається поки що і в поточному році.

Якщо питома вага доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) в Зведеному бюджеті України в 2010 році складала 25,6 %, то на сьогодні існує тенденція до зниження: в 2014 році цей показник був на рівні 23,8 % , плановий показник на 2015 рік складає 16,4 %.

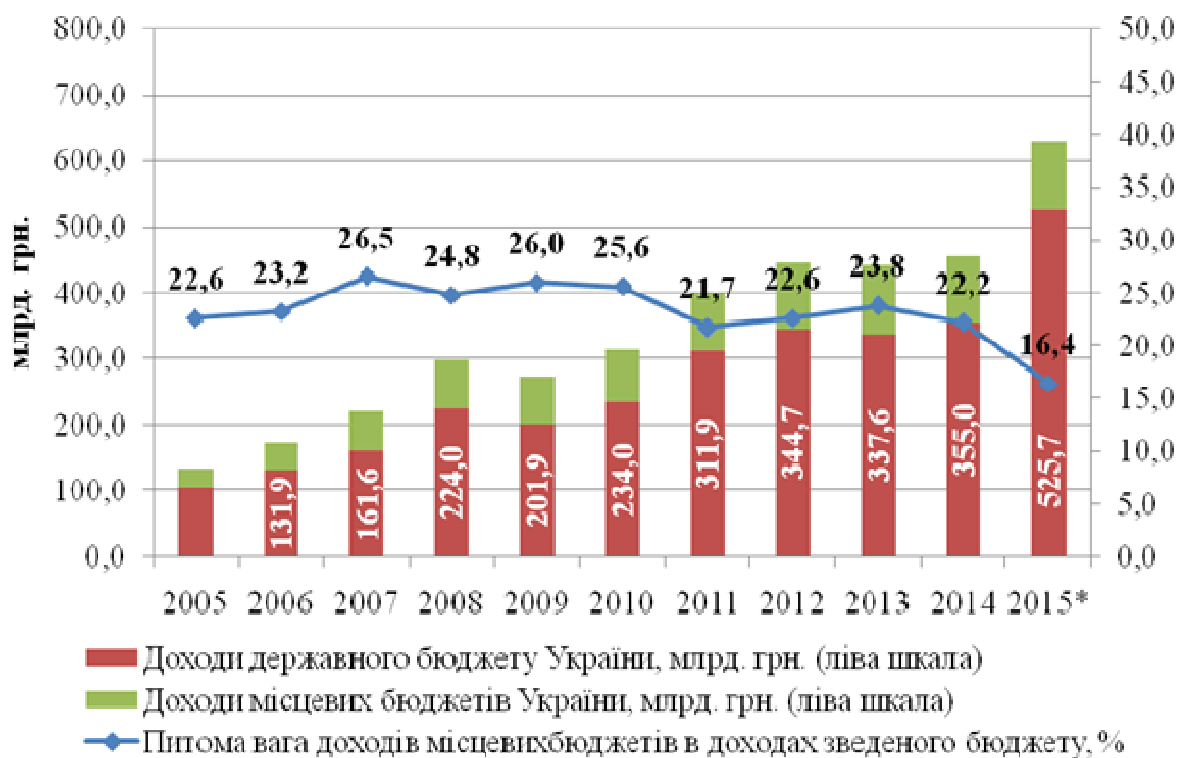


Рис.1. Питома вага доходів місцевих бюджетів у доходах Зведеного бюджету України (коефіцієнт децентралізації за доходами).

\*-прогнозні дані

Складено за: дані Мінфіну [Електронний ресурс].– Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/> та Держказначейства України [Електронний ресурс].– Режим доступу:<http://treasury.gov.ua/main/uk/index>

Зниження сукупних показників доходів місцевих бюджетів в 2014-2015рр. пов'язане із загальним спадом макроекономічної динаміки, а також анексією АР Крим, окупацією східних частин Донецької та Луганської областей Російською Федерацією внаслідок збройної військової агресії;

- **нерівномірності формування доходів місцевих бюджетів між регіонами** як за загальними обсягами, так і за рівнем доходів на одну особу населення. Зокрема, найбільший обсяг доходів місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів) за підсумками 2014 р. мали столиця м. Київ (близько 15 млрд грн), промислові області: Дніпропетровська, Донецька (близько 10 млрд грн) та Харківська (понад 5 млрд грн)<sup>1</sup>;

