

РОЗВИТОК НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ТА РЕГУЛЯТОРНОГО СЕРЕДОВИЩА РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Трещов Мирослав Миколайович,

доктор держ.упр.,

ГО «Українська експертна фундація», аналітик

Необхідність зближення суспільно-економічних інтересів викликана існуючою біполярністю інтересів, яка є спадком командно-адміністративної централізованої системи публічного управління: з одного боку органи місцевого самоврядування, які мають потребу наповнення бюджету, але мають обмежений інструментарій для цього, з іншого боку громадяни і представники бізнесу, які мають потребу в суспільно-корисних благах, повинні сплачувати податки, але роблять це недостатньо сумлінно. Донедавна обидві сторони в процесі ресурсного забезпечення відігравали пасивну роль, втім, децентралізація поставила нові виклики, які потребують перегляду характеру суспільно-економічних відносин в громадах у напрямі зближення інтересів (а надалі, за наростанням, і спільних дій).

Зближення інтересів органів місцевого самоврядування і стейкхолдерів щодо ресурсного забезпечення місцевих бюджетів на первинних етапах розвитку починається з виявлення точок дотику, які мають перетворитись на кореляційні площини інтересів всіх зацікавлених сторін (органів місцевого самоврядування і стейкхолдерів) і проявляється в інституційному середовищі в громаді, де кожен учасник, незалежно від галузі діяльності, ступеня зайнятості, вподобань тощо буде залучений у процес ресурсного забезпечення місцевих бюджетів. Інституційне середовище на рівні територіальних громад у контексті децентралізації влади розглядаємо як сукупність основоположних юридичних, соціальних, економічних норм і морально-етичних правил, що визначають рамки поведінки стейкхолдерів, об'єднаних спільною метою, й утворюють базис ресурсного забезпечення місцевих бюджетів для розвитку громади і зростання добробуту.

Наразі серед стратегічних пріоритетів ресурсного забезпечення місцевих бюджетів виокремлюємо такі:

– забезпечення організаційно-функціональної і фінансової спроможності органів місцевого самоврядування (інституційний) – сукупність інститутів (відповідних підрозділів, прийняття правових норм, встановлення їх повноважень і функцій, інструментів, звичаїв, правил тощо, які сприяють розвитку територіальної громади), а також управлінські моделі побудовані на прямому зв'язку в ланцюгу «державні органи влади – об'єднані територіальні громади – стейкхолдери», які визначають характер розвитку та ефективність функціонування органів місцевого самоврядування, інформаційно-комунікативну інтегрованість, взаємодію з громадськістю з метою наповнення бюджету;

– домінування економічних платформ сприяння зближенню інтересів учасників системи ресурсного забезпечення місцевих бюджетів (економічний), що сформовані за моделлю взаємодії влади і бізнесу та формування економічного базису розвитку громади і спільної соціальної відповідальності влади і бізнесу за майбутнє громади, створення сприятливого бізнес- та інвестиційного середовища, розвитку бізнесу й податкової культури;

– формування правової зрілості та економічної обізнаності громадян і всіх стейкхолдерів (соціальний), створення системи морально-етичних норм, економічних цінностей, звичаєвих імперативів і мотиваторів для всіх учасників громади з фокусом на досягненні громадою стратегічної мети економічного розвитку і виконання її місії.

Це концептуальна площина розвитку адміністративно-управлінських важелів ресурсного забезпечення місцевих бюджетів.

В практичній площині чільне місце посідає формування нормативно-правового, регуляторного середовища, що включає:

– нормативно-правові акти, що регулюють питання формування місцевих бюджетів, оподаткування, діяльність суб'єктів підприємництва тощо;

– регуляторні акти органів регіональної влади і місцевого самоврядування щодо формування дохідної і видаткової частин бюджету;

– податкове законодавство і податкову лояльність до добросовісних платників податків тощо;

– земельне законодавство;

– організаційно-функціональну структуру органу місцевого самоврядування, побудована за принципом відкритості;

- застосування правових інструментів залучення громадян до бюджетного процесу, наприклад, партисипативне бюджетування тощо;
- впровадження інтерактивних інструментів комунікації;
- стандарти надання публічних послуг.

Під стандартами надання публічних послуг слід розуміти мінімальні законодавчо закріплені вимоги щодо якості та своєчасності надання послуги, які мають бути забезпечені їх надавачами, а також вичерпний перелік кількісних і якісних показників, які характеризують такі послуги (перелік дій, витратних матеріалів і обладнання, розрахунок заробітної плати персоналу та ін.). До стандартів обов'язково мають включатися складники, які характеризують часову або територіальну доступність публічної послуги. Критеріями визначення стандартів надання публічних послуг можуть бути: результативність (діяльність надавача послуги має бути спрямована на досягнення політики максимізації результату); мінімальна собівартість надання послуги; доступність (часова, територіальна, спрощення адміністративних бар'єрів); комплексність надання послуг (створення центрів надання послуг, що дозволить не лише зекономити бюджетні кошти за рахунок ефекту масштабу, а й забезпечити належний рівень навантаження їх надавачів та економію часу споживачів послуг); чутливість до споживачів (за принципом «клієнт завжди правий»); публічність та доступність інформації про всі публічні послуги. Це забезпечить об'єктивність розрахунків потреби місцевих бюджетів у ресурсах на виконання видаткових повноважень, прозорість та публічне сприйняття обрахунку трансфертів з державного бюджету. Доцільність введення стандартів надання публічних послуг також підтверджується прийняттям постанови Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 р. № 737 «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» [10], якою започатковано впровадження стандартів надання адміністративних послуг.

Згідно з чинним законодавством (з урахуванням змін) формули розрахунку базової, освітньої та медичної субвенцій залишилися майже незмінними і, як і раніше (постанова Кабінету Міністрів від 08.12.2010 № 1149 «Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів» [3], яка втратила чинність), здійснюються на основі окремих нормативних показників, зокрема, по галузях: «Освіта» – на основі бюджетної забезпеченості однієї дитини дошкільного віку,

одного учня загальноосвітнього, позашкільного, професійно-технічного навчального закладу, приведених контингентів дітей дошкільного віку, учнів усіх типів загальноосвітніх навчальних закладів, учнів професійно-технічних навчальних закладів; «Охорона здоров'я» – чисельності населення територій та фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на одного жителя. При цьому нормативи фінансової забезпеченості розраховуються в багатьох випадках навіть не з огляду на наявний бюджетний ресурс, а з огляду на наданий на суб'єктивній основі ресурс, фактично не враховуючи потреби в ньому, що призводить до незабезпеченості навіть мінімальних потреб у коштах для надання населенню публічних послуг. Тому потребує змін система нормативних показників Міністерства фінансів України та застарілих нормативів галузевих міністерств, більшість з яких модернізувалася на базі нормативів ЄСРР, а також запровадження системи стандартів надання публічних послуг, які мають бути розроблені і науково обґрунтовані для кожного їх виду.

Нормативно-правову основу ресурсного забезпечення місцевих бюджетів на разі становлять: Конституція України [5], Бюджетний кодекс України [2], Податковий кодекс України [6], Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11], Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [7], Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [12], Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів», Закон України «Про засади державної регіональної політики» [8], постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» [9] та інших дотичних законів і підзаконних актів, а також рішень органів місцевого самоврядування та розпоряджень голови місцевої ради. Додатково стратегічні пріоритети враховують основні положення Європейської хартії місцевого самоврядування [4] і Стратегії «Європа–2020» [**Ошибка! Источник ссылки не найден.**]. Дотримання положень чинного нормативно-правових актів обумовлює принцип законності ресурсного забезпечення місцевих бюджетів. Цей принцип не є новим, втім національна практика його дотримання є недосконалою і потребує окремого дослідження.

Наразі, формально країна має достатню законодавчу базу, щоб здійснити більшість аспектів демократизації та децентралізації, втім

через корупцію і наявність неформальних структур влади процес розвитку гальмується. Право громади на здійснення місцевого самоврядування було гарантовано в Україні з 1996 р. Конституцією [5] та Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» – «місцеве самоврядування означає право і спроможність ОМС в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [11]. Ці законодавчі акти визначають ресурсну базу місцевих бюджетів. У ст. 142 Конституції передбачено матеріальну і фінансову основу місцевого самоврядування, якою «є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад» [5]. Те саме зафіксовано й у ст. 16. Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», де стверджується, що місцеві бюджети є самостійними. ОМС з урахуванням місцевих умов можуть перерозподіляти між собою повноваження та власні кошти [11].

Зміни до Бюджетного кодексу України щодо децентралізації міжбюджетних відносин надали органам місцевого самоврядування нові функції, пов'язані із наповненням, формуванням та розподілом коштів місцевих бюджетів, зокрема такі:

- фіскальна – надано право встановлювати ставки окремих податків у межах, визначених Податковим кодексом України;
- регуляторна (у сфері архітектури і містобудування) – надано право самостійно визначати містобудівну політику;
- інвестиційна – суттєво розширено повноваження щодо подання проектних заявок, супроводу інвестицій, спрощено процедури отримання місцевих запозичень, надано право здійснювати зовнішні запозичення під реалізацію інвестиційних проектів;
- консолідації – створено належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єднують свої зусилля у вирішенні нагальних проблем;
- оптимізації – забезпечено можливості та методичне підґрунтя щодо оптимізації мережі освітніх, медичних та інших бюджетних установ, виходячи з доцільності та ефективності їх діяльності;
- партисипативна – можливості залучення зацікавлених сторін у процеси формування та ухвалення рішень, у тому числі бюджетних;

– кооперації – створення мережі стейкхолдерів для співпраці з метою задоволення економічних, соціальних та інших потреб територіальної громади;

– стратегічна – отримавши у розпорядження потужний власний фінансовий ресурс та широкі повноваження органи місцевого самоврядування можуть визначати стратегічні пріоритети розвитку територіальної громади;

– стимулююча – поєднує розширені можливості у рамках фінансової, регуляторної, інвестиційної функцій, партисипативної й кооперації;

– ресурсного забезпечення – надано право, повноваження та ресурси щодо урізноманітнення джерел фінансування поточних та капітальних видатків.

Втім, незважаючи на позитивний поступ українського законодавства на шляху до покращення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів актуальними залишаються такі проблеми: органи місцевого самоврядування досі не використовують у повному обсязі нові повноваження в бюджетно-податковій сфері для збільшення рівня фінансової самодостатності, зберігаючи патерналістські сподівання; зміни в бюджетному та податковому законодавстві хоча і розширили повноваження органів місцевого самоврядування, але не надали достатніх можливостей для перетворення їх на дієвий механізм вирішення проблем місцевого значення, оскільки рівень залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного сягає 50 %.

Серед шляхів подолання недоліків вітчизняної бюджетної практики на законодавчому рівні виділяють: зміну концепції вирішення проблем місцевих бюджетів та забезпечення фінансової безпеки територій; зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів і розширення повноважень органів місцевого самоврядування з питань справляння податкових і неподаткових платежів (дати можливість широко контролювати справляння податків, зборів до місцевих бюджетів та розширити перелік неподаткових платежів, які встановлюються за рішенням місцевих рад); зменшення диспропорцій у ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів (укрупнення територіальних громад, виважена державна регіональна політика); розширення та забезпечення реалізації прав органів місцевого самоврядування; фінансове забезпечення виконання делегованих повноважень; удосконалення регулювання видаткових

повноважень; узгодження трансформації системи місцевих бюджетів із реформуванням адміністративно-територіального устрою. Як результат, розвиток місцевого самоврядування України необхідно здійснювати у трьох напрямках: модернізація державних органів управління, органів місцевого самоврядування; трансформація суспільства; модернізація економіки [1, с. 20].

До основоположних векторів розвитку нормативно-правового та регуляторного середовищаресурсного забезпечення місцевих бюджетів відносимо:

- закріплення на законодавчому рівні застосування стратегічного підходу до ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, зокрема шляхом розробки відповідної національної та місцевих стратегій;
- модернізацію нормативно-правової основи системи міжбюджетних відносин, у тому числі за рахунок легітимізації муніципальних контрактів;
- удосконалення фіскальних аспектів регулювання ресурсного забезпечення місцевих бюджетів;
- адаптація окремих норм бюджетного федералізму як найвищої форми децентралізації з метою розширення фіскальних повноважень органів місцевого самоврядування та посилення їхньої фінансової самодостатності.

Список використаних джерел:

1. Бондарчук Н. В. Державна політика розвитку інвестиційного потенціалу регіонів України : автореф. дис ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02 / Бондарчук Наталя Володимирівна ; Чорномор. держ. ун-т ім. П. Могили. – Миколаїв, 2011. – 36 с.
2. Бюджетний Кодекс України № 2456-VI від 08 лип. 2010 р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів : постанова Кабінету Міністрів України від 08.12.2010 № 1149. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1149-2010-%D0%BF>.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування. Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
5. Конституція України : закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

6. Податковий кодекс України № 2755-VI від 02 груд. 2010 р. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
7. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 бер. 2000 р. № 1602-III (зі змінами). – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1602-14>.
8. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05 лют. 2015 р. № 156-VIII. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156>.
9. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 6 сер. 2014 р. № 385. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-п>.
10. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 737 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF>.
11. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/Z970280.html.
12. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
13. Europe 2020 strategy. – URL : https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/framework/europe-2020-strategy_en