

Сокровольська Н. Я.,

аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту

Академії фінансового управління

Міністерства фінансів України,

асистент Буковинської державної фінансової академії

ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ПРИКЛАДІ ІВАНО-ФРАНКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

Розглянуто проблеми формування бюджетів органів місцевого самоврядування. Визначено потребу в укрупненні територіальних громад та врегулюванні статусу міських районів.

Ключові слова: територіальна громада, бюджет місцевого самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, компетенції органів місцевого самоврядування, формульний розрахунок.

З ухваленням у 2001 р. Бюджетного кодексу України було закладено сучасні фінансові підвалини місцевого самоврядування, які значною мірою відповідають загальносвітовим та європейським тенденціям розвитку. Про це свідчать розмежування видаткових функцій між рівнями бюджетної системи, стабілізація вертикального розподілу доходів, підвищення прозорості, справедливості, неупередженості та передбачуваності міжбюджетних відносин, що відзначається як вітчизняними, так і зарубіжними експертами. Приєднання України до Європейської хартії самоврядування означає, що наша держава взяла на себе зобов'язання цілеспрямовано реалізовувати її принципи, зокрема принцип фінансової самостійності місцевих органів влади.

Як переконує досвід розвинутих країн, розв'язання фінансових проблем територій здійснюється через надання місцевим органам влади стабільно закріплених дохідних джерел, розширення сфери місцевого оподаткування та реформування системи міжбюджетних відносин у країні¹. Проте, незважаючи на певний прогрес у розбудові міжбюджетних відносин, наразі все ще залишається невирішеною низка проблем, що загалом ускладнює функціонування місцевої влади в Україні. Ці проблеми частково пов'язані з тим, що проведена за неререформованого, успадкованого від радянських часів, адміністративно-територіального устрою нова організація міжбюджетних відносин недостатньою мірою вирішує питання забезпечення самодостатності фінансів територіальних громад, зокрема на базовому рівні самоврядування — рівні міст районного значення, селищ і сіл. Наслідками цього стали: фрагментація органів місцевого самоврядування, що унеможливило надання ними державних і громадських послуг навіть на мінімально прийнятному рівні; неповна реалізація бюджетних прав територіальних громад (кількість адміністративно-територіальних одиниць у декілька разів пере-

¹ Зайчикова В. В. Місцеві фінанси України та європейських країн / В. В. Зайчикова. — К. : НДФІ, 2007. — С. 138–139.

вищує кількість місцевих бюджетів); збереження ієрархії у міжбюджетних відносинах на базовому рівні самоврядування.

Слід зазначити, що згадані проблеми та явища певною мірою висвітлювалися у публікаціях окремих науковців. Так, С. Слухай довів, що адміністративний статус населеного пункту має вплив на фінансове забезпечення територіальної громади². За висновком І. Луніної, однією з сучасних проблем організації місцевих фінансів України є недоліки адміністративно-територіального поділу, зокрема включення до складу певних територіальних громад однопорядкових і відсутність чітко визначених територіальних меж населених пунктів³. Ці питання розглядалися у публікаціях В. Кравченка⁴ та інших економістів. Проте загалом зазначена проблематика є поки що малодослідженою і, на наш погляд, потребує більшої уваги практиків та науковців, оскільки вирішення цих важливих для громади питань безпосередньо позначається на місцевому соціально-економічному розвитку.

Завданням статті є аналіз взаємозв'язку між фінансовим забезпеченням місцевих органів влади та інституційними характеристиками системи міжбюджетних відносин, на основі якого пропонуватимуться шляхи поліпшення фінансового забезпечення місцевих бюджетів. Матеріалом дослідження слугують фактичні дані про виконання місцевих бюджетів базового рівня самоврядування Івано-Франківської області.

Безумовно, істотним негативним фактором є фрагментація місцевих громад, що зумовлює значну дотаційну залежність місцевих бюджетів та відсутність можливості впливу органів місцевого самоврядування на економіку територіальної одиниці.