<sup>1</sup> Офіційний сайт Мінфіну [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>

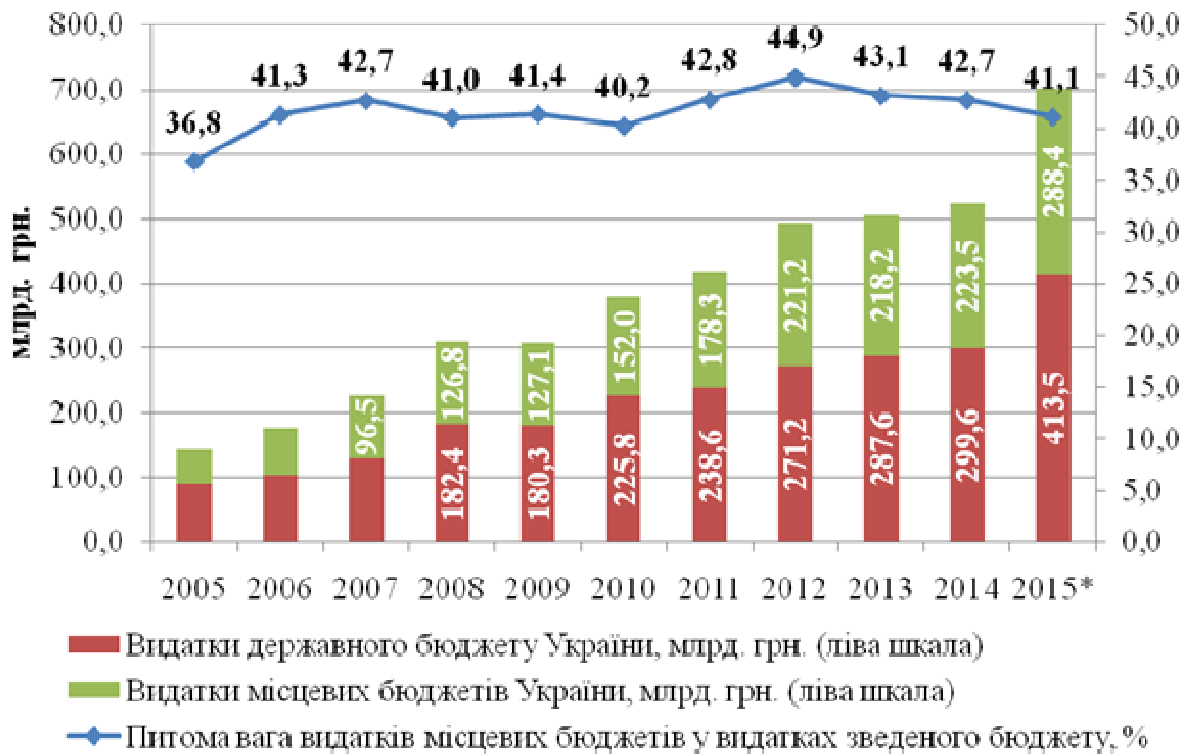


Рис. 2. Питома вага видатків місцевих бюджетів у видатках Зведеного бюджету України (коефіцієнт децентралізації за видатками).

\*На 2015 р. - прогнозне значення.

Джерело: складено за даними Мініфіну [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/> та Держказначейства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/index>.

- **зниження питомої ваги місцевих видатків в структурі Зведеного бюджету України**, що зумовили, зокрема, зростаючі потреби фінансування галузі оборони, додаткові видатки на обслуговування державного боргу через девальвацію національної валюти. Показником високого рівня децентралізації вважається частка місцевих видатків на рівні більш як 45 % загальнодержавних видатків, середнього рівня – 30-45 %, а низького рівня – менш як 30 %. Необхідність проведення бюджетного реформування в державі підтверджується, зокрема, й показниками *середнього рівня децентралізації за видатками*. Так, якщо коефіцієнт децентралізації видатків у 2010 році був на рівні 40,2 %, у 2012 році – 44,9 % (в середньому за період 2010-2014 рр. – 42,8 %) , то в 2015 році відповідний плановий показник складає в 41,1 % (рис. 2). Стабілізація політичної, економічної ситуації в

