

УДК 336.2.026

Лазутіна Л.О.
молодший науковий співробітник
Національного наукового центру
«Інститут аграрної економіки»

ДЖЕРЕЛА ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

SOURCES OF LOCAL BUDGETS RURAL AREAS UNDER DECENTRALIZATION

АНОТАЦІЯ

У статті висвітлюється сучасний стан формування місцевих бюджетів сільських територій в умовах децентралізації з урахуванням внесених змін до бюджетного та податкового законодавства та супутніх нормативно-правових актів, проведено оцінку дохідної частини бюджету сільської ради. На основі проведеного дослідження визначено проблеми та шляхи покращення фінансового стану сільських територій. Сформульовано основні напрямки покращення подальшої бюджетної децентралізації для розвитку сільських територій.

Ключові слова: бюджетна децентралізація, місцевий бюджет, доходи сільської ради, джерела формування доходів, територіальна громада.

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрено современное состояние формирования местных бюджетов сельских территорий в условиях децентрализации с учетом внесенных изменений в бюджетное и налоговое законодательство и сопутствующие нормативно-правовые акты, проведена оценка доходной части бюджета сельского совета. На основе проведенного исследования определены проблемы и пути улучшения финансового состояния сельских территорий. Сформулированы основные направления улучшения дальнейшей бюджетной децентрализации для развития сельских территорий.

Ключевые слова: бюджетная децентрализация, местный бюджет, доходы сельского совета, источники формирования доходов, территориальная община.

ANNOTATION

The article highlights the current state of local budgets in rural areas under decentralization considering changes to the budget and tax legislation and pormative legal acts, the estimation of budget revenues of the village council. Based on the research the problems and ways to improve the financial condition of rural areas. The main directions formulated of improvement further fiscal decentralization for rural.

Keywords: fiscal decentralization, local budget revenues of the village council, sources of income, local community.

Постановка проблеми. Сьогодні Україна взяла курс на децентралізацію, свідченням чого є жваве обговорення в суспільстві [2], на всіх рівнях влади – фахівцями Міністерства фінансів, Міністерства регіонального розвитку, Державної фіскальної служби України, наукових колах – та прийняття нещодавно нормативно-правових актів.

Найбільш поширене розуміння децентралізації – «як делегування владних повноважень» [1]. Проте процес набагато глибший, насамперед тому, що на місцевий рівень передається кілька нових податків та трансфертів. Тобто, як свідчить досвід розвинутих країн, бюджетні реформи стосовно децентралізації слідує за інституційними змінами, хоча «фак-

тична процедура при впровадженні може включати значні політичні дискусії». Бюджетна децентралізація – це перенесення надходження доходів та/або здійснення витрат грошових коштів на більш низький рівень уряду при збереженні фінансової відповідальності [13]. Саме механізм формування доходів місцевих бюджетів при здійсненні реформи і є запорукою її успішності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемою децентралізації бюджетних коштів та зміцненням фінансової бази органів місцевого самоврядування займалися такі науковці, як Ю.І. Ганущак, Б.М. Данилишин [2], О.П. Кириленко, Л.В. Лисяк, І.О. Луніна, Ю.З. Пасічник [13], О.В. Слобожан [12], Л.Д. Тулуш [14] та ін. Але в умовах реформ питання формування сільських бюджетів під час децентралізації фінансових ресурсів потребують подальших системних досліджень у зв'язку зі змінами до законодавства і обраним вектором євроінтеграції.

Як зазначає Ю.В. Пасічник, «на формування місцевих бюджетів існує два погляди. Прихильники одного з них вважають, що місцеві бюджети мають формуватися «знизу», тобто, забезпечивши потреби конкретної адміністративно-територіальної одиниці, надлишок коштів передавати до вищих бюджетів. Прихильники іншої точки зору, навпаки, стверджують, що потрібно насамперед забезпечити загальнодержавні потреби, тобто місцевим бюджетам залишати тільки забезпечення мінімальних потреб і в разі наявності коштів – розподіляти їх між усіма відповідними адміністративно-територіальними одиницями» [13].

Загалом ситуацію з дохідною частиною місцевих бюджетів характеризують як непевну та не прогнозовану. Л. Тулуш зазначив, що «в результаті проведеної фіскальної реформи суттєво змінено порядок формування дохідної бази сільських бюджетів... механізм адміністрування до кінця не відпрацьовано, а фіскальний потенціал поки вивчено недостатньо. В такому випадку створюються значні ризики виконання дохідної частини сільських бюджетів, а, відповідно, й фінансування власних повноважень передусім у частині забезпечення соціально-економічного розвитку відповідної території» [14, с. 41].