Здійснення заходів з укрупнення територіальних громад сприятиме зменшенню їхньої дотаційної залежності. Розрахунки, проведені нами на основі матеріалів органів місцевого самоврядування 464 сільських населених пунктів Івано-Франківщини, засвідчили, що із збільшенням населення сільської територіальної громади на 1000 осіб частка трансфертів у її бюджеті скоротиться у середньому на 21,4 відсоткового пункту.

Разом з тим слід зауважити, що малий розмір населених пунктів автоматично спричиняє таку деформацію надходжень до місцевого бюджету, за якої стає неможливим розвиток територіальної громади, адже надходження до фонду розвитку її бюджету стають практично нульовими.

² *Слухай С. В.* Фінанси малих міст України: чи впливає на них адміністративний статус? / С. В. Слухай // *Управління сучасним містом*. – 2004. – № 1/3 (13). – С. 164–171.

³ *Луніна І.* Бюджетні відносини між рівнями державного управління та місцевими органами влади / І. Луніна // *Україна : формування основи для стабільного зростання : Меморандум про економічний розвиток / Дослідження Світового банку*. – У 2 т. – Вашингтон : Світовий банк, 2004. – Т. 2. – С. 180.

⁴ *Кравченко В. І.* Проблеми формування самодостатніх сільських територіальних громад в Україні / В. І. Кравченко // *Наукові праці НДФІ*. – 2002. – Вип. 2 (17). – С. 3–7.

Показовою може бути ситуація в одному з районів області – Галицькому. Так, у 2007 р. до зведеного бюджету розвитку цього району надійшло 513,5 тис. грн, у тому числі за рахунок надходжень від відчуження майна, яке перебуває у комунальній власності (410,3 тис. грн), коштів від продажу земель несільськогосподарського призначення (103,2 тис. грн). Із сукупної кількості територіальних громад надходження до фонду розвитку були зафіксовані лише у незначній їх кількості – у шести з 41, тобто у 15 %. При цьому спостерігалася додатна кореляція між розміром громади та наявністю фонду розвитку, тобто чим більша територіальна громада, тим більш імовірно, що вона здійснюватиме відрахування до фонду розвитку. Так, із шести територіальних громад цього району з чисельністю населення меншою, ніж 500 осіб фонд розвитку було сформовано лише в одній з 12 територіальних громад, з населенням 500–1000 осіб – також в одній з 19 територіальних громад, з населенням 1000–3000 осіб – у двох, тоді як з двох територіальних громад з населенням понад 3000 осіб – в обох.

Така ситуація характерна не тільки для Івано-Франківської області, а й для України загалом. Як підтверджують дослідження інших економістів, в Україні у громадах з чисельністю населення меншою, ніж 500 осіб фонд розвитку взагалі не формується, а з населенням понад 1000 осіб – його мають лише 11 %⁵.

Проведений аналіз дає підстави для висновку: без укрупнення територіальних громад неможливо збільшити надходження їхніх бюджетів до рівня, достатнього для самостійного здійснення певного впливу на соціально-економічний розвиток територій.

Забезпечення ефективності та повноцінності послуг, які надаються органами влади на місцях, є дуже актуальним питанням для базового рівня формування бюджетів, а саме бюджетів місцевого самоврядування. З-поміж інших проблем варто зазначити відсутність бюджетних прав у значній кількості територіальних громад, що насамперед пов'язано з малим розміром власних бюджетних надходжень. Що стосується самостійних населених пунктів, то ця проблема може бути вирішена також шляхом укрупнення територіальних громад у ході реформування адміністративно-територіального устрою країни на основі положень, закріплених у бюджетному законодавстві. Разом з тим, на наш погляд, заслуговують уваги ситуації, які наразі задовільно не унормовані Бюджетним кодексом України. До них насамперед належить формування бюджетів міських районів та адміністративно-територіальних одиниць, які адміністративно підпорядковані містам обласного значення, оскільки на законодавчому рівні чітко не визначені їхній статус та повноваження.

В Україні є 20 міст з районним поділом, де налічується 118 міських районів. Незважаючи на очевидність об'єктивних підстав для наявності у міських районів власної сфери видаткової компетенції та відповідних до-

⁵ *Науменко А. М.* Сутність та роль місцевих бюджетів в соціально-економічних процесах регіону / А. М. Науменко // Наукові праці НДФІ. – 2006. – 3(36). – С. 72.