країні та практичне втілення законодавчих норм щодо розмежування видаткових повноважень та забезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування сприятимуть покращенню ситуації;

- **збільшення коефіцієнту фінансової залежності місцевих бюджетів.** Аналіз структури доходів місцевих бюджетів показав, що тенденція щодо зростання частки міжбюджетних трансфертів утримується протягом багатьох років (не виключенням є і поточний рік), особливо показовою є динаміка питомої ваги субвенцій. Якщо в 2010 році в доходах місцевих бюджетів частка субвенцій з державного бюджету складала 21 %, то в 2014 році цей показник був на рівні 28,6 %, а в 2015 році запланована передача субвенцій в обсягах, що складуть 61,4 % доходів місцевих бюджетів<sup>2</sup>. Така ж тенденція відслідковується щодо показника обсягу трансфертів як частки ВВП: від 7 % ВВП у 2010 році до 9,3 % ВВП у поточному році (див. табл. 1).

Реформування чинної моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин в Україні реалізується згідно прийнятих змін до бюджетного законодавства та основних засад «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» за такими **пріоритетними напрямками бюджетної децентралізації**<sup>3</sup>:

- забезпечення бюджетної автономії та фінансової самостійності місцевих бюджетів;
- стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад;
- закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення наявної дохідної бази місцевих бюджетів;
- децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності;

<sup>2</sup> Мінфіну [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>

<sup>3</sup> Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин/ Закон України від 28.12.2014 № 79-VIII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19/page3>



- надання нових видів трансфертів та посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях;

- визначення нового механізму бюджетного регулювання та вирівнювання.

На перехідному етапі здійснення бюджетної децентралізації в Україні досягнуто певних позитивних зрушень, проте здобутки реформи місцевого самоврядування прямо залежать від проведення бюджетно-фіскальної реформи, реформ у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, реалізації політики фінансової децентралізації, вдосконалення міжбюджетних відносин щодо фінансового наповнення місцевих бюджетів для надання населенню якісних адміністративних і громадських послуг тощо. Зокрема, порівняння показників в сфері медичного забезпечення України та країн ЄС на вторинному рівні (лікарні, поліклініки) (рис. 4) вказує на необхідність негайного реформування медичної галузі, зокрема, за рахунок оптимізації структури закладів шляхом зменшення їх кількості, оскільки їх функції дублюються, а незаповненість ліжок компенсується штучним покращенням показників функціонування (зокрема, приписуванням ліжко-днів). В Україні, як бачимо, при низькій якості надання послуг, за рахунок лише вторинного рівня медичного обслуговування додаткові бюджетні витрати складають 11,7 млрд грн в рік, з них лише 0,7 млрд грн – на заробітну плату.

