

*О.Г. БУЛАВКА, кандидат економічних наук,
завідувач відділу соціально-економічного
розвитку сільських територій
Національний науковий центр „Інститут аграрної економіки”
Л.А. СТАВНИЧА, заступник директора Департаменту
науково-освітнього забезпечення АПВ та розвитку
сільських територій Міністерства аграрної політики та
продовольства України*

Місцеві бюджети – основа розвитку сільських територіальних громад

Постановка проблеми. Фінансова достатність органів місцевого самоврядування та їхня ефективна діяльність щодо соціального розвитку сільських територій є важливою передумовою подолання соціальної кризи на селі й економічного піднесення країни. Вона передбачає розв'язання таких завдань: децентралізацію влади та перенесення центру розбудови села і сільських територій на самоврядний рівень; активізацію місцевих громад, спрямовану на розвиток партнерських відносин між територіальними громадами, органами місцевого самоврядування та державою; забезпечення фінансової самодостатності місцевих органів влади як об'єктивної передумови формування ефективної системи місцевого самоврядування, спроможної самостійно розв'язувати проблеми економічного й соціального розвитку територій та екологічної безпеки проживання сільського населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Розв'язанню проблеми фінансової достатності місцевих бюджетів та соціального розвитку сільських територій значну увагу приділяють такі відомі вітчизняні дослідники, як І.З. Старостянська, М.А. Козоріз,

С.А. Давимука й ін. [1], І. Козак [2], Н.І. Блащук [3], Н.М. Борох [4], С.Е. Острович [5]. Із зарубіжних учених варто відзначити дослідження Л.Шредера [6], Мак-Дугласа, Mc.Master J. [8]. Узагальнення їхніх основних положень показує, що нині у державі та місцевому самоврядуванні існують суттєві проблеми. Вони пов'язані в основному із відчутним браком коштів щодо реалізації стратегічних і програмних положень розвитку сільських територій, особливо тепер, у період становлення ринкових відносин в економіці сільськогосподарського виробництва, коли продовжується подальше зниження обсягів фінансових ресурсів місцевого значення, які перерозподіляються через державну податкову систему на соціум села.

Мета статті – пошук можливостей поліпшення фінансових надходжень до місцевих бюджетів та створення реальної здатності органів місцевого самоврядування щодо ефективної соціальної розбудови сільських територій.

Виклад основних результатів дослідження. Формування стійкого й ефективного механізму розвитку сільських територій, яке є нині на порядку денному урядових структур і місцевого самоврядування, передбачає збалансоване розв'язання економічних, со-

ціальних та екологічних проблем на селі в комплексі. Ґрунтується воно на децентралізації повноважень держави і створенні сприятливого для місцевого самоврядування фінансового середовища формуванням самодостатності й соціальної мобілізації сільських територіальних громад. Саме на ці завдання спрямовуються схвалена урядом Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [9] і Проект Конституційних змін щодо децентралізації влади [10].

Фінансовою основою діяльності місцевого самоврядування є місцеві бюджети, які використовуються переважно на виконання завдань щодо соціально-економічного розвитку підвідомчих територій. Згідно із Законом України „Про місцеве самоврядування” [11] їх розробляють і затверджують місцеві органи самоврядування самостійно. Самостійність діяльності місцевого самоврядування гарантується власними, закріпленими законами, доходами місцевих бюджетів, а також правом самостійно визначати напрями їхнього використання. При цьому фінансову потребу розраховують, виходячи із нормативів бюджетної забезпеченості кожного жителя села соціальними послугами та встановленого законом рівня їхніх потреб.

Держава також бере участь у формуванні місцевих бюджетів. Вона делегує органам місцевого самоврядування частину своїх повноважень і під них гарантує фінансову забезпеченість. Тобто, при формуванні місцевих бюджетів між місцевим самоврядуванням та державою створюються і взаємодіють міжбюджетні відносини щодо створення належного соціуму на селі.

Місцеві бюджети включають поточний бюджет та бюджет розвитку. Кошти поточного бюджету спрямовуються на утримання функціонуючих об’єктів соціальної інфраструктури, кошти бюджету розвитку – на розробку й реалізацію програм соціально-економічного та культурного розвитку села і сільських територій.

Перелік доходів місцевих бюджетів закріплений Бюджетним кодексом України (ст. 64–69) [12] та Законом про Державний бюджет України [13]. Джерелами їхнього наповнення є законодавчо установлені загалнодержавні й місцеві податкові надходження, збори, а також інші обов’язкові платежі та неподаткові надходження (доходи від власності, підприємницької діяльності, адміністративні збори, платежі, штрафи й інше). Разом вони поділяються на закріплені та власні доходи.

Закріплені – це загальнодержавні доходи, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів і закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування (загальний фонд). До них належать:

- податок на доходи фізичних осіб;

- державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;

- плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад;

- плата за державну реєстрацію суб’єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад;

- плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів, автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляється виконавчими органами рад;

- надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

- єдиний податок для суб’єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам.

Власні – це доходи спеціального фонду, які не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Збираються вони з підвідомчих територій і, згідно із законодавчими нормами, належать виключно місцевій владі (місцеві податки та збори, плата за комунальні послуги, доходи від майна, прибутки комунальних підприємств і т.д.). Джерелами їх наповнення є:

- місцеві податки та збори, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування;

- плата за землю;

податок із власників транспортних засобів у частині, що зараховується до відповідного бюджету;

надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами;

податок на промисел, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;

плата за забруднення навколишнього природного середовища у частині, що зараховується до відповідного бюджету;

кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що знаходиться у комунальній власності;

фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

плата за оренду майнових комплексів, що знаходяться у комунальній власності;

надходження від місцевих грошово-речових лотерей;

плата за гарантії (для областей, районів);

гранти та дарунки у вартісному обчисленні;

власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів відповідного бюджету;

податок на прибуток підприємств комунальної власності;

платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення;

інші передбачені чинним законодавством надходження.

Однією з основних функцій місцевих органів влади є концентрація дій на виконанні базових напрямів соціальної політики, яке залежить від фінансової спроможності місцевих бюджетів. Слід зауважити, що сучасна недосконалість механізмів формування доходів місцевих бюджетів, їхня вертикальна й горизонтальна розбалансованість, відсутність прозорого механізму розподілу та використання міжбюджетних трансфертів, суттєва диференціація сільських рад як за рівнем власних доходів місцевих бюджетів,

так і за рівнем видатків із розрахунку на мешканця залишають нині місцеві органи влади досить слабкими та нестабільними. Тому проблемам удосконалення механізму наповнення бюджетів територіальних громад, активізації органів місцевого самоврядування щодо соціальної розбудови сільських територій як на державному, так і місцевому рівнях нині приділяється значна увага. Фінансове забезпечення діяльності місцевого самоврядування повинно відбуватися переважно за рахунок власних доходів. Щодо цього існують різні думки, а саме: одні пропонують розширити кількість податків та зборів, зокрема, ввести податок на багатство, туризм, поліпшення екології тощо; інші – навпаки, скоротити кількість податків, а деякі автори пропонують підвищити ставки окремих податків і т.д.

Як на наш погляд, то в сучасних умовах необхідно на державному рівні переглянути нормативи перерозподілу податкових надходжень до місцевих бюджетів, враховуючи фінансове забезпечення усіх повноважень держави й місцевого самоврядування щодо створення належного соціуму на селі. При цьому нормативи перерозподілу мають бути прозорими і тривалий період стабільними.

Як показує аналіз міжбюджетних відносин та формування місцевих бюджетів сільських рад у Тетіївському, Кагарлицькому й Обухівському районах Київської області, міжбюджетні відносини між державою і місцевим самоврядуванням є нині найболючішою проблемою. Зокрема, аналіз місцевого бюджету села П'ятигори Тетіївського району за 2012 та 2013 роки переконливо показує, що місцеве самоврядування на нинішній час практично неспроможне впливати на формування місцевих бюджетів (табл.). Самоврядні структури продовжують відмежовуватися від ефективного нарощування доходів місцевих бюджетів.

Існує надмірна централізація бюджетних ресурсів, що не стимулює органи місцевого самоврядування ефективно формувати й використовувати свої фінансові ресурси. У загальних і спеціальних фондах місцевих бюджетів частка трансфертів становить відповідно 60-74 та 26-30%.

**Доходи та видатки місцевих бюджетів с. П'ятигори Тетіївського району
Київської області за 2012 і 2013 роки**

Доходи	2012		2013		2013 р. до 2012 р., %
	грн	%	грн	%	
Загальний фонд					
Доходи загального фонду та офіційні трансферти – всього	1074900	100,0	1076800	100,0	100,2
З них:					
податкові надходження	277740	25,9	434590	40,4	156,5
у тому числі:					
податок на доходи фізичних осіб	120890	11,2	267740	24,9	221,5
збори та плата за спеціальне використання при- родних ресурсів	121550	11,3	128650	11,9	105,8
збір за спеціальне використання лісових ре- сурсів	1100	0,1	1000	0,1	90,9
плата за землю	120450	11,2	127650	11,9	106,0
місцеві податки і збори	12400	1,2	13700	1,3	110,5
фіксований сільськогосподарський податок	22900	2,1	24500	2,3	107,0
неподаткові надходження	150	0,01	200	0,01	133,3
інші надходження	10	0,0	10	0,0	100,0
офіційні трансферти	797000	74,1	642000	59,6	80,6
Спеціальний фонд					
Доходи спеціального фонду та офіційні трансферти – всього	96810	100,0	127300	100,0	131,5
Доходи спеціального фонду	66910	69,1	94600	74,3	141,4
З них:					
податкові надходження	34500	35,6	66180	52,0	191,8
у тому числі:					
збір за першу реєстрацію транспортного засобу	1800	1,9	2100	1,6	116,7
місцеві податки і збори	31800	32,8	62900	49,4	197,8
у т.ч. єдиний податок	29800	30,8	60000	47,1	201,3
екологічний податок	890	0,9	1180	0,9	131,1
інші збори	10	0,0	-	-	-
неподаткові надходження	32410	33,5	28420	22,3	87,7
офіційні трансферти	29900	30,9	32700	25,7	109,4
Видатки					
Видатки загального та спеціального фонду – всього	1546843,31	100,0	1204100,00	100,0	77,8
Державне управління	273124,86	17,7	199281,00	16,6	73,0
Освіта	891135,65	57,6	823566,00	68,4	92,4
у т.ч. дошкільні заклади освіти	891135,65	57,6	823566,00	68,4	92,4
Житлово-комунальне господарство	65851,80	4,3	-	-	-
у т.ч. благоустрій села	-	-	-	-	-
Культура і мистецтво	211058,00	13,6	82353,00	6,8	39,0
Будівництво	64166,00	4,1	60000,00	5,0	93,5
Охорона здоров'я	-	-	-	-	-
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок телекомунікації та інформатика	40597,00	2,6	37700,00	3,1	92,9
Цільові фонди	910,00	0,1	1200,00	0,1	131,9

Джерело: Розраховано автором на основі зведених даних місцевих бюджетів за доходами по загальному і спеціальному фондах та витратах на 2012 і 2013 роки.

Надзвичайно низька частка власних місцевих фінансових надходжень до місцевих бюджетів робить їх значною мірою досить залежними від офіційних державних трансфертів. Слід зазначити, що дотаційне вирівнювання навіть у таких обсягах не дає змоги

надавати територіальним громадам якісні, гарантовані державою послуги. Їх не вистачає навіть на невідкладні соціальні заходи, зокрема, на виплату заробітної плати працівникам бюджетної сфери. Порушується їхня збалансованість за доходами і витратами

(за 2012 рік видатки перевищили доходи на 375,1 тис. грн), залишається поза увагою прихований дефіцит місцевих бюджетів.

Таким чином, сучасні реалії фінансової спроможності органів місцевого самоврядування потребують негайного коригування всієї системи формування й використання місцевих бюджетів, зокрема, їх податкового наповнення. Як приклад, основним податком наповнення бюджетів місцевого рівня є податок на доходи фізичних осіб. Для ефективнішого наповнення дохідної частини місцевих бюджетів пропонується майже половину надходжень цього податку відносити до загального фонду місцевих бюджетів і залишати за місцем проживання працівників, а не за місцем праці. Нині у переважній більшості сільських населених пунктів близько половини чисельності працездатних осіб працюють поза межами свого проживання.

Крім того, доцільно ще 10-15% цього податку залишати у бюджеті розвитку місцевих бюджетів.

Наступним за обсягом джерелом надходжень до місцевих бюджетів є плата за землю. Це узагальнюючий у двох формах податок: єдиний земельний податок, частка якого у нашому дослідженні становить 14% та орендна плата за землі державної й комунальної форм власності – 86%.

Цей податок за нормами фінансового законодавства належить до загальнодержавних податків і зараховується до бюджетів місцевого самоврядування не в повному обсязі, а розподіляється пропорційно між місцевим та державним бюджетами у певному співвідношенні [12].

Доцільно цей податок віднести до місцевих податків і стовідсотково спрямувати його надходження у місцеві бюджети сільських територіальних громад, тобто за місцем знаходження земельних ділянок. При цьому на законодавчому рівні відпрацювати механізми: контролю за належним виконанням договорів оренди землі в межах населених пунктів, особливо, що стосується сплати податків керівниками сільськогосподарських підприємств; проведення періодичного перегляду орендних ставок залежно від нормативно-грошової оцінки землі; посилення контролю

за наданням органами місцевого самоврядування пільг зі сплати цього податку [14].

До резервів збільшення надходжень до місцевих бюджетів слід віднести також переукладення договорів оренди на вигідніших економічно обґрунтованих для громади умовах оренди, а також надання в оренду земельних ділянок, які тривалий період не використовуються у виробництві.

Податки „Збір за першу реєстрацію транспортного засобу” та „Збір за місця для паркування транспортних засобів” належать до власних надходжень місцевих бюджетів сільських громад, але залишається в них лише 50%. Аналіз опитування голів сільських рад Київщини показує, що 100% цих надходжень доцільно залишати у віданні територіальних громад.

Висновки. Для підвищення наповнення дохідної частини місцевих бюджетів територіальних громад необхідно:

закріпити за місцевими бюджетами в повному обсязі такі надходження: податок загального фонду „Плата за землю”, „Збір за першу реєстрацію транспортного збору” і „Збір за місця паркування транспортних засобів”, 50% „Податку на доходи фізичних осіб” віднести до загального фонду надходжень та 10-15% – до спеціального фонду місцевих бюджетів;

з метою вирівнювання фінансових бюджетних доходів „бідних” і „багатих” територіальних громад на законодавчому рівні запровадити прозору формулу розподілу міжбюджетних трансфертів до місцевих бюджетів;

ліквідувати надмірну централізацію офіційних трансфертів та підвищити роль власних місцевих податків і зборів у формуванні місцевих бюджетів;

налагодити систему контролю за формуванням та використанням місцевих бюджетів, вчасно впродовж року надавати необхідні їм обсяги дотацій, субсидій і субвенцій;

посилити вплив органів місцевого самоврядування на територіальні суб'єкти господарювання щодо забезпечення працюючих сільських жителів робочими місцями, своєчасно надавати працюючим оплату праці, ліквідувати заборгованість та тінізацію її виплати.

Список використаних джерел

1. *Старостянська І.З.* Моніторинг виконання місцевих бюджетів Львівської області за 2012 рік / І.З. Старостянська, М.А. Козоріз, С.А. Давимука [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ird.gov.ua/structure/vid_7_pdf/vid_7_mon.pdf.
2. *Козак І.* Сільська казна порожня, або чим наповнити місцевий бюджет і як ним розпорядитися? / І. Козак [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2050/>.
3. *Блащук Н.І.* Плата за землю як джерело дохідної частини бюджету / Н.І. Блащук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndi-fp.asta.edu.ua/thesis/93/#.U33iRHbPLGg>.
4. *Борох Н.М.* Шляхи вдосконалення механізму поповнення дохідної частини місцевих бюджетів України в кризовий період економіки / Н.М. Борох // Бізнес Інформ. – 2012. – №6. – С. 55–56. Режим доступу http://www.business-inform.net/annotated-catalogue/?year=2012&abstract=2012_06_0&lang=ua&stqa=10.
5. *Острович С.Е.* Місцеві бюджети України: фінансово-правові питання їх зміцнення, збалансованості, стійкості / С.Е. Острович [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/1687/%CE>.
6. *Шредер Л.* Налоги, прочие доходы и распределение финансов между разными уровнями власти. Международный опыт / Л. Шредер // Финансирование местного самоуправления и инфраструктуры городов в Украине. – К., 1994. – С. 16-28.
7. McMaster J. Urban Financial Management. – Wash., D.C., World Bank. –1994. – P.7.
8. Intergovernmental fiscal relations and macroeconomic management in large countries / Ed. S.P. Gupta and other. – Wash., D.C., World Bank. – 1994. – P.110.
9. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / Уряд. кур'єр від 11.04.2014. – № 67.
10. Проект Конституційних змін щодо децентралізації влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://minregion.gov.ua/konceptsiya-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-333230/rozasnennya-schodo-zmin-do-konstituciyi-ukrayini-na-realizaciyu-reformi-miscevogo-samovryaduvannya-ta-kursu-uryadu-na-decentral-449374/?print=1>.
11. Закон України „Про місцеве самоврядування” // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст.170.
12. Бюджетний кодекс України // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 2010. – № 50, / № 50-51. – С. 1778, Ст. 572.
13. Закон про Державний бюджет України (щорічний).
14. Закон України „Про місцеве самоврядування”, ст. 59. / Голос України від 12.06.1997.

Стаття надійшла до редакції 26.05.2014 р.

* * *

Новини АПК

Експерти обговорили перспективи потрапляння української молочної продукції на ринок ЄС

17 червня поточного року за участю першого заступника Міністра аграрної політики та продовольства України Івана Бісюка і заступника Голови Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України Віталія Башинського відбулося засідання круглого столу на тему "Коли українська продукція потрапить на ринок ЄС?". У заході взяли участь представники Мінагрополітики та експерти неурядових організацій.

На засіданні круглого столу розглянуто питання, пов'язані з проведенням низки аудитів щодо оцінки відповідності підприємств і державного контролю при виробництві молока та молочних продуктів в Україні вимогам європейського законодавства інспекторами Офісу з питань продовольства та ветеринарії (Food and Veterinary Office (FVO) Генерального Директорату з питань охорони здоров'я та захисту прав споживачів (DG SANCO).

Наголошено на необхідності прийняття рамкового законодавства у сфері безпечності харчових продуктів, розглянуто перспективи вітчизняних виробників на ринку ЄС, а також поінформовано про проведення освітніх семінарів, які дадуть можливість підготувати молокопереробні заводи до місії DG SANCO та розробити низку практичних заходів із покращення якості молочної сировини в Україні.

Під час проведення 82-ї Генеральної сесії Всесвітньої організації охорони здоров'я тварин (МЕБ) (25-31 травня 2014 р., м. Париж, Франція) було досягнуто домовленостей із представниками Генерального Директорату Європейської Комісії з питань охорони здоров'я та захисту прав споживачів щодо проведення у липні 2014 року низки верифікаційних візитів до України з метою вирішення питань просування продуктів тваринного походження – молока та молочних продуктів, м'яса яловичини, м'яса свинини, а також тварин у живій масі – кролів і страусів на європейські ринки.

Прес-служба Мінагрополітики України