2. *Красавина Л.Н.* Тенденции развития международных валютных отношений в условиях глобализации мировой экономики / Л.Н. Красавина // Деньги и кредит. — 2011. — № 11. — С. 17-19.
3. *Колодко В.Г.* Мир в движении: пер. с пол./ Гжегош В. Колодко. — М.: Магистр, 2009. — С. 457-458.
4. *Ковальчук Т.Т.* Макроекономічні ризики: класифікаційні ознаки, способи виміру, шляхи мінімізації / Т.Т. Ковальчук, Н.П. Ковальчук. — К. : Знання, 2012. — 301 с. — (Сучасна економічна наука).

УДК 336.145:352

Тамара КУЦЕНКО*

РЕФОРМА БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ОРІЄНТАЦІЯ НА СОЦІАЛЬНІ РЕЗУЛЬТАТИ

Анотація. Реформи заради реформ з негативними соціальними наслідками дуже дорого можуть обійтися Україні. Формування соціально-орієнтованої моделі міжбюджетних відносин в результаті нинішньої реформи бюджетної децентралізації — вимога часу.

За оцінками зарубіжних експертів, децентралізація є однією із найскладніших реформ, яка в окремих країнах тривала десятки років. За оцінками українських експертів вона потребує консолідації зусиль усіх рівнів влади та постійної підтримки міжнародних партнерів. Як вважають експерти, найважливішим у процесі децентралізації є передача саме фінансових (бюджетних) повноважень, тобто проведення бюджетної децентралізації.

У вітчизняній економічній літературі можна знайти різні визначення бюджетної (фінансової або фіскальної) децентралізації. Зокрема, за Б. Данилишиним, який виходить з того, що ключовим при формуванні місцевого самоврядування є принцип фінансової самостійності, фіскальна децентралізація являє собою «процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління, що дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування і забезпечення населення суспільними благами (товарами і послугами)» [1]. У європейській літературі зміст бюджетної децентралізації розкривають через три

* ***КУЦЕНКО Тамара Федорівна*** — к.е.н., доцент кафедри макроекономіки та державного управління, ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», м. Київ, Україна, tamaritsa@ukr.net

аспекти: 1) децентралізацію видатків, що означає надання місцевому самоврядуванню фінансових ресурсів на виконання завдань і функцій; 2) децентралізацію доходів, що означає закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для належного і якісного виконання встановлених для відповідного рівня місцевого самоврядування завдань і функцій, та право самостійно встановлювати їх розміри; 3) процесуальну та організаційну самостійність, що означає право самостійно, під відповідальність органів, посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність і контроль тощо [2]. Однак бюджетна децентралізація в якості генеральної мети реформування завжди має певні соціальні зрушення в суспільстві, проявлені результати та реальні ефекти, насамперед, у вигляді зростання добробуту населення, рівня якості життя, забезпечення більш високих соціальних стандартів тощо.

Старт нинішньої реформи бюджетної децентралізації в Україні розпочався разом із прийняттям Урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади ще у квітні 2014 року та започаткуванням реформи міжбюджетних відносин, яка реалізується з 2015 року внесенням змін до Бюджетного та Податкового кодексів України, зокрема перед прийняттям Бюджету-2015 та Бюджету-2016. Реальні зміни розпочалися, насамперед, з реалізації законів і відповідних урядових рішень, що почали діяти з весни 2015 року, серед яких у першу чергу Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», що був ухвалений 5.02.2015 р. Однак реформа відбувається за дуже несприятливих умов і провокує соціальні проблеми та негаразди з огляду на українські реалії, яких приховати неможливо, тому варто робити наголос саме на необхідності формування ефективного соціально-орієнтованого механізму міжбюджетних відносин в Україні з урахуванням практичного досвіду та соціальних стандартів європейських країн.

Очевидним є, що для забезпечення широкомасштабної бюджетної децентралізації потрібні серйозні зміни до Конституції України щодо децентралізації влади, що є абсолютно необхідною передумовою для подальших радикальних змін і соціальних результатів, на які так очікує українське суспільство. Зміни до Конституції в частині децентралізації були розроблені і пройшли перше читання в парламенті. Зокрема, в проекті цих змін передбачається, що ключовими в частині децентралізації та реформування місцевого самоврядування, що стосуються управ-

ління фінансами територіальних громад, має стати відхід від практики застосування місцевих державних адміністрацій в управлінні місцевими фінансами. Такими повноваженнями на рівні районів та регіонів мають бути наділені виконавчі органи місцевого самоврядування громади. Крім цього принципове значення для функціонування місцевих фінансів має включення до системи адміністративно-територіального устрою України громад і визнання їх первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України. Допоки цих змін не запроваджено, відбувається підготовка платформи для них, а саме розробка системних законопроектів: «Про засади та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України»; «Про місцеве самоврядування в Україні» (у новій редакції); «Про префектів», про органи виконавчої влади та інших нормативних актів.