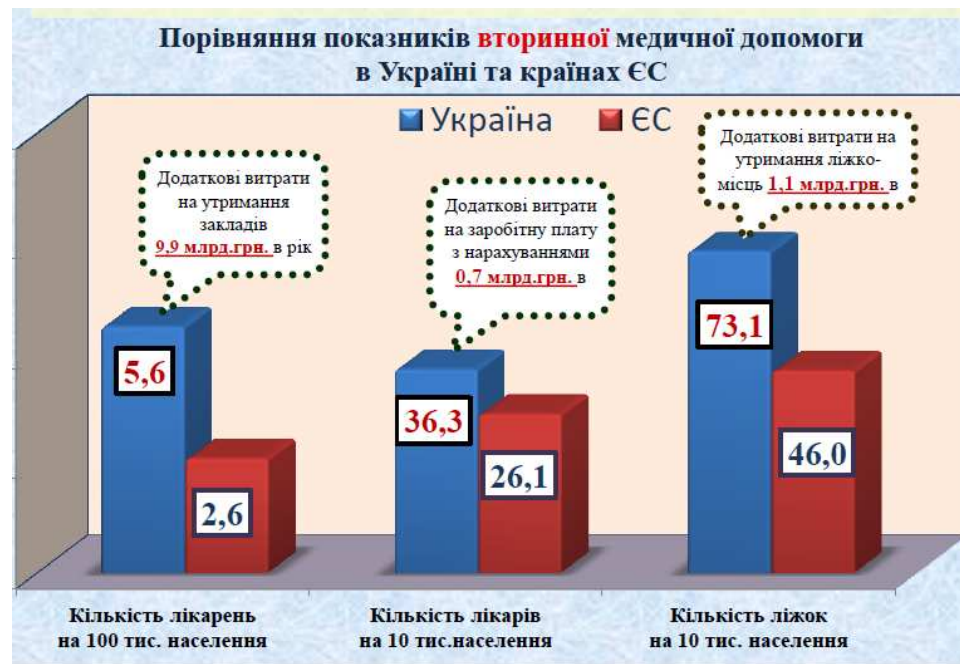


Рис.4. Порівняння показників вторинної медичної допомоги в Україні та в країнах ЄС

Складено за: дані Мінфіну [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>

Запровадження нової моделі фінансового забезпечення дає можливість (за інформацією Міністерства фінансів<sup>4</sup>) збільшити загальний фонд місцевих бюджетів у 2015 році додатковим ресурсом у обсязі до 25 млрд. грн., а з врахуванням сальдо міжбюджетних трансфертів, обсяги переданого додаткового ресурсу місцевих бюджетів досягнуть 45 мільярдів гривень в поточному році<sup>5</sup>.

***Проте не слід забувати про існування певних загроз, які потребуватимуть вирішення в подальшому:***

- приховані ризики несуть в собі задекларовані процеси проведення добровільного об'єднання місцевих громад, розширення повноважень, зокрема, користування земельними ресурсами, зміна адміністративно-територіального устрою країни, адже практичне їх втілення відбувається

<sup>4</sup> Офіційний сайт Мінфіну [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>

<sup>5</sup> Виступ Міністра фінансів України Наталії Ярецько під час Години Уряду у Верховній Раді 16.01.2015.[Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=407049&cat\\_id=397854](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=407049&cat_id=397854)

часом шляхом примусового об'єднання громад та приєднання територій всупереч принципам добровільності, законності, прозорості та відкритості;

- проблемою при зміні адміністративно-територіальних меж місцевих громад (їх об'єднань) стане вирішення правової та інституційної узгодженості та відповідальності щодо об'єктів комунальної власності, а найважливіше, забезпечення життєдіяльності населення внаслідок децентралізації об'єктів житлово-комунального господарства;

- запроваджені зміни (вилучення повноважень у обласних державних адміністрацій з формування обласних бюджетів, передача окремих установ соціально-культурної сфери на утримання місцевих бюджетів, впровадження нової системи вирівнювання) в нинішніх умовах можуть нести високий ризик розбалансування державного бюджетного процесу за рахунок закладання в місцеві бюджети завищених витрат;

- через відсутність портфельного підходу до формування дохідної бази місцевих бюджетів виникають додаткові загрози для фінансової автономії місцевого самоврядування, а недостатня обґрунтованість алгоритму визначення видаткових потреб органів місцевого самоврядування та їх пріоритетів спричинюють виникнення та збільшення вертикальних фіскальних дисбалансів;

- обсяг власних ресурсів є недостатній для ефективного виконання бюджетних послуг в належному обсязі та якості, що збільшує залежність від державного бюджету та рівень централізації. Значна залежність місцевих бюджетів від державного бюджету може сигналізувати про незбалансованість розподілу повноважень між рівнями управління і системи міжбюджетних відносин, а також про проблеми з нарощуванням дохідної частини місцевих бюджетів через інституційну та економічну слабкість окремих територій;

- співвідношення кількості місцевих бюджетів, щодо яких застосовуються процедури горизонтального вирівнювання дохідної спроможності, вказує на те, що диференціація фіскальних можливостей

місцевих бюджетів у межах їх груп залишається поки що на низькому рівні. Зокрема, впродовж першого півріччя 2014 р. майже 90 % українських територіальних громад отримували державні дотації, у т.ч. понад 5400 місцевих бюджетів залишались дотаційними на рівні понад 70 % від їх реальних потреб (витрат), а понад 480 територіальних громад майже повністю утримувалися за рахунок коштів державного бюджету. В 2015 році серед місцевих бюджетів, що мають індекс фіскальної спроможності менше 0,9 і потребують надання базової дотації є 18 обласних бюджетів, 421 районних та 60 бюджетів міст обласного значення.

