

УДК 336.14

DOI: <https://doi.org/10.32782/2415-8801/2021-3.3>

Денищенко Л.В.

аспірант,

старший викладач кафедри міжнародної економіки і туризму,
Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля

УМОВИ ТА ФАКТОРИ ЕФЕКТИВНОГО ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ПІД ЧАС РЕФОРМИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті розглянуто найбільш значущі, ефективні та універсальні умови та фактори підвищення ефективності витрачання фінансових ресурсів місцевих бюджетів в умовах впровадження в Україні реформи місцевого самоврядування. Представлено причини необхідності проведення реформи фінансової децентралізації та проблеми, які вона має вирішити. Серед описаних основ збільшення ефективності використання коштів слід назвати законодавчі, організаційні, ресурсні. Їх визначення стало можливим шляхом вивчення отриманих результатів управління витратами коштів громад за час перших років проведення реформи. Їх більшість має організаційний характер, тобто такий, що можливий для впровадження силами громади як згуртованого суцільного організму на місцевому рівні, має невеликий рівень витрат або можливості зовнішнього фінансування чи співфінансування. До кожної визначеної умови надаються фактори її впровадження, коментарі автора та оцінка ефективності.

Ключові слова: реформа, місцевий бюджет, законодавство, кошти, витрати, ефективність, згуртованість.

CONDITIONS AND FACTORS OF EFFECTIVE USE OF LOCAL BUDGET FUNDS DURING THE REFORM OF FINANCIAL DECENTRALIZATION

Denishchenko Liudmyla

Volodymyr Dahl East Ukrainian National University

The implementation of the financial decentralization reform in Ukraine, which is the most important component of the general reform of local self-government in Ukraine for seven years, already has the first results and materials for research and conclusions. The state has proposed stages of reform and further activities of local governments. The government ensures the declared national expenditures delegated to local councils and recognizes the significant degree of their independence in planning, creating and implementing their budget plans. However, at the local level there are a number of problems that lead to inefficiency or inexpediency of costly financial activities. The article considers the most significant, effective and universal conditions and factors for improving the efficiency of spending financial resources of local budgets in the implementation of local government reform in Ukraine. The reasons for the need to implement the reform of financial decentralization and the problems it should solve are presented. Among the described bases of increase of efficiency of use of means – legislative, organizational, resource. Their definition was made possible by studying the results of community spending management during the first years of the reform. Most of them have an organizational character, i.e. one that is possible for the community to implement as a cohesive social body at the local level, have a low level of costs or opportunities for external financing or co-financing. Factors of its implementation, author's comments and evaluation of efficiency are provided to each defined condition. The most important among the basics of effective spending of local budgets are: the availability of necessary and quality legislation, preparation and use of motivated staff of local governments, creation and implementation of social dialogue in the community, comprehensive control and analysis of public spending, determining responsibility for job responsibilities relevant employees, use of foreign experience and best financial practices of Ukrainian communities, use of energy-saving technologies, optimization of local government maintenance costs. Each of the presented bases has the described factors of their implementation which are described in article. The use of such factors makes it possible to use the available on a possible basis the effectiveness of the use of local funds, an important component of the community's own resources during the reform of local self-government.

Keywords: reform, local budget, legislation, funds, costs, efficiency, cohesion.

Постановка проблеми. Впровадження в дію реформи фінансової децентралізації в Україні, що є найважливішою складовою частиною загальної реформи місцевого самоврядування в Україні протягом семи років, вже має перші результати і матеріали для досліджень та висновків. Запропоноване державою нормативне підґрунтя визначило чіткі та зрозумілі етапи проведення реформи та подальшу діяльність фінансових органів місцевого самоврядування, що передало у використання громадам коштів певних

податків. Уряд забезпечує задекларовані загальнодержавні видатки, що делеговані місцевим радам, та визнає значний ступінь їх самостійності у плануванні, створенні та виконанні їх бюджетних планів. Проте на місцевих рівнях, серед яких основними за кількістю та обсягами отримуваних коштів і тих, що витрачаються, є територіальні громади, виникла низка проблем, що призводять до неефективності або недоцільності витратної фінансової діяльності. Їх наявність посилюється значним рівнем дотаційності більшості місцевих

бюджетів в Україні, низьким рівнем коштів, що є самостійно заробленими громадами. Згідно з реформою, місцеве самоврядування має прийняти на себе певні фінансові зобов'язання щодо низки витратних напрямів. Вивченню умов та пошуку факторів, що вплинуть на збільшення ефективності використання коштів громад, присвячено дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню питань ефективності використання коштів місцевих бюджетів приділяють увагу сучасні українські науковці та дослідники. І. Сторонянська та Л. Бенюк розглянули основні причини неефективності використання фінансових ресурсів на початку дії реформи [1]. Л. Лисак та К. Роменська визначили та рекомендували напрями підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів [2]. Б. Малиняк та І. Підлісний дослідили закордонний досвід місцевого бюджетування з можливістю його поширення серед громад України [3], вивчили підходи до оцінювання ефективності видатків місцевих бюджетів [4, с. 30–34]. М. Гупаловська виділила основні напрями реформування механізму управління видатками місцевих бюджетів [5]. Однак нині ще не визначено загального набору сприятливих умов та факторів, що мають збільшити ефективність використання коштів місцевих бюджетів під час дії реформи та у подальшій фінансовій діяльності органів місцевого самоврядування.

Постановка завдання. Метою статті є визначення необхідних умов та найбільш сприятливих факторів для підвищення ефективності використання фінансових ресурсів на регіональному рівні в умовах фінансової децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Передумовою впровадження будь-якої державної реформи потрібно вважати її визнану необхідність, тобто стан певного об'єкта державного майна або управління є незадовільним, не відповідає або не може відповідати за покладені на нього зобов'язання чи функції. Основною проблемою, яка визначила необхідність реформи місцевого самоврядування, складовою частиною якої стала реформа фінансової децентралізації, була надмірна централізація управлінських функцій з управління такими надважливими напрямами, як медицина, освіта, соціальний захист. Місцеві органи влади, маючи повну інформацію про проблеми у цих напрямках, не мали ні коштів, ні повноважень задля впливу на ситуацію та її оптимізацію. Про розвиток будь-яких державницьких інструментів на місцевому рівні взагалі не йшлося, а депутатські корпуси автоматично голосували за структуру та величину переданого «зверху» бюджету, маючи незначні можливості будь-що змінити.

У «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», яка дала старт реформі, викладено основні проблеми, які вона (реформа) мала вирішити. Серед них слід назвати такі:

- погіршення якості та доступності публічних послуг у регіонах;
- зношеність теплових, каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду;
- складна демографічна ситуація;
- неузгодженість напрямів місцевої політики щодо соціально-економічного розвитку з реальними інтересами мешканців;

– надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів, відсторонення місцевого самоврядування від вирішення будь-яких важливих питань [6].

В тому ж році українським парламентом були прийняті зміни до Податкового та Бюджетного кодексів, які додали до місцевих бюджетів низку джерел доходів з правом використання та узаконили передачу значної частки бюджетних повноважень. З наступного, 2015 року, реформа фінансової децентралізації розпочала свою дію.

Шість повних років діяльності масштабної реформи ще не привели у потрібний порядок місцеве бюджетування, але сьогодні кількість інформації щодо дії реформи та перші її результати дають можливість перших оцінок, коментарів, висновків та напрямів подальших дій. Серед них, на думку фахівців, слід назвати нестачу надійних джерел надходження коштів до місцевих бюджетів, суттєві відмінності у структурі та обсягах наповнення дохідних частин [7], збереження дотаційності більшості бюджетів, недостатність знань та досвіду посадовців органів місцевого самоврядування у процесах бюджетного формування, наповнення, використання коштів [8], відсутність стратегічного бачення щодо подальшого розвитку та планування відповідних витрат, відповідальність за власні дії або бездіяльність [9].

Загалом можна зробити висновок, що досі відсутня або маловідома певна система умов та факторів, використання якої змогло б удосконалити процес витрачання коштів, дало змогу використовувати їх більш ефективно та раціонально. Створення такої «дорожньої карти» сприяло би появі цілісного мислення щодо ефективності використання власних коштів місцевих бюджетів у місцевих депутатів та посадових осіб фінансових органів громад. На думку автора, така система складається із самостійно визначених базових основ ефективного використання коштів та факторів, наявність та впровадження яких обов'язково сприятимуть збільшенню такої ефективності. Це особливо актуально в умовах значної обмеженості власних доходів громад.

Отже, найпершим пунктом у переліку базових основ ефективності використання коштів місцевих бюджетів є наявність необхідного законодавства, що встановлює та регулює бюджетний процес. Комплект таких нормативних документів існує з 2014 року та поповнюється за необхідності. Обов'язками місцевих депутатів та працівників є вивчення та цілковите дотримання вимог нормативних документів, адже нелогічно звинувачувати певні норми законодавства у помилковості, якщо вони були проігноровані, наприклад, під час створення територіальної громади. Такі заяви були чутними, коли громади створювались, незважаючи на рекомендації про умови її спроможності, а потім посадові особи нарікали на помилкові норми. Організація навчання, перевірка знань та якості їх використання повинні бути постійними та повномасштабними. Кожен посадовець повинен уміти використовувати запропоновані державою фінансові інструменти, довести свою спроможність на посаді заради громади. Особливу увагу, на думку автора, потрібно приділити вивченню та використанню нормативних документів зі створення стратегічного плану розвитку громади та регіону й

впровадження програмно-цілового методу у бюджетному процесі. Сьогодні громади та обласні структури активно створюють власні стратегічні (на 5–10 років) плани, за якими будуть працювати та розвиватися. Як відомо, частину коштів, що передбачені на витрачання у стратегічних планах, може взяти на себе держава, фінансуючи надані до розгляду проекти за допомогою коштів Державного фонду регіонального розвитку (далі – ДФРР). Структурування стратегічних та поточних витрат і їх вартісних показників дасть змогу отримати часткове державне фінансування місцевих витрат, що збільшить ефективність їх використання (зменшить рівень витрат). Під час використання можливості співпраці між сусідніми громадами у спільних проєктах (наприклад, із медичного обслуговування, освітніх та культурних напрямів, інфраструктури) можна досягнути схожого ефекту.

Наступною, але не менш важливою умовою підвищення ефективності використання фінансових ресурсів громад є наявність досвідченого та вмотивованого персоналу. Саме такий персонал разом із отриманими знаннями у засадах децентралізаційної реформи здатен створити та використовувати атмосферу доцільного та ефективного використання коштів. Пошук професіоналів або їх підготовка власними силами – найважливіша задача керівництва органів місцевого самоврядування. До цієї діяльності необхідно залучати вищі навчальні заклади, що готують спеціалістів потрібного фаху, впроваджувати вже зарекомендовану дуальну форму навчання, організовувати тренінги або направляти на них працівників фінансових органів, шукати можливості стажування у найуспішніших громадах України або за кордоном. Для цього доцільно користуватись можливостями, що надають численні міжнародні та національні фонди тощо.

Організація всебічного та постійного соціального діалогу між основними суб'єктами громади – це одна важлива умова ефективності використання її коштів. Такими суб'єктами вважаються органи місцевого самоврядування, підприємництво регіону або громади та громадськість. Проживаючи та працюючи на одній адміністративній території, кожен з цих суб'єктів має схожі проблеми та бачення щодо їх вирішення. Організація такого діалогу дає змогу об'єднувати зусилля, знаходити прийнятні для кожного шляхи оптимізації витрачання коштів. Розуміючи, що його чують, знаходячи певний зиск для себе, бізнес може взяти на себе функції соціального підприємництва, а громадськість дуже часто бере на себе волонтерські функції там, де у влади не вистачає знань, зусиль або коштів. Прикладів цьому є безліч. Залучення до процесів прийняття рішень бізнесу та громадськості та впровадження їх у бюджетний процес – важлива складова частина ефективності.