В якості найголовнішої частини реформи децентралізації за нинішніх умов Уряд обрав формування базового рівня місцевого самоврядування — спроможних, ефективних, здатних до розвитку об'єднаних територіальних громад (ОТГ), яким можна передати повноваження, ресурси і відповідальність, що означає самостійно, за рахунок власних ресурсів, вирішувати питання місцевого значення в інтересах їх жителів, тобто забезпечувати належний рівень освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства та ін. Враховуючи зарубіжний досвід, за експертними оцінками, очікується, що саме створення фінансово спроможних ОТГ стане одним із головних каталізаторів економічного зростання, а відтак, реальних соціальних зрушень в Україні.

Загалом вітчизняні експерти підтримують обраний Урядом підхід щодо формування ефективної української моделі міжбюджетних відносин, орієнтованої, насамперед, на виконання її соціальної функції, що можливо забезпечити, по-перше, формуванням об'єднаної територіальної громади (ОТГ) як територіальної основи місцевого самоврядування (базової ланки), по-друге, перерозподілом повноважень на її користь і по-третє: посиленням її фінансової (бюджетної) спроможності. Однак, першочерговими пріоритетами, націленими на соціальні результати, які залишаються актуальними та мають бути завершені в рамках реформи в Україні, є, по-перше, чітке остаточне законодавче розмежування виключної компетенції національного уряду та органів місцевого самоврядування щодо надання суспільних послуг, по-друге, розмежування повноважень у системі органів місцевого самовряду-

вання та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою на основі принципу субсидіарності.

Як вважають фахівці, за 2015 та 2016 роки найпроблемншою та найсуперечливішою виявилось запровадження бюджетної децентралізації в частині видатків, тому що їх фінансування потребує адекватного обсягу фінансових ресурсів. За Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані. Після розмежування функцій у рамках нинішньої реформи до власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, зокрема в об'єднаних територіальних громадах (ОТГ), належать наступні функції, що представлені в табл. 1. Послуги соціального забезпечення (виплати пенсій, субсидій, забезпечення пільгами), реєстрації актів цивільного стану в громадах, казначейського обслуговування, контролю санітарного та епізоотичного стану надаватимуть підрозділи державних органів влади.

На перший погляд, органи місцевого самоврядування, насамперед ОТГ, одержали визначений перелік повноважень, що їм делегуються для виконання. Однак, забезпечення відповідності фінансового ресурсу реальним потребам місцевих бюджетів у здійсненні видатків на весь комплекс делегованих державою повноважень потребувало додаткових трансфертних коштів з державного бюджету. Тому з метою усунення такого роду викликів була запропонована нова трансферна політика, що передбачає надання місцевим бюджетам нових видів трансфертів: базової дотації; освітньої субвенції; субвенції на підготовку робітничих кадрів; медичної субвенції; субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру, яка окрім ряду позитивів має й негативні моменти, які треба вирішувати. Адже міжбюджетні трансферти використовуються для фінансування поточних видатків і дестимулюють органи місцевого самоврядування у пошуку власних джерел наповнення доходів місцевих бюджетів та ін.[3].

В якості ілюстрації даної проблематики варто розглянути перші результати бюджетної децентралізації за І квартал 2016 року на прикладі бюджетів ОТГ Львівщини, де вже створено 16 об'єднаних громад (15 — на 1.01.2016 р.) і які визнані спроможними, скориставшись матеріалами аналітичного дослідження Тараса Баранецького «Бюджети об'єднаних громад Львівщини: нові виклики та можливості»[4]. Так, бюджети більшості ОТГ Львівщини характеризуються значною залежністю від офіційних трансфертів з Державного бюджету та використанням близько

2/3 коштів на поточне фінансування установ і закладів соціальної інфраструктури. За таких умов реалізація «розвиткових» проектів, необхідних для якісного надання послуг, може здійснюватися, як правило, лише за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку та субвенції на формування інфраструктури об'єднаних громад. Такий висновок, за думкою різних експертів, стосується не тільки ОТГ Львівщини, але й більшості новостворених громад України. Тому ключовим завданням об'єднаних громад є нарощення власних доходів та підвищення ефективності поточних видатків шляхом оптимізації та модернізації мережі соціальної інфраструктури.