- існуючий алгоритм розмежування між бюджетами податку на доходи фізичних осіб може стати причиною втрат місцевими бюджетами України (особливо у бюджеті м. Києва, обласних та інших бюджетах зі значними обсягами надходжень за цим податком) протягом 2015 року в обсязі 25,7 млрд грн<sup>6</sup>, які не компенсуються коштами від інших джерел. При цьому, втративши стабільне джерело надходжень, місцеві бюджети отримають натомість податки, надходження від яких є менш прогнозованими. Зокрема надходження від податку на прибуток не можна спрогнозувати, особливо в нинішніх кризових умовах, коли багато підприємств є збитковими, а рівень тінізації економіки (за статистикою) сягає до 47 %<sup>7</sup>.

Відсутність системи стандартів надання суспільних послуг слугуватиме катализатором недостатньої прозорості процедур формування та виконання видаткової частини місцевих бюджетів відповідними місцевими фінансовими органами, зниження їх ініціативи щодо пошуку резервів збільшення надходжень до бюджетів, недостатньо ефективного використання бюджетних коштів їх розпорядниками.

З метою забезпечення самостійності місцевих бюджетів та розширення їх фінансової спроможності надійними джерелами доходів, профільним

---

<sup>6</sup> Наталія Проць Формування податкових надходжень місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://fp.cibs.ck.ua/files/1501/15pnvfnp.pdf>

<sup>7</sup> Тенденції тінювої економіки/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=e384c5a7-6533-4ab6-b56f-50e5243eb15a&tag=TendentsiiTinvoiEkonomiki>

Міністерствам та службам, бюджетному Комітету Верховної Ради України та органам виконавчої влади варто **врахувати при подальшому реформуванні бюджетно-фіскального законодавства та практичній реалізації основних напрямів здійснення децентралізації України наступні пропозиції:**

**1. Удосконалення адміністрування податку на доходи фізичних осіб** у спосіб:

- *поступової заміни нормативів розмежування податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), зокрема, приведення нормативу розмежувань ПДФО м. Київ до загальних правил (у країнах з успішним досвідом децентралізації, зокрема, Словаччині, частка до державного бюджету складає 6,2 %, бюджетам вищих територіальних одиниць належить 23,5 % надходжень, а на рівні місцевого самоврядування -70,3 %);*

- *розмежувань ПДФО та передачі надходжень за цим податком місцевим бюджетам за місцем фактичного проживання (реєстрації) особи, доходи котрої оподатковуються;*

- *підвищенні ефективності розподілу доходів від справляння ПДФО між адміністративно-територіальними одиницями різних рівнів шляхом перерозподілу на основі формульного розрахунку з врахуванням наступних параметрів (наприклад, за досвідом Словаччини)<sup>8</sup>: чисельності офіційно зареєстрованого населення (оскільки кількість товарів та послуг орієнтовані на показник офіційної чисельності населення); кількості дітей дошкільного віку(заклади дошкільної освіти фінансуються місцевими коштами); відсотку жителів пенсійного віку; категорії величини населеного пункту ( коефіцієнт для врахування обсягів перевищення товарів та послуг через трудову міграцію).*

**2. Забезпечення повноцінного формування власних доходів місцевих бюджетів** в обсягах, що сприятимуть підвищенню ефективності соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, шляхом:

---

<sup>8</sup>Децентралізація: досвід ефективноіреформиСловаччини для України // Електронний ресурс].– Режим доступу: [http://antikor.com.ua/articles/30924detsentralizatsija\\_dosvid\\_efektivnoji\\_reformi\\_slovachchini\\_dlja\\_](http://antikor.com.ua/articles/30924detsentralizatsija_dosvid_efektivnoji_reformi_slovachchini_dlja_)

