

УДК 351.72

КАЗНАЧЕЙСЬКЕ ОБСЛУГОВУВАННЯ БЮДЖЕТІВ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

Марченко Л. Ю.,

*аспірант кафедри управління персоналом та економіки праці,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України;
м. Харків*

Розглянуто зміни у процесах казначейського обслуговування бюджетів об'єднаних територіальних громад, обґрунтовано доцільність подальшого об'єднання територіальних громад, що забезпечуватиме підвищення їхньої фінансової незалежності та спроможності.

Ключові слова: децентралізація, реформа місцевого самоврядування, об'єднані територіальні громади, казначейське обслуговування бюджетних коштів, казначейське обслуговування місцевих бюджетів, фінансова незалежність та спроможність територіальних громад.

Marchenko L. Yu.,

*Postgraduate Student at the Department of Personnel Management and Labor Economy,
KRI NAPA, Kharkiv*

TREASURY SERVICING OF ASSOCIATED COMMUNITY BUDGETS IN UKRAINE

Changes in the process of the treasury servicing of associated territorial communities' budgets have been considered; the expediency of further consolidation of territorial communities that would provide their financial independence and financial capacity has been substantiated.

Key words: decentralization, local government reform, associated territorial communities, treasury servicing of budget funds, treasury servicing of local budgets, financial independence and financial capacity of territorial communities.

Починаючи з 2015 р. в Україні проводиться реформа місцевого самоврядування, супроводжувана процесами децентралізації влади: передачею на місцевий рівень частини повноважень, фінансів та відповідальності за їхнє використання. Утворення нового потужного суб'єкта місцевого самоврядування – об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) надає можливість концентрувати ресурси заради розвитку територій, підвищити фінансову незалежність. Завдяки створеному механізму добровільного об'єднання територіальних громад, змін до Бюджетного та Податкового кодексів України відбувається підвищення фінансової спроможності ОТГ. Під час виконання бюджетів ОТГ в Україні застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів відповідно до вимог бюджетного законодавства. На сьогодні актуалізується питання підвищення бюджетної та фінансової самостійності бюджетів громад, дієвості й ефективності виконання бюджетів ОТГ.

Дослідження проблемних питань казначейського обслуговування бюджетів ОТГ здійснено у працях В. Зозулі, І. Кашути, О. Кириленко, А. Кислюка, Л. Литвиненко, Н. Наталенко, Г. Маркович, А. Ткачука та ін. Водночас у науковій літературі дотепер лишаються поза увагою питання підвищення дієвості й ефективності виконання бюджетів ОТГ, зокрема шляхом поліпшення казначейського обслуговування бюджетів ОТГ.

Мета цієї статті полягає в обґрунтуванні доцільності подальших процесів об'єднання територіальних громад, що забезпечуватиме підвищення їхньої

фінансової незалежності та спроможності в разі формування дієвого й ефективного виконання бюджетів.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування повноваження органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або відповідним законом. Ст. 140 Конституції України передбачено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Сьогодні в Україні відбувається процес децентралізації влади шляхом передачі повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування.

Реформа органів місцевого самоврядування передбачає процес об'єднання територіальних громад і покликана забезпечити їхню спроможність самостійно, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення, а також забезпечити територіальні громади більшими ресурсами та мобілізувати їхні внутрішні резерви.

З метою реалізації реформи місцевого самоврядування Верховною Радою (ВР) України були прийняті закони України “Про засади державної регіональної політики”, “Про добровільне об'єднання територіальних громад” (далі – Закон), а також внесені зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України. Зазначені зміни стали законодавчою основою для стимулювання територіальних громад до об'єднання з метою підвищення їхньої спроможності шляхом переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом.

У Бюджетному кодексі України (далі – Кодекс) зазначається, що до бюджетів місцевого самоврядування віднесено бюджети ОТГ, що створюються відповідно до закону і згідно з перспективним планом формування територій громад, що розробляється з метою формування територіальних громад (за відповідними типами – сільські, селищні, міські), органи місцевого самоврядування яких спроможні виконувати всі функції, покладені на них законом [1].

Згідно зі ст. 8 Закону, ОТГ вважається утвореною з дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що ухвалили рішення про добровільне об'єднання територіальних громад, або з моменту набрання чинності рішенням про підтримку добровільного об'єднання територіальних громад на місцевому референдумі та за умови відповідності таких рішень до висновку, затвердженого розпорядженням голови обласної адміністрації.

Громади, об'єднані відповідно до Закону і згідно з перспективним планом формування територій громад, отримують повноваження й фінансові ресурси на рівні міст обласного значення, зокрема зарахування 60 % податку на доходи фізичних осіб, а також прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, оминаючи обласний і районний рівні, в отриманні базової дотації, медичної та освітньої субвенцій, інші субвенції та дотації. Законодавчі зміни надали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети незалежно від прийняття Закону про Державний бюджет України (далі – Закон про держбюджет).