Таблиця 1

ВЛАСНІ ТА ДЕЛЕГОВАНІ ПОВНОВАЖЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Власні повноваження	Делеговані повноваження
реалізація пов'язана з необхідністю вирішення питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню	здійснення пов'язане з необхідністю ефективнішого виконання функцій державної влади на місцях, тобто реалізації принципу субсидіарності
- планування розвитку громади та формування бюджету; - забезпечення економічного розвитку, в т.ч. залучення інвестицій та розвиток підприємництва; - управління земельними ресурсами, надання дозвільно-експлуатаційних послуг на будівництво; - розвиток місцевої інфраструктури та благоустрій територій; - надання житлово-комунальних послуг; - утримання вулиць і доріг на території громади; - організація пасажирських перевезень на території громади; - громадська безпека силами муніципальної поліції; - пожежна охорона	- соціальна допомога через територіальні центри; - адміністративні послуги через центри їх надання (у громадах); - управління школами та дитсадками; - первинна медична допомога; - утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків

Окрім того, всі ОТГ в Україні з метою підвищення ефективності розвитку громади мають перейти на планування бюджету на основі програмно-цільового методу (ПЦМ), який з 1.01.2017 року на рівні місцевих бюджетів буде застосовуватись до складання

всіх бюджетів, що мають прямі відносини з державним бюджетом. Саме Львівщина однією з перших включилась в експеримент, який націлений на запровадження цього найсучаснішого інструменту планування та виконання місцевих бюджетів. Зокрема, прикладами реалізації даного експерименту, спрямованого на раціональне використання бюджетних коштів та якісного надання соціальних послуг, на Львівщині є центральна лікарня Стрия, школи — загальноосвітня 1–3 рівнів села Нежухів і мистецтв курорту Моршин, поки що поодинокі реальні соціальні результати реформування.

Ще однією з новацій у рамках реформи бюджетної децентралізації в Україні стало запровадження партисипативного бюджету (бюджету участі) як інструменту залучення громадськості до процесу управління фінансовими ресурсами на місцевому рівні. Найчастіше він твориться через використання таких знарядь, як визначення пріоритетів щодо муніципальних видатків самими членами спільноти, вибір бюджетних делегатів-репрезентантів місцевих спільнот, технічна підтримка з боку муніципальних радників, місцеві та регіональні збори з метою обговорення та голосування пріоритетних видатків, а потім втілення ідей, що мають безпосередній вплив на якість життя мешканців. Дослідження, а також світова практика міст, які використовують цю форму прямої демократії (демократії прямої участі, демократії співучасті) за рекомендаціями ООН та Всесвітнього банку (перший успішний досвід міста Порту Алегро, що в Бразилії), вказують, що вона своїм наслідком має рівніший поділ публічних ресурсів, вищу якість життя, більше задоволення з публічних послуг, більшу прозорість органів державної влади, активнішу участь громадян (особливо соціальних маргіналів) у громадському житті. В Україні механізм бюджету участі запрацював наприкінці 2015 року. Першопрохідцями стали три міста — Черкаси, Полтава та Чернігів. Згодом долучились Суми, Луцьк, Івано-Франківськ, Запоріжжя, Львів, Вінниця та Чернівці. Активно цікавляться досвідом колег і працюють над впровадженням Тернопіль, Житомир, Ужгород, Харків, Рівне та Київ [5]. На сьогодні залишаються актуальними питання практичного впровадження інструментарію залучення громадськості в органах місцевого самоврядування, що потребує вдосконалення правового регулювання на локальному рівні.

Насамкінець, реформа бюджетної децентралізації, що відбувається нині в Україні, з точки зору соціальних результатів поки що значно пробуксовує, а отже, як наслідок провокує ще більші со-

ціальні проблеми та негаразди з огляду на українські реалії, які є очевидними. Реформи заради реформ з негативними соціальними наслідками дуже дорого можуть обійтися Україні. Тому можновладцям, що приймають рішення у цій сфері, та виконавцям цих рішень варто приділити увагу соціальній функції цієї реформи, яка, на наш погляд, в умовах, коли в країні тільки формується громадянське суспільство, вимагає запровадження соціально-орієнтованої моделі міжбюджетного розподілу повноважень (прав та обов'язків) і фінансових джерел за рівнями бюджетів за принципом субсидіарності, на яку очікує суспільство. На часі, передусім, прийняття змін до Конституції України в частині децентралізації влади та законодавче визначення функцій місцевих громад; розробка та запровадження державних соціальних стандартів щодо найважливіших суспільних послуг (освіта, охорона здоров'я, соціальний захист тощо); секторальна децентралізація, запровадження різних форм залучення громадськості до бюджетного процесу на місцевому рівні з метою поширення партисипативного бюджету та ряд інших необхідних новацій, апробованих європейською практикою.

Література

1. *Данилишин Б. М.* Децентралізація управління в Україні: з чого почати? — [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://kontrakty.ua/article/82116

2. *Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.* Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні — DESPRO. — К. : ТОВ «Софія». — 2012. — 128 с.

3. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади / О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін / Асоціація міст України — К.: ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. — 396 с.

4. *Баранецький Т.* Бюджети об'єднаних громад Львівщини: нові виклики та можливості: аналітичне дослідження — [Електронний ресурс]. — Джерело доступу: http://www.dialog.lviv.ua

5. Реформа міжбюджетних відносин в Україні /Бюджетний процес, як складова стратегії розвитку об'єднаних територіальних громад //Дистанційне навчання –- [Електронний ресурс– Джерело доступу: http://dn.kp.org.ua