- *зміни нормативів щодо частки власних доходів місцевих бюджетів (тобто без урахування трансфертів) у зведеному бюджеті на рівні не менше 30 % шляхом перерозподілу на користь місцевих бюджетів додаткових джерел його формування;*
- *удосконалення системи адміністрування майнового податку за рахунок;*
- *вирішення проблеми інвентаризації земель та формування повноцінного земельного кадастру;*
- *посилення фіскального адміністрування земельного податку й орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності;*
- *проведення грошової оцінки (переоцінки) земель у населених пунктах та за їх межами з урахуванням ринкового фактору;*
- *завершення формування державного реєстру речових прав на нерухоме майно;*
- *застосування диференційованого поправочного коефіцієнта для вирівнювання сум податкових надходжень з урахуванням особливостей ринків нерухомості різних населених пунктів України, які впливають на реальну вартість нерухомого майна;*
- *застосування податкових пільг у вигляді заліків податку на нерухоме майно в рахунок зобов'язань з податку на доходи (при оподаткуванні фізичних осіб) і на прибуток (при оподаткуванні юридичних осіб) із метою запобігання подвійному оподаткуванню (як доходів, так і об'єктів нерухомого майна, що були придбані за вже оподатковані доходи);*
- *розробки програми роботи з громадськістю з метою роз'яснення переваг введення податку на нерухоме майно та механізму формування і справляння цього податку шляхом використання ЗМІ (радіо, телебачення, масового розповсюдження друкарської продукції);*
- *зміна бази оподаткування транспортного податку (згідно спільної пропозиції у концепціях реформування податкової системи Мінфіну та профільного Комітету Верховної Ради пропонується за базу взяти ринкову*

вартість понад 1 млн грн автомобіля до 5 років, незалежно від об'єму двигуна) за діючою ставкою;

- *нормативне врегулювання додаткових надходжень до місцевих бюджетів за рахунок розширення власних джерел, зокрема, податкового або тарифного стимулювання раціонального відношення до сортування та утилізації побутових відходів (за досвідом Франції), запровадження плати за розміщення реклами в культурно-історичних осередках (за прикладом Чехії).*

**3. Підвищення ефективності та прозорості використання бюджетних коштів органами місцевого самоврядування, зокрема, шляхом впровадження на місцевих рівнях системи моніторингу виконання бюджетних коштів та інформування громадськості за допомогою сучасних інформаційних технологій.** Прозорість використання коштів платників податків є найдієвішим антикорупційним інструментом. Оскільки місцеві чиновники займають керівні посади переважно тривалий час, то перспектива викриття існуючих зловживань та корупційних дій чинитиме супротив залученню громадськості до бюджетних питань (питома вага порушень при використанні коштів місцевих бюджетів є вищою, ніж при використанні коштів державного бюджету). За даними Державної фінансової інспекції України, в 2014 році з 64 165,3 млн грн коштів місцевих бюджетів, які були охоплені ревізіями та перевітками, втрати фінансових і матеріальних ресурсів внаслідок фінансових порушень склали 567,7 млн грн (0,9 % загального обсягу перевірених), в т.ч. 377,5 млн грн – недостачі, незаконні та нецільові витрати державних ресурсів<sup>9</sup>.

**4. Удосконалення механізму обслуговування коштів місцевих бюджетів шляхом перегляду та уточнення нормативно-правової бази, зокрема, щодо перегляду норми щодо 5-денного терміну виконання платіжних доручень органів місцевого самоврядування службою Держказначейства на предмет виключення умови виконання доходів**

<sup>9</sup> Звіт про результати діяльності Держфінінспекції та її територіальних органів за січень-грудень 2014 року [Електронний ресурс] / Державна фінансова інспекція України. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/106505>

зведеного бюджету України та з одночасним посиленням відповідальності за невчасне проведення платіжних доручень місцевих бюджетів;

**5. Стимулювання органів місцевого самоврядування до проведення ефективної бюджетної політики, що забезпечує рівний доступ громадян до суспільних послуг:**

- удосконалення нормативно-правового регулювання системи міжбюджетних трансфертів в частині нівелювання негативного впливу соціально-економічних чинників, зокрема, при визначенні обсягів субвенцій до формульного розрахунку внести коригувальні коефіцієнти стосовно кількості внутрішньо переміщених осіб на певній території; індексування доходів відносно рівня інфляції;

- нормативно-правовий супровід оптимізації бюджетних установ в територіально-адміністративних одиницях; розподілу (внаслідок об'єднання територіальних громад) та обслуговування об'єктів спільної комунальної власності (енерго-, тепло-, водопостачання та відведення);

- запровадження додаткових асигнувань або введення коригувальних коефіцієнтів для фінансового забезпечення функції зберігання та реставрації будівель культурно-історичного значення при формуванні видатків на культуру та мистецтво адміністративно-територіальних одиниць, що містять пам'ятки архітектури та мистецтва (наприклад, на території Львівської області міститься 25 % пам'яток України, які оберігаються державою).

**6. Підвищення якості та ефективності соціальної політики та створення передумов для «ринку соціальних послуг».**

З метою забезпечення повноти та якості наданих соціальних послуг необхідно провести зміни в системі соціального захисту, зокрема, через:

- забезпечення в контексті децентралізації нормативно-правової бази для створення Єдиних центрів соціальних послуг;

- впровадження системи соціального планування на місцевому рівні з врахуванням вимог уряду, потреб громади та залученням її до вирішення соціальних проблем;



- - здійснення компетентного різнобічного моніторингу з метою визначення потреб громади в послугах та впровадження системи соціального планування на місцевому рівні;
- визначення нормативів фінансування соціальних послуг у відповідності до затверджених стандартів соціальних послуг;
- забезпечення розробки та практичної реалізації механізму фінансування соціальних послуг за принципом «гроші ходять за отримувачем послуг» з метою підвищення якості їх надання;
- впровадження державного соціального замовлення шляхом розробки та затвердження єдиного переліку базових соціальних послуг для незахищених осіб, гарантованих державою на безоплатній основі, та економічного обґрунтування їх граничної вартості;
- залучення до надання бюджетних соціальних послуг недержавних(приватних) установ на конкурсній основі й укладення «соціального контракту» згідно визначених правових механізмів;
- нормативно-правового регулювання щодо надання платних соціальних послуг, зокрема: встановлення переліку платних соціальних послуг та економічне обґрунтування їх вартості; визначення стандартів якості платних соціальних послуг та відповідальності за їх порушення;
- забезпечення кваліфікованими управлінськими кадрами на місцевому та регіональному рівнях із залученням громадськості до управління та контролю.

***7. Забезпечення розробки та обґрунтування розрахунків фінансових нормативів бюджетної забезпеченості, зокрема, стандартів надання суспільних послуг як основу для визначення обсягів загальних видаткових потреб для фінансування зазначених послуг.***

Існуючий алгоритм визначення обсягів видатків з державного бюджету на виконання делегованих повноважень у формі медичної, освітньої субвенцій та субвенції на підготовку робітничих кадрів базується на формульних розрахунках, в яких нормативи бюджетної забезпеченості

визначаються не галузевими стандартами, а фінансовими можливостями державного бюджету. Оскільки органи місцевого самоврядування не можуть впливати на обсяги виділених коштів, а збільшення фінансування на ці галузі за рахунок власних ресурсів не завжди є можливим, то проблематичним вбачається забезпечення якості та повноти надання таких послуг для споживачів.

**8. Підвищення ефективності фінансової політики органів місцевого самоврядування** на всіх рівнях за рахунок розширення фінансових інструментів:

- стимулювання розвитку фондового ринку місцевих (муніципальних) цінних паперів;
- сприяння розвитку на місцевому та регіональному рівнях страхового ринку за рахунок активізації всіх видів майнового страхування, страхування життя та недержавного пенсійного страхування, страхування професійної відповідальності надавачів суспільних послуг;
- активізація інших видів фінансових послуг на місцевому рівні: створення кредитних спілок та кредитування на привабливих умовах; надання якісних лізингових та факторингових послуг, зокрема, в житлово-комунальній сфері для широкого впровадження енергозберігаючих та енергозаміщуючих технологій.

Комплексне виконання передбачених напрямів реформування дозволить фіскальній децентралізації бути не основною метою державної політики, а стати дієвим інструментом державного управління в бюджетних відносинах та підвищенні ефективності надання суспільних послуг через делегування повноважень та забезпеченням автономності та фінансової спроможності органів місцевого самоврядування.

Відділ фінансової безпеки

(Л.П. Лондар)

№ 61, Серія «Економіка»