До реформи структура розподілу фінансів мала наступний вигляд: 25% надходило до обласних бюджетів, 75% – до бюджетів міст обласного значення, до сіл і селищ надходжень не передбачалось [1]. Тепер до обласних бюджетів відраховується 15%, до бюджетів міст обласного значення – 60%, до держбюджету – 25%. Згідно з нововведеннями, місцеві бюджети втратили частину доходів від податку з доходів фізичних осіб – ПДФО [6].

Для посилення фінансової спроможності місцевих громад одночасно передбачена й адміністративна реформа, і переважна більшість великих, середніх та малих населених пунктів у свою дохідну частину мали б отримати додаткові ресурси. Зокрема, уряд вирішив повністю залишати в місцевих бюджетах надходження від сплати державного мита, надання адміністративних послуг, податку на майно та усі місцеві збори, а також 80% екологічного податку (дотепер було 35%) і додатковий п'ятивідсотковий акцизний збір. Передбачається, що переваги отримають об'єднані громади, бюджети яких прирівняють до бюджетів міст обласного значення і районів. Вони отримуватимуть 60% ПДФО та інші доходи. За офіційними повідомленнями уряду, станом на червень 2015 р. «децентралізація влади призвела до зростання доходів місцевих бюджетів на 37%» [15].

Проте до сьогодні адміністративно-територіальний устрій України залишився незмінним, тому процеси формування і використання фондів грошових коштів місцевих бюджетів так і залишаються залежними від центральної влади. Окрім того, разом із надходженнями в регіонах зросли і видатки, і тепер місцеві бюджети мають самостійно фінансувати навчальні та медичні заклади.

Мета статті полягає у висвітленні проблеми та особливості формування доходів місцевих бюджетів сільських територій в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як відомо, наприкінці 2014 р. Верховна Рада прийняла низку законів, які внесли багато змін до Бюджетного кодексу, зокрема, Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [4], яким, власне, й було розпочато процес децентралізації. Останній регулюється й іншими нормативними актами, такими як Бюджетний кодекс України зі змінами та доповненнями [6], Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15.07.97 р. № 452/97-ВР [7], Програма діяльності Кабінету Міністрів України від 11.12.2014 р. [8], Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» [9], Коаліційна угода 2014 р. [10], Закон України про добровільне об'єднання територіальних громад та про місцеве самоврядування [3] тощо.

Згідно цих документів, метою реформ для об'єкту нашого дослідження місцевих бюджетів сільських територій є:

- досягнення оптимального рівня розподілу ресурсу між державним і місцевими бюджетами для забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування та об'єднаних територіальних громад;

- упорядкування повноважень щодо здійснення видатків між державними та місцевими бюджетами з метою делегування органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноважень щодо надання базових послуг, виконання яких спрямоване на підвищення якості життя сільського населення;

- застосування нової методики складання проектів місцевих бюджетів на плановий бюджетний рік та розробки програм розвитку сільських територій з цільовим використанням бюджетних коштів;

- належне ресурсне забезпечення місцевого самоврядування, що передбачає наділити органи місцевого самоврядування фінансовими ресурсами відповідно до повноважень, перелік яких встановлюється законом, для забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів на засадах децентралізації відповідно до нового Податкового та Бюджетного кодексів;

- запровадження горизонтальної системи вирівнювання спроможності місцевих бюджетів за доходами, а саме формування державно-приватного партнерства, що спрямовані на проекти розвитку, пов'язаних з розбудовою, відновленням та модернізацією інфраструктури. Створення такої системи вирівнювання доходів місцевих бюджетів дозволятиме не вилучати усі понадпланові доходи у заможних громадах і водночас відійти від повного утримання менш заможних громад та стимулювати їх до розвитку;

- запровадити формульні розрахунки галузевих трансфертів у відповідності до оновлених стандартів надання послуг та фінансових нормативів їх забезпечення на одного отримувача послуги;

- сталий розвиток сільських територій, зокрема, законодавче забезпечення збільшення рівня фінансування місцевих бюджетів (шляхом сплати ПДФО за місцем здійснення підприємницької діяльності (розташування земельної ділянки)) та укладання соціальних угод між суб'єктами господарювання й органами місцевого самоврядування для фінансування розвитку сільської місцевості.

Відмітимо, що доходи місцевих бюджетів теж мають відповідну законодавчу базу, це Конституція України, Бюджетний кодекс, закони України «Про податкову систему України», «Про місцеве самоврядування в Україні» та ін.

У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених законом джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. У дохідній частині місцевого бюджету починаючи з 1998 р. окремо виділя-

ються доходи, необхідні для виконання власних повноважень, і доходи, необхідні для забезпечення виконання делегованих законом повноважень органів виконавчої влади, а починаючи з 2000 р. доходи включають загальний фонд і спеціальний фонд [3].

Відповідно до визначення Ю.В. Пасічника, «як окрема економічна категорія, доходи місцевих бюджетів виражають сферу економічних відносин суспільства, яка пов'язана з формуванням, розподілом та використанням фінансових ресурсів регіонального рівня і використовується місцевими органами влади для забезпечення поточних і перспективних завдань розвитку регіону» [13].

Власне, доходна частина сільського бюджету, згідно зі внесеними змінами до Бюджетного кодексу, складається з міжбюджетних трансфертів субвенцій, доходів загального та спеціального фондів.

Субвенції, згідно ст. 101 «Міжбюджетні трансферти» Бюджетного кодексу України, надаються з районного бюджету для утримання дошкільних навчальних закладів, будинків культури та бібліотек.

До доходів загального фонду сільського бюджету належать надходження, визначені згідно ст. 65 п. 1 Бюджетного кодексу України: акцизний податок від реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів в розмірі 5%; місцеві податки: податок на майно; транспортний податок; плата за

землю; єдиний податок; єдиний податок з сільськогосподарських товаровиробників; екологічний податок; державне мито, що сплачується за місцем розгляду та оформлення документів.

До доходів спеціального фонду сільського бюджету належать надходження, визначені ст. 69.1 Бюджетного кодексу України, а саме: кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва; 70% грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності; плата за оренду майна бюджетних установ. Надходжень до спеціального фонду, які б формували бюджет розвитку протягом 2015 р., не передбачається.

На прикладі сільської ради (найбільше село в районі) Чернівецької області нами досліджено джерела його доходів за період 2009 р. до бюджетних планів на 2015 р. (табл. 1).

З даних, наведених у таблиці, бачимо, що рівень доходів у 2015 р. знизився в 3,5 рази проти 2009 р., але наповнення бюджету за рахунок власних доходів і доходів спеціальних фондів (без офіційних дотацій та субвенцій) збільшилося в 1,08 рази: у 2009 р. 744,1 тис. грн., а в 2015 р. – 806,6 тис. грн., власні доходи збільшились майже у два рази. Це свідчить про те, що державної підтримки для даної сільської ради взагалі немає, а без офіційних трансфертів сільська рада може здійснювати лише основні функції, і доходи не покриватимуть повною

Таблиця 1

Фактичні джерела доходів сільської ради Чернівецької області за 2009–2015 рр., тис. грн

Роки	Всього	Дотація	Субвенція	Власні доходи	Доходи спец. фонди
2009	3566,2	2219,9	602,2	431,5	312,6
2010	3875,0	2861,5	245,7	493,2	274,6
2011	3182,6	1932,2	364,6	455,8	430,0
2012	1919,0	404,3	-	565,6	949,1
2013	1698,1	378,0	-	601,7	718,4
2014	1705,8	492,1	164,3	1049,4	467,9
2015*	997,1	-	190,5	770,9	35,7

* Бюджетний план на рік

Джерело: складено за даними звітності сільської ради відповідно до Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів, затвердженого МФУ, від 23.08.2012 р. № 938

Таблиця 2

Ефективність формування доходної частини місцевих бюджетів сільської ради Чернівецької області на прикладі сільської ради

Показники	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	2015 у % до 2009
Припадає доходів на 1 жителя СР, грн.	570,0	620,0	509,0	307,0	271,0	272,8	159,0	27%
Припадає доходів в середньому на 1двір СР, грн.	1850,6	2010,8	1651,5	999,0	881,2	885,2	498,9	37%
Співвідношення власних доходів і видатків (%)	13,7	11,6	14,1	36,8	35,4	61,5	80,0	6,07
Частка власних доходів у загальних доходах (%)	12,1	12,7	14,3	29,4	35	80,1	77,3	6,3

* Бюджетний план на рік

Джерело: розраховано за даними звітності сільської ради відповідно до Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів, затверджено МФУ, від 23.08.2012 р. № 938

мірою необхідні видатки, не говорячи про те, що на розвиток сільських територій взагалі не буде коштів. Їх ледь вистачає на фінансування комунальних послуг, енергоносіїв та оплату праці працівникам сільської ради при умові жорсткої економії.

Для довідки, у 2014 р. власні доходи районного бюджету за спеціальним фондом склали 12 млн. грн. (надходжень 56% по району, 91% – для сільських рад) і за загальним фондом 365 млн. грн. (податкові надходження складають 98% як для району, так і для сільської ради).

Ефективність формування дохідної частини місцевих бюджетів може бути проаналізована за рядом показників (табл. 2).

Аналіз ефективності формування дохідної частини бюджету сільської ради свідчить про значну зміну показників, зокрема, доходи на одного жителя села у 2015 р. порівняно з 2009 р. зменшилися на 73%. Тобто рівень фінансування катастрофічно скорочується. Співвідношення власних доходів до видатків збільшилися у 6,07 рази, частка власних доходів у загальних збільшилась у 6,3 рази. Це свідчить про те, що сільська рада в умовах скорочення бюджетного фінансування перейшла на самофінансування і у 2015 р. на 60% залежить від власних доходів. Якщо на території сільської ради не ведеться ніяка шкідлива виробнича діяльність, відсутні АЗС, немає нерухомості, яка не підпадає під податкову пільгу (на території досліджуваної сільської ради такі об'єкти відсутні), значного покращення годі й чекати. Проблемою у цьому процесі є «необхідність оптимального перерозподілу всередині району коштів між населеними пунктами, які збираються за рахунок додаткового акцизу, щоб ті населені пункти, які знаходяться на трасах та автодорогах і мають на своїй території автозаправні станції, магазини, готелі, могли ділитися з населеними пунктами, які не мають цієї дохідної частини» [15].

Вихід для такої сільської ради – це об'єднання в громаду з більш економічно ефективною територією. Оскільки об'єднані громади, бюджети яких будуть прирівняні до бюджетів міст обласного значення і районів, крім зазначених податків, одержуватимуть ще й 60% податку з доходів фізичних осіб та інші доходи, це дозволить оптимізувати видатки на утримання апарату управління.

Ці умови та особливості і мають бути закладені при застосуванні програмно-цільового методу у бюджетному процесі, зокрема, методика складання проектів місцевих бюджетів на плановий бюджетний рік, що відкриє розширені можливості для сільських територій. В умовах проведення децентралізації та об'єднання районних сільських рад у одну громаду, можна передбачити що витрати бюджету скоротяться на 80% (насамперед за рахунок економії на утримання сільських рад,

наприклад у чисельності складу у 2014 р. має 420 осіб, після об'єднання буде приблизно 85 осіб). У той же час доходи зберуться на такому ж рівні.

Застосування програмно-цільового методу передбачає і прогноз фінансів на перспективу. Зокрема, нами пропонується наступна динаміка вирівнювання доходів аналізованої сільської ради у 2016–2020 рр. на період реформ (рис. 1). Передбачено що у 2019 р. рівень доходів зросте, а завершальному етапі – складе 50% власних доходів, і значну роль ми відводимо державній підтримці формування місцевих бюджетів.

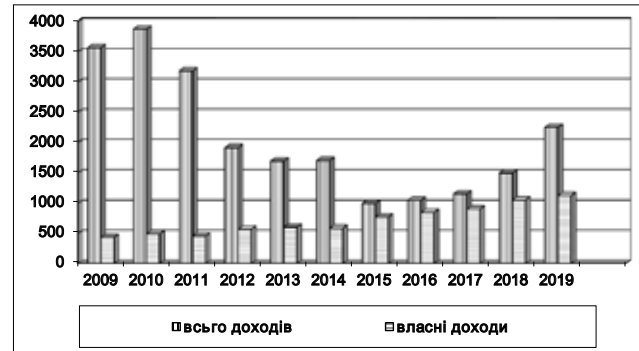


Рис. 1. Динаміка та прогноз збільшення доходів сільської ради до 2019 р., тис. грн.

Джерело: розраховано за даними звітності сільської ради відповідно до Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів, затверджено МФУ, від 23.08.2012 р. № 938, проектні дані розраховано автором

В Україні рівень бюджетної забезпеченості на виконання власних повноважень на одного мешканця є найнижчим серед європейських країн і сягає 28 євро [12], тоді як в Польщі – 305,0 євро, в Словаччині, Угорщині та Латвії – у межах 200 євро.