Необхідно наголосити на тому, що виконувати бюджет ОТГ буде тільки з початку бюджетного періоду за умови, що створена ОТГ згідно із Законом та перспективним планом формування територій громад до 15 жовтня року,

що передує плановому. Також ст. 77 Кодексу передбачено, що місцеві бюджети затверджуються до 25 грудня року (включно), що передує плановому.

П. 38 розділу VI Прикінцевих та перехідних положень Кодексу передбачено особливості формування та виконання районного бюджету районів, у яких утворено ОТГ, та бюджету ОТГ, що створена згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, на перший плановий бюджетний період після такого об'єднання тобто:

- до набрання чинності Законом про держбюджет на поточний бюджетний період перерахування з державного бюджету місцевим бюджетам базової дотації, освітньої та медичної субвенцій, а також до державного бюджету з місцевих бюджетів реверсної дотації здійснюється відповідно до обсягів, визначених у проекті Закону про держбюджет на відповідний бюджетний період, поданому Кабінетом Міністрів України (КМУ) до ВР України;

- у разі неприйняття Закону про держбюджет до 1 грудня року, що передує плановому, місцева рада при затвердженні місцевого бюджету враховує обсяги міжбюджетних трансфертів (освітня субвенція, медична субвенція, базова та реверсна дотації), визначені у проекті Закону про держбюджет на відповідний бюджетний період, поданому КМУ до ВР України;

- якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято рішення про місцевий бюджет, районна державна адміністрація, виконавчий орган місцевої ради має право здійснювати витрати місцевого бюджету лише на цілі, визначені у проекті рішення про місцевий бюджет на відповідний бюджетний період, схваленому районною державною адміністрацією, виконавчим органом місцевої ради та поданому на розгляд місцевої ради. При цьому щомісячні бюджетні асигнування місцевого бюджету сумарно не можуть перевищувати однієї дванадцятої частини обсягу витрат бюджету, передбачених проектом рішення про місцевий бюджет на відповідний бюджетний період, схваленим районною державною адміністрацією, виконавчим органом місцевої ради та поданим на розгляд до місцевої ради, з урахуванням міжбюджетних трансфертів, які визначені Законом про держбюджет на відповідний бюджетний період (у разі несвоєчасного набрання чинності таким законом – проектом Закону про держбюджет на відповідний бюджетний період, поданим КМУ до ВР України).

Ст. 8 Закону передбачено, що ОТГ є правонаступницею всього майна, прав та обов'язків територіальних громад, що об'єдналися, із дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою ОТГ; бюджети територіальних громад, що об'єдналися, виконуються окремо до закінчення бюджетного періоду; залишки коштів на кінець бюджетного періоду бюджетів територіальних громад, що об'єдналися, перераховуються до бюджету ОТГ на підставі платіжних доручень за підписом сільського, селищного, міського голови, обраного ОТГ.

Новелою цього року є те, що у 2017 р. як виняток з положень частини дев'ятої ст. 8 Закону:

- сільська, селищна, міська рада, обрана ОТГ у 2017 р., має право прийняти рішення щодо затвердження бюджету ОТГ на 2017 р., який включатиме показники бюджетів відповідних територіальних громад, що об'єдналися;

- у разі прийняття рішення щодо затвердження такого бюджету ОТГ на 2017 р. сільською, селищною, міською радою, обраною ОТГ у 2017 р., приймаються рішення про втрату чинності рішеннями про бюджет відповідних територіальних громад, що об'єдналися [7].

Внесені зміни до Закону дозволять використати додаткові можливості щодо отримання нових джерел наповнення бюджетів ОТГ та проведення фінансування важливих сфер життєдіяльності громади, її подальшого розвитку, забезпечать найбільш ефективно та результативно виконання бюджету ОТГ.

Під час виконання бюджетів ОТГ застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів.

Відповідно до ст. 43 Кодексу, казначейське обслуговування бюджетних коштів передбачає:

1) розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства;

2) контроль здійснення бюджетних повноважень під час зарахування надходжень бюджету, взяття бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійснення платежів за цими зобов'язаннями;

3) ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів із дотриманням національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку та інших нормативно-правових актів Міністерства фінансів України (МФУ);

4) здійснення інших операцій із бюджетними коштами [1].

Керуючися наказом МФУ "Про затвердження Порядку казначейського обслуговування місцевих бюджетів" від 23 серпня 2012 р. № 938, для обслуговування місцевого бюджету та відкриття бюджетних рахунків ОТГ необхідно подати до органу Казначейства за місцем обслуговування такі документи: рішення відповідної ОТГ про затвердження бюджету; мережу розпорядників нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів, які згідно з рішенням про місцевий бюджет уповноважені на виконання програм та заходів, що проводяться за рахунок коштів бюджету; розпис місцевого бