

Труфен А. О.
кандидат економічних наук, доцент кафедри обліку і аудиту,
Чернівецький торговельно-економічний інститут
Київського національного торговельно-економічного університету

Trufen A. O.
Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor of the Department of Accounting and Auditing,
Chernivtsi Trade and Economic Institute
Kyiv National University of Trade and Economics

РОЗВИТОК БЮДЖЕТІВ СІЛЬСЬКИХ ГРОМАД

THE DEVELOPMENT OF THE BUDGETS OF RURAL COMMUNITIES

Анотація. У статті охарактеризовано та проаналізовано розвиток бюджетів сільських громад, модель фінансового забезпечення розвитку сільських територіальних громад, фінансова децентралізація бюджетів сільських рад.

Ключові слова: сільська територіальна громада, реформування, законодавча база, доходи сільської ради, джерела формування доходів, територіальна громада.

Постановка проблеми. На сьогодні в Україні формується державна політика в галузі розвитку сільських територій, які мають багаті природні ресурси, економічний і культурний потенціал, що може забезпечувати повну зайнятість, високий рівень якості життя наших громадян. Стратегічна мета фінансового забезпечення розвитку сільських територій – це формування економічної ефективності, екологічної безпеки та соціальної справедливості на селі. Однак сформована соціально-економічна ситуація на селі дає змогу стверджувати, що сільські території переживають системну кризу, основними проявами якої є низький рівень доходів сільського населення, високий знос основних виробничих засобів, насамперед, у сферах житлово-комунального господарства, транспорту, охорони здоров'я, слабкість розвитку виробничої інфраструктури, низький рівень розвитку малого та середнього бізнесу, зниження якості сільського життєвого середовища і загострення проблеми бідності населення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню проблем розвитку бюджетів сільських громад присвячені праці багатьох вчених: Т. Боголіб, О. Бугуцького, О. Булавки, М. Гриценка, В. Дієспарова, В. Карпенка, О. Онищенко, М. Орлатого, О. Павлова, І. Прокопи, П. Саблука, В. Юрчишина та інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Дослідженню даної теми присвячено дуже багато праць науковців, але в подальшому потрібно буде більше звернути увагу на дослідження механізму формування доходів сільських бюджетів, що стане запорукою їх успішного функціонування.

Мета статті. Охарактеризувати та проаналізувати розвиток бюджетів сільських громад.

Виклад основного матеріалу. Вітчизняні вчені, аналізуючи діяльність сільських територіальних громад і причини їх недостатнього фінансування, не лише теоретично обґрунтували шляхи наповнення місцевих бюджетів, але й дали конкретні практичні пропозиції, що були використані в розробці низки нових законів та указів, що прямо або опосередковано впливають на соціально-економічні умови життя сільського населення.

Починаючи з 2010 року, у сільському господарстві України помітні позитивні тенденції стабілізації та роз-

витку. Проте вони поки що майже не відбилися на умовах життя селян, адже не слід забувати, що впродовж 1990-1999 років обсяг виробництва сільськогосподарської продукції зменшився на 51,5 %. Це засвідчує глибину кризових процесів, а відтак потрібен достатньо тривалий час, щоб позитивні зрушення на селі стали помітні і відчутні кожному сільському жителю. Як відомо, майже не зростають реальні прибутки сільського населення, головним джерелом доходів селян залишаються надходження від низькопродуктивної праці в особистих підсобних господарствах. Практично припинилося оновлення матеріальної бази соціальної інфраструктури, майже не відновлюється діяльність підприємств сфери обслуговування [6].

Централізація системи фінансування ОМС, зокрема, їх базового рівня – сільських рад, стала одним із наслідків надмірної централізації повноважень, у тому числі й щодо можливості розпоряджатися ресурсами. Відповідно компетенція місцевого самоврядування щодо розпорядження локальними ресурсами вкрай обмежена. За таких умов місцеве самоврядування практично втратило первісну сутність свого функціонування. Адже у Європейській хартії [2] записано, що місцеве самоврядування означає право і спроможність ОМС у межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

Дотаційність більшості сільських бюджетів перевищує 70%, і лише на 30% вони формуються від власних доходів ОМС. У деяких країнах Європи за дотаційності понад 70% уводяться елементи прямого державного управління місцевим бюджетом.

Очевидною є необхідність посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами через передачу (повернення) їм повноважень розпорядження землями поза межами населених пунктів [5, с. 31]. У Верховну Раду подано законопроект «Про деякі заходи щодо посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами» від 02.12.2014 р. № 1159 [3], у якому записано: віднести до комунальної власності відповідних територіальних громад сіл, селищ, міст всі землі, розташовані за межами населених пунктів у межах територій сільських, селищних, міських рад, крім земель спеціального призначення.

Слід зазначити, що спершу Земельний кодекс України визначав юрисдикцію ОМС щодо розпорядження землею й за межами населених пунктів, і громада розпоряджалася нею до 1 січня 2002 р. (ст. 122 Земельного кодексу [4] в попередній редакції). У Плані заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (затверженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. №591) [7] у п. 1 передбачено внесення змін до Земельного кодексу України щодо розширення повноважень ОМС з розпорядження земельними ділянками, у тому числі за межами населених пунктів (виконання – у вересні 2014 р.).

Із нововведень слід відзначити й те, що з 15 жовтня 2014 р. територіальні органи земельних ресурсів під час розгляду питань щодо надання у власність або користування земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності, надсилатимуть ОМС запити про висловлення позиції щодо можливості надання дозволу на розроблення документації із землеустрою (колегією земельного відомства прийнято відповідне рішення). Відповіді на ці запити мають стати підставою передачі у власність або користування цих земельних ділянок. Однак відповідного нормативно-правового документу немає.

Проводиться робота із забезпечення доступу голів сільських і селищних рад до необхідних реєстрів: Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, який став публічним з 2015 р. (однак містить інформацію лише за декілька останніх роки); з 6 жовтня 2015 р. відкрито реєстр власників земельних ділянок за запитом до Державного земельного кадастру (електронний сервіс). Таким чином, голови сільських і селищних рад зможуть за наявності кадастрового номеру земельної ділянки вивести, хто є власником цієї земельної ділянки, і краще контролювати надходження плати за землю чи ФСП до сільського бюджету.

Важливо унормувати обов'язковість реєстрації сільськогосподарських підприємств за фактичним місцем ведення діяльності. Для цього необхідно реєструвати структурні підрозділи цих підприємств зі статусом відокремлених за місцезнаходженням використовуваних у виробництві сільськогосподарських земель у межах певних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, зокрема сіл (очевидно ці села будуть місцями масового проживання задіяних у цих підприємствах працівників). Тоді б податки і платежі надходили у сільські бюджети. Чинний Цивільний кодекс України [11] допускає варіанти (ст. 93 визначає, що місцезнаходженням юридичної особи є фактичне місце ведення діяльності чи розміщення офісу), а Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» (у ст. 1 термін «місцезнаходження юридичної особи» подається як адреса органу або особи, які виступають від її імені (виконавчий орган)) більшою мірою орієнтує сплачувати податки (ФСП, ПДФО) за місцем розташування офісу.

Для прикладу, станом на 1 листопада 2013 р. у м. Київ було зареєстровано 659 (у 2014 р. – 616) діючих сільськогосподарських підприємств (зареєстровані юридичні особи та їх відокремлені підрозділи за основним видом діяльності), що майже стільки ж (дещо менше) за кількістю сільгоспідприємств як Івано-Франківській, Рівненській областях [8]. Кількість найманих працівників на підприємствах сільського господарства, зареєстрованих у м. Київ, становить 10,6 тис. осіб, або 1,8% від загальної кількості найманих працівників галузі. Таким чином, у бюджет міста надходить фіксований сільськогосподар-

ський податок і податок на доходи фізичних осіб від чималої кількості сільськогосподарських підприємств.

Щодо податку на доходи фізичних осіб, який був основним джерелом надходжень сільських бюджетів, то, крім збільшення частки сільських бюджетів при його розподілі, важливо унормувати надходження до відповідного бюджету за місцем реєстрації (проживання) платника податку. За нинішньої практики спрямування цього податку до бюджету за місцем розташування роботодавця обділеними виявляються саме сільські бюджети. На початок 2014 р. 55% зайнятого сільського населення працювали за межами місця реєстрації проживання, більшість (67%) з них – у містах і селищах міського типу [9, с. 101]. І ці процеси посилюються: кількість зайнятого сільського населення у містах і селищах міського типу на початок 2014 р. перевищувала рівень 2005 р. на 22% (у 2005 р. перевищувала рівень 2001 р. на 33%). А, отже, стягуваний з них податок надходить у бюджети міст і селищ, водночас як середовище їх проживання – село і сільська місцевість недоотримували необхідні фінансові ресурси для облаштування території і соціально-економічного розвитку.

Очевидним є те, що земельні ресурси і сільськогосподарське виробництво, які завжди були основою розвитку сільських громад (тим більше сільське господарство вже ряд років демонструє позитивний тренд розвитку щодо обсягів виробництва продукції, доходів, рентабельності), не виконують зараз такої ж ролі щодо наповнення сільських бюджетів і розвитку сільських громад. Важливо при децентралізації повноважень, ресурсів і фінансів максимально врахувати і забезпечити потреби та основи розвитку на базовому рівні – на рівні сільської громади.

На сьогодні здійснюється фінансова децентралізація бюджетів сільських рад, яка 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.

Побудова ефективної моделі фінансового забезпечення розвитку сільських територіальних громад можлива лише при орієнтуванні села та державної політики на забезпечення фінансової та адміністративно-управлінської самостійності сільських територій, тобто на випробувану європейськими державами модель бюджетного федералізму. Її впровадження в процес управління розвитком сільських територій: «з одного боку, створює у керівників сільських органів місцевого самоврядування достатній рівень мотивації для захоплення інвесторів вкладати кошти в економіку відповідних сільських територій, а з іншого, дає змогу найбільш раціонально розпоряджатися бюджетними коштами, спрямовуючи їх у ті сфери господарської діяльності, які є пріоритетними для кожної сільської території». Так, модель бюджетного федералізму сприяє вирішенню тих питань, які сьогодні особливо гостро стоять перед українським селом, а також дозволяє наблизити вітчизняну систему управління розвитком сільських територій до основних пріоритетів європейського розвитку держави та села зокрема [10, с. 130].

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.

Список літератури:

1. Долженко І.І. Фінансове забезпечення розвитку сільських територій у контексті європейської інтеграції України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnau_econ_2013_181\(5\)_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvnau_econ_2013_181(5)_4).
2. Європейська хартія місцевого самоврядування – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Законопроект «Про деякі заходи щодо посилення ролі територіальних громад в управлінні земельними ресурсами» від 02.12.2014 р. № 1159 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52596.
4. Земельний Кодекс України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
5. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні: наукова доповідь / за ред. д-ра екон. Наук І.О. Луніної; НАН України, ДУ «Ін-т екон. Та прогноз. НАН України». – К., 2016. – 70 с.
6. Коваль Г. Сільська територіальна громада в контексті завдань суспільного розвитку України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://el-zbirn-du.at.ua/2014_2/23.pdf.
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 08.04.2015 р. № 349-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80>.
8. Сільське господарство України: стат. зб. – К.: Державна служба статистики України, 2015. – С. 212.
9. Соціально-економічне становище сільських населених пунктів України: стат. зб. – К.: Державна служба статистики України. – 2014. – С. 6, с. 101.
10. Сторонянська І., Пелехатий А. Фінансове забезпечення розвитку сільських територіальних громад: монографія / Ірина Сторонянська, Андрій Пелехатий. – Львів: ДУ «ІРД імені М. І. Долишнього НАН України», 2014. – 190 с.
11. Цивільний кодекс України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

Анотація. В статтю охарактеризовано і проаналізовано розвиток бюджетів сільських об'єднань, модель фінансового забезпечення розвитку сільських територіальних об'єднань, фінансова децентралізація бюджетів сільських рад.

Ключевые слова: сільська територіальна громада, реформування, законодавча база, доходи сільської ради, джерела формування доходів, територіальна громада.

Summary. The article describes and analyzes the development of the budgets of rural communities, the model of financial provision of development of rural territorial communities, financial decentralization of the budgets of rural councils.

Key words: rural territorial community, reform, legislation, incomes of the rural Council, sources of income, the local community.