Якість фінансових процесів не може бути забезпечена без відповідного контролю за ходом їх планування та виконання. Ця умова в бюджетному процесі досягається шляхом створення громадських або наглядових рад, що контролюють фінансову діяльність відповідних органів громади. Такі ради часто створюються номінально або обираються таким чином, що є повністю підконтрольними або «слухняними» щодо певного місцевого органу. Знаходження можливості створення незалежних громадських рад, що будуть складатися

з представників бізнесу, громадськості, громадських організацій, відповідних спеціалістів, залучення їх до бюджетних процесів з правом контролю та дорадчих дій обов'язково підвищить ефективність використання коштів громади. Тут потрібно сказати про створення можливості організації навчання для бажаючих мешканців громади щодо правил бюджетного процесу.

Визначати ефективність використання коштів громади потрібно за допомогою певних показників. Серед працівників фінансових органів місцевого самоврядування існує думка про те, що критерієм ефективності є стовідсоткове витрачання запланованих та виділених коштів на певний об'єкт або напрям. Однак у цьому сенсі можна говорити хіба що про ефективність їх роботи на посаді. Держава в особі Міністерства фінансів рекомендує здійснювати оцінювати виконання бюджетних програм шляхом моніторингу, аналізу та контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. При цьому розпорядник коштів має самостійно визначати обсяг і структуру інформації, на базі якої здійснюватиметься оцінювання ефективності, джерела отримання інформації, порядок та періодичність збирання інформації, технологію оброблення та її аналізу. Рівень ефективності пропонується визначати шляхом установлення взаємозв'язку між досягнутими результатами та використаним обсягом бюджетних коштів [10]. Таким чином, з одного боку, держава наказує проводити певний аналіз ефективності, а з іншого боку, віддає його методологію та періодичність на розсуд тих, хто розпоряджається грошима громади. Маю сумнів, що розпорядник коштів зможе об'єктивно перевірити та оцінити сам себе за власно розробленими показниками та методикою. Створення набору показників і періодичність їх визначення мають відбуватися органами місцевого самоврядування спільно з громадськістю та підприємцями, а сам процес має бути обов'язковим та прозорим із висвітленням результатів на офіційному сайті громади та у будь-який спосіб, що буде зручним мешканцям. Додатковим фактором, що сприятиме підвищенню рівня ефективності використання коштів, є вжиття заходів зі звітуванням відповідальних за витрачання коштів місцевого бюджету з визначенням рівня відповідальності за якість таких дій.

Вивчення та використання найбільш результативного закордонного досвіду та кращих практик українських громад у бюджетних процесах – важлива основа підвищення ефективності витратного бюджетного процесу на місцевих рівнях. Розуміючи, що кожна країна та кожна громада мають унікальні історичні, географічні, ресурсні, демографічні, економічні та інші особливості, а її досвід неможливо копіювати без змін, не маю сумнівів у важливості вивчення та спробі таких методик, хоча б частково, застосувати у власному самоврядуванні. Найбільш доцільним буде вивчення досвіду схожих за вищезазначеними критеріями держав, особливо тих, із якими є спільний кордон, бо саме близькість за географічним розташуванням визначає спільні історичні риси, кліматичні та ресурсні показники, рівень економічного розвитку та його стратегічних напрямів, а вивчення найуспішніших результатів бюджетування українських районів та громад ще дасть можливість додати кращий досвід діяльності в умовах чинного національного законодавства, спільних еконо-

мічних зв'язків. Знайомитись із найкращими практиками можна шляхом організації поїздок до потрібних місць, відвідування спільних конференцій, семінарів, навчань, що досить періодично організуються міжнародними та українськими фондами розвитку. Засоби всесвітньої мережі Інтернет дають змогу зекономити кошти на відвідування країн та регіонів, якщо це перепона для вивчення досвіду.