Тому надалі основними напрямками покращення подальшої бюджетної децентралізації для розвитку сільських територій мають стати:

- вплив органів влади на ставки основних податків, а також на надання пільг при сплаті;
- удосконалення стягнення податку на майно, оскільки розмір надходжень буде стабільним;
- надання повноважень місцевим органам влади на вихід на національний фінансовий ринок для залучення додаткових фінансових ресурсів (інвестицій, кредитів);
- для розвитку територій всі податки повинні сплачуватись за місцем проживання;
- розробка програм розвитку територій для підвищення інвестиційної привабливості;
- залучення громади до складання видаткової частини бюджету.

Висновки. Джерела формування місцевих бюджетів сільських територій в умовах децентралізації залежать від якості проведених реформ, від умілого розпорядження сільськими радами наявними адміністративними, технічними та людськими ресурсами.

За проведеними дослідженнями бюджету сільської ради Чернівецької області рівень доходів у 2015 р. знизився в 3,5 рази проти 2009 р., але наповнення бюджету за рахунок власних доходів і доходів спеціальних фондів (без офіційних дотацій та субвенцій) збільшилося в 1,08 рази, власні доходи зросли майже у два рази. Це свідчить про те, що сільська рада може здійснювати лише основні функції, доходи не покриватимуть повною мірою видатки, а на розвиток сільських територій коштів не вистачає.

Доходи на одного жителя села у 2015 р. порівняно з 2009 р. зменшились на 73%, рівень фінансування катастрофічно скорочується. Співвідношення власних доходів до видатків збільшились в 6,07 рази, частка власних доходів у загальних зростає. Тобто сільська рада в умовах скорочення бюджетного фінансування перейшла на самофінансування і у 2015 р. на 60% залежить від власних доходів.

Для поліпшення ситуації з фінансуванням сільських рад нами запропонована динаміка вирівнювання доходів аналізованої сільської ради у 2016–2020 рр. на період реформ, де передбачено, що у 2019 р. рівень доходів зростає, а завершальному етапі – складе 50% власних доходів.

Суть фінансової децентралізації бюджетів сільських рад полягає в тому, що для розвитку сільських територій запропоновано об'єднання сіл в громади, яким державою надані додаткові повноваження і які повинні бути підкріплені фінансовою базою місцевих бюджетів і підтримкою з боку держави у вигляді трансфертів. Вирішення законодавчих, організаційних та соціальних потреб дасть змогу бюджетам сільських рад та об'єднаним громадам мати достатній обсяг коштів на виконання не тільки делегованих повноважень, а й розвитку та можливості сільських жителів отримувати якісні послуги.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Аналіз фінансових наслідків адміністративно-територіальної реформи // Проект SuFTAR. Системне управління фінансування адміністративно-територіальної реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://fisco-id.com/download.php?m=an&l=ua&id=69>.
2. Данилишин Б.М. Децентралізація управління в Україні: з чого почати? / Б.М. Данилишин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kontrakty.ua/article/82116>.
3. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/280/97-вр.
4. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
5. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.
6. Бюджетний кодекс України, Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15.07.97 р. № 452/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
8. Програма діяльності Кабінету Міністрів України від 11.12.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247809587.
9. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.
10. Коаліційна угода 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koalicyjna_uhoda_parafovana_20_11.pdf.
11. Проект Постанови про Основні напрями бюджетної політики на 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54761.
12. Слобожан О. Зміни до бюджетного та податкового законодавства щодо бюджетної децентралізації / О. Слобожан // Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні (проект діалог) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://auc.org.ua>.
13. Пасічник Ю.З. Бюджетна система України : [навч. посіб.] / Ю.В. Пасічник. – К. : Знання-Прес, 2006. – 607 с.
14. Тулуш Л.Д. Дохідна база сільських бюджетів в умовах фіскальної децентралізації в Україні / Л.Д. Тулуш // Економіка АПК. – 2015. – № 3. – С. 39–50.
15. Унгурян П. Бюджетна децентралізація, яку проводить уряд, дозволила наповнити місцеві бюджети – нардеп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tsn.ua/politika/byudzhetna-decentralizaciya-yaku-provodit-uryad-dozvolila-napovnit-miscevi-byudzheti-nardep-422949.html?sw=close>.