хідних джерел, Бюджетний кодекс України містить положення, що впливає із Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, а саме: усі повноваження міських районів визначаються міськими радами. У зв’язку з цим в Україні спостерігається значний різнобій у політиці міських органів влади великих міст стосовно міських районів: від фактичної їх ліквідації (наприклад, у м. Львові), зведення бюджетної компетенції до мінімуму (м. Вінниця) аж до їхньої доволі широкої сфери відповідальності (міста Київ, Донецьк, Луганськ та ін.). Як зазначають дослідники цієї проблеми, законодавство України жодним чином не врегульовує питання розподілу компетенції між рівнями місцевого самоврядування у містах з районним поділом, хоча, ґрунтуючись на необхідності додержання у бюджетній політиці принципу субсидіарності, можна знайти чимало підстав для наявності значного обсягу власних та делегованих повноважень міських районів практично в усіх сферах діяльності місцевої влади міст⁶. Отже, питання розподілу компетенції у містах з районним поділом мають бути врегульовані шляхом внесення змін до відповідних законодавчих актів.

Проте, якщо стосовно ситуації самоврядування міських районів існують певні підстави, зафіксовані у чинних законодавчих актах, то щодо іншої проблеми, а саме включення до складу адміністративно-територіальних одиниць однопорядкових, цього стверджувати не можна, хоч такі ситуації не є поодинокими.

З прийняттям Бюджетного кодексу України районні бюджети, бюджети міст обласного значення набули адекватного статусу у відносинах з Державним бюджетом України. Законом України “Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об’єднань” визначено засади таких відносин між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад субрайонного рівня. Проте жодним законодавчим актом не передбачено розмежування повноважень територіальних громад у випадку, якщо одні з них адміністративно підпорядковані іншим, що, як підтверджує наше дослідження, призводить до порушення їхніх прав у формуванні та виконанні бюджетів.

Насамперед слід відзначити, що склад доходів та видатків бюджетів територіальних громад, які адміністративно підпорядковані містам обласного значення, визначається міською радою, яка не зацікавлена у тому, щоб усі види платежів, передбачені Бюджетним кодексом України, у повному обсязі надходили до бюджетів таких територіальних громад. Як засвідчують отримані нами дані, міській раді вигідніше надати таким територіальним громадам дотацію вирівнювання з бюджету міста, залишивши у складі міського бюджету найбільш вагомі доходи, такі як єдиний податок, плата за торговий патент тощо, надходження від яких, як правило, пере-

⁶ *Конотопцев О. С.* Проблема розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування міст з районним поділом / *О. С. Конотопцев* // Зб. матер. з питань децентралізації державного управління та розвитку ефективного місцевого самоврядування. — Харків, 2006 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.kharkivoda.gov.ua/show.php?page=8401>.

виконуються порівняно з планом, хоча ці види доходів з повним правом мають зараховуватися до бюджету територіальної громади, на території якої вони генеровані.

Прикладом може слугувати м. Івано-Франківськ, якому адміністративно підпорядковано п'ять сільських рад: Вовчинецька (населення 2,8 тис. осіб; відстань до обласного центру 4 км), Крихівецька (відповідно 4,6 тис. осіб; 3,5 км), Микитинська (3,3 тис. осіб, 3,8 км), Угорницька (3,2 тис. осіб; 3,2 км), Хриплицька (1,9 тис. осіб; 7 км).

У 2008 р. сумарні доходи, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, та трансферти до бюджетів цих територіальних громад становили 633 тис. грн, у тому числі дотація вирівнювання – 551 тис. грн (або 87 % сукупного обсягу цих доходів). По окремих населених пунктах ці цифри відповідно склали: с. Вовчинець – 143,9 тис. грн (121,5 тис. грн, або 84,4 %), с. Угорники – 128,3 тис. грн (117,4 тис. грн, або 91,5 %), с. Хриплин – 118,4 тис. грн (108,7 тис. грн, або 91,8 %), с. Микитинці – 126,9 тис. грн (103,3 тис. грн, або 81,7 %), с. Крихівці – 115,5 тис. грн (100,1 тис. грн, або 86,7 %). Тобто, з наведених даних зрозуміло, що практично в усіх підпорядкованих місту населених пунктах дотаційна залежність наближається до 90 %.

У складі доходів загального фонду м. Івано-Франківська (без урахування трансфертів) згадані сільські бюджети мають незначну питому вагу – менше одного відсотка за загального його обсягу 294 млн грн. Із 22 видів доходів загального фонду, які надходять до бюджету м. Івано-Франківська, на території цих сіл у 2008 р. справлялося лише сім, зокрема: податок з доходів фізичних осіб (72,3 тис. грн), державне мито (0,6 тис. грн), адміністративні штрафи у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху (8,6 тис. грн), плата за землю (2037,8 тис. грн), місцеві податки і збори (323,1 тис. грн), надходження від розміщення в установах банків тимчасово вільних бюджетних коштів (398,7 тис. грн), плата за оренду майнових комплексів та іншого майна, що перебуває у комунальній власності (28,5 тис. грн).

У складі зазначених доходів загального фонду бюджетів сіл обсяг доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, становить лише 82,1 тис. грн (2,9 %), тоді як доходів, що не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів – 2795,2 тис. грн (97,1 %). Тобто спостерігається значна перевага власних доходів над закріпленими, що є в цілому не характерним для місцевих бюджетів України, де загалом частка закріплених доходів виявляє тенденцію до зростання. На нашу думку, у цьому виражається певна політика міської влади щодо підпорядкованих територіальних громад.

Так, з восьми видів доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, які надходять до бюджету м. Івано-Франківська, лише три (податок з доходів фізичних осіб, державне мито та адміністративні штрафи у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) були включені до формульного розрахунку і зараховувалися до бюджетів згаданих територіальних громад, незважаючи на те, що на їхній території були наявні також об'єкти оподаткування єдиним податком, збиралася плата за торговий па-

тент та деякі інші платежі, які наразі зараховуються безпосередньо до бюджету м. Івано-Франківська.

Найбільшу питому вагу в складі доходів, що зараховуються до бюджетів підпорядкованих місту сільських громад, має податок з доходів фізичних осіб (у середньому 88,7 %). Частка надходжень від інших двох закріплених податків виявилася незначною: від 4 % у с. Вовчинець до 24 % у с. Крихівці.

Для бюджетів сіл наслідки їхнього підпорядкування місту стають ще очевиднішими, якщо порівняти їхні надходження доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, з доходами однакових за розміром територіальних громад, які не перебувають у відносинах підпорядкування. Нами було проаналізовано дані п'яти територіальних громад кожного з двох районів, що межують з м. Івано-Франківськом – Богородчанського та Тисменицького. Результати аналізу представлені на рисунку.

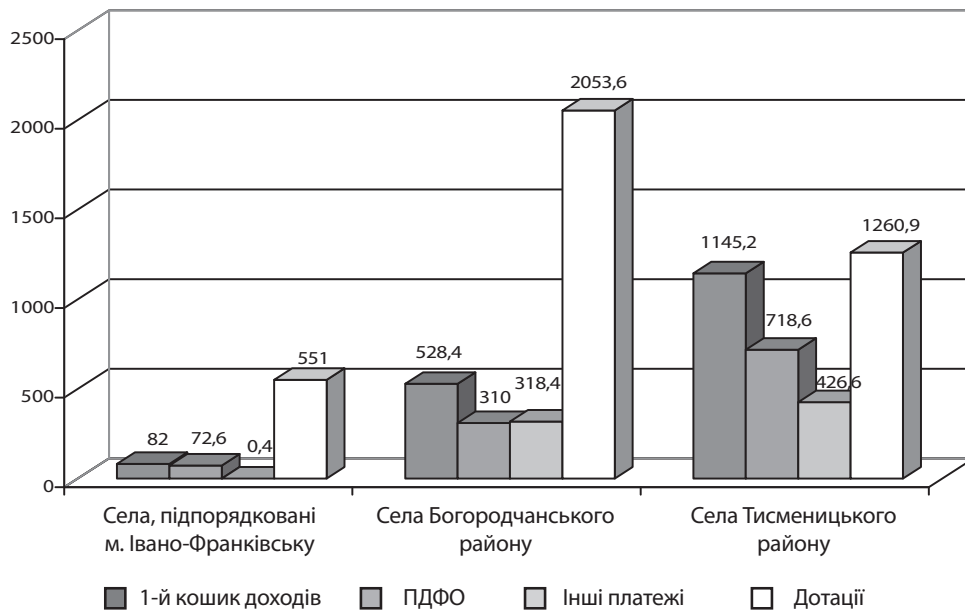


Рисунок. Структура доходів бюджетів груп територіальних громад Івано-Франківської області у 2008 р., тис. грн

Отже, сумарний абсолютний обсяг закріплених бюджетних доходів (і, відповідно, середнього їх розміру на душу населення) є найбільшим у п'яти територіальних громад Тисменицького району і складає 1145,2 тис. грн, що у 2,2 раза більше, ніж у Богородчанському районі та в 14 (!) разів більше, ніж у селах, підпорядкованих м. Івано-Франківську. Очевидно, що низький обсяг надходжень 1-го кошика у підпорядкованих місту територіальних громадах частково зумовлений і тим, що переважна кількість платників до державного та місцевого бюджетів сплачують податки і збори саме в м. Івано-Франківську, оскільки надходження багатьох з них зараховуються до бюджетів за місцем реєстрації платника – юридичної особи.

Значну питому вагу серед закріплених доходів бюджетів аналізованих територіальних громад має податок з доходів фізичних осіб, проте у громад, підпорядкованих м. Івано-Франківську, вона є найбільшою – 88,5 %, тоді як у селах Тисменицького району – 62,7 %, Богородчанського – 58,7 %. Відповідно, інші закріплені бюджетні надходження у складі цих доходів мають меншу питому вагу. Так, найменшою є їх частка у п'яти територіальних громад, адміністративно підпорядкованих м. Івано-Франківську – 11,4 %, а найбільшою – у громад Тисменицького району – 37,3 %.

Слід зауважити, що сільські територіальні громади, підпорядковані м. Івано-Франківську, мають істотно вищий рівень дотаційної залежності. Так, відносний обсяг дотації вирівнювання, взятий як пропорція до сукупних надходжень 1-го кошика доходів, є найбільшим у бюджетах територіальних громад сіл, підпорядкованих м. Івано-Франківську – він складає 6,7 раза, тоді як у селах Богородчанського району – 3,9 раза, Тисменицького – 1,1 раза.

Напевне, останній факт не викликає здивування, тому що обсяг дотації вирівнювання місцевим бюджетам безпосередньо залежить від обсягу акумульованих на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці надходжень закріплених доходів, зокрема податку з доходів фізичних осіб: чим більший обсяг цих доходів, тим меншим має бути обсяг дотації вирівнювання.

Розв'язання зазначених проблем можливе шляхом поширення на підпорядковані територіальні громади положень Закону України “Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань”, де як “райони” мають виступати міста. Радикальне вирішення проблеми можливе на основі зміни адміністративно-територіального устрою країни та включення підпорядкованих територіальних громад до складу громади міста (міського району).

Зважаючи на викладене, можна дійти таких висновків. Наразі існують певні проблеми у міжбюджетних відносинах на рівні окремих територіальних громад, які потребують врегулювання, а тому вимагають посиленої уваги з боку дослідників та практиків. До них можна віднести потребу в укрупненні територіальних громад та врегулювання питань статусу міських районів. Не меншої уваги науковців заслуговують відносини між міськими органами влади та підпорядкованими їм територіальними громадами. На нашу думку, чинне бюджетне законодавство дозволяє органам влади міст вирішувати питання міжбюджетних відносин на власну користь, нехтуючи потребами включених до їх складу територіальних громад. На відміну від сіл та селищ, що перебувають у міжбюджетних відносинах з районами, територіальні громади, включені до складу міста, відчують істотну нестачу коштів для фінансування делегованих повноважень, що ставить їх у фінансову залежність від рішень міської влади. Очевидно, що вихід з такого становища слід шукати у належному врегулюванні бюджетним законодавством міжбюджетних відносин.