Не менш важливою основою ефективного витрачання коштів місцевих бюджетів є використання енергозберігаючих технологій. Сьогодні це просто визначальний аргумент в існуванні місцевого самоврядування, адже використання енергоресурсів є надзвичайно витратним пунктом. Впровадження таких технологій, самостійне вироблення електроенергії власними ресурсами (сонячна, вітрова тощо), зокрема, для реалізації знизить рівень вищезазначених витрат, дасть нові робочі місця, податкові надходження та інші профіти для бюджету громади. Впровадження енергозберігаючих технологій є дуже затратними проектами, але кошти можна отримати як з ДФРР, так і з ресурсів Міжнародної технічної допомоги, створюючи відповідні проекти та беручи участь у конкурсах на їх фінансування. Якщо громада має можливості самофінансування таких проектів, то їх ефективність значно підвищиться, бо економить час на впровадженні та використанні звичайних вартісних енергоресурсів.

Однією з найбільших за рівнем витрат у місцевому бюджеті є стаття за утримання органів місцевого самоврядування. Оптимізація таких витрат також є основою ефективного використання коштів. Менеджмент будь-якого економічного, соціального або державного об'єкта не має перевищувати 20% від його доходів. Якщо витрати мають більший відносний показник, потрібно шукати шляхи оптимізації механізму самоврядування. Серед них слід назвати аналіз витрат на утримання приміщень, вжиття заходів, використання техніки, закупівлю необхідних для функціонування ресурсів, раціоналізацію оплати праці посадових осіб без порушення законодавчої бази. Вважаю доцільним введення такої системи оплати праці, коли працівники можуть бути премійовані тільки за таку якість роботи, яка дає змогу органам місцевого самоврядування працювати ефективніше на потреби громади.

Висновки з проведеного дослідження. В дослідженні представлені найважливіші та найбільш універсальні, на думку автора, умови та фактори підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів.

Такі визначення відбулось у результаті вивчення стану витрачання таких коштів впродовж роботи над дослідженням в галузі місцевого самоврядування, під час спілкування з депутатами, працівниками фінансових органів громад, тьюторами міжнародних організацій, які ведуть освітню діяльність у цій площині, представниками фінансових структур, що мають можливість фінансування місцевих проектів. Існують різні погляди на таку ефективність. Вони формуються залежно від ролі, досвіду та вмотивованості посадовця, депутата, місцевого підприємця, громадського активіста, а також рівня їх згуртованості заради спільної мети, якою є ефективне використання коштів власної громади.

На підставі вищезазначеного вважаю найбільш важливими серед основ ефективного витрачання коштів місцевих бюджетів такі:

- наявність необхідного та якісного законодавства, що уможливорює проведення реформи фінансової децентралізації та закріплення її засад;
- підготовка та використання праці вмотивованого колективу органів місцевого самоврядування;
- створення та впровадження соціального діалогу в громаді, згуртованість серед її суб'єктів, згуртованість як у зароблянні та залученні коштів, так і у їх раціональному витрачанні;
- всебічний контроль та аналіз ефективності витрачання суспільних коштів, визначення відповідальності за виконання або невиконання посадових обов'язків;
- використання закордонного досвіду та найкращих фінансових практик українських громад;
- структурування стратегічних та поточних витрат у розрізі можливості їх часткового об'єднання, співпраця із сусідніми громадами у спільних фінансових проектах задля уникнення подвоєння витрат або їх оптимізації;
- використання енергозберігаючих технологій та впровадження власного виробництва електроенергії для досягнення власних цілей та реалізації;
- оптимізація витрат на утримання органів місцевого самоврядування.

Кожна з представлених основ має описані фактори їх впровадження, які описані у статті. Використання таких факторів дає можливість використовувати наявні та можливі основи ефективності використання місцевих коштів як важливої складової частини власних ресурсів громади під час реформування місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Сторонянська І., Бенювська Л. Ефективність використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів: проблемно-орієнтований аналіз. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 1 (30). С. 84–90.
2. Лисяк Л., Роменська К. Напрямки підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів України. *Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка*. 2014. № 3 (156). С. 100–105.
3. Малиняк Б., Підлісний І., Ефективність видатків місцевих бюджетів: механізм контролю в Шотландії та уроки для України. *Світ фінансів*. 2018. № 3 (56). С. 41–57.
4. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади / О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін / Асоціація міст України. Київ : ТОВ «ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ»», 2015. 396 с.
5. Гупаловська М. Шляхи підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів України. *Ефективна економіка*. 2019. № 10. URL: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/10_2019/54.pdf (дата звернення: 28.06.2021).
6. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 року № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p/conv#n9> (дата звернення: 01.07.2021).

7. Ступницька Т. Проблеми фінансової децентралізації в Україні. *Економіка харчової промисловості*. 2016. Т. 8. Вип. 1. С. 67–72.
8. Лисенко Ж. Проблеми та шляхи удосконалення реформи фінансової децентралізації з урахуванням міжнародного досвіду. *Вчені записки ТНУ імені В. Вернадського. Серія: Економіка і управління*. С. 63–67.
9. Денищенко Л. Фінансова діяльність органів місцевого самоврядування як фактор ефективності управління коштами громад в умовах фінансової децентралізації. *Причорноморські економічні студії*. 2020. № 51. С. 138–143.
10. Методичні рекомендації щодо здійснення оцінки ефективності бюджетних програм : Наказ Міністерства фінансів України від 17 травня 2011 року № 608. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0608201-11#Text> (дата звернення: 04.07.2021).

References:

1. Storonyanska I., Benovska L. (2014) Efficiency of use of financial resources of local budgets: problem-oriented analysis. *Strategic Priorities*, no. 1(30), pp. 84–90.
2. Lysyak L., Romenska K. (2014) Directions for improving the efficiency of local budgets in Ukraine. *Bulletin of Kyiv National University. T. Shevchenko*, no. 3(156), pp. 100–105.
3. Malinyak B., Pidlisny I., (2018) Efficiency of local budget expenditures: a control mechanism in Scotland and lessons for Ukraine. *World of Finance*, no. 3(56), pp. 41–57.
4. Planning and management of financial resources of the territorial community / О. Kyrylenko, B. Malynyak, V. Pismenny, V. Rusin / Association of Ukrainian Cities. Kyiv, VENI ENTERPRISE LLC, 2015. 396 p.
5. Gupalovskaya M.B. (2019) Ways to increase the efficiency of local budget expenditures in Ukraine. *Effective Economy*, no. 10. Available at: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/10_2019/54.pdf (accessed 28 June 2021).
6. The concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine, № 333-r from 01.04.2014. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r/conv#n9> (accessed 01 July 2021).
7. Stupnytska T. (2016) Problems of financial decentralization in Ukraine. *Economics of food industry*, vol. 8, issue 1, pp. 67–72.
8. Lysenko Zh Problems and ways to improve the reform of financial decentralization, taking into account international experience. *Scientific notes of TNU named after V. Vernadsky. Series: Economics and Management*, pp. 63–67.
9. Denischenko L. (2020) Financial activity of local self-government bodies as a factor of efficiency of community funds management in the conditions of financial decentralization. *Black Sea Economic Studies*, no. 51, pp. 138–143.
10. Methodical recommendations for evaluating the effectiveness of budget programs. Order of the Ministry of Finance of Ukraine, № 608 dated 17.05.2011. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0608201-11#Text> (accessed 04 July 2021).

E-mail: ludadenishenko@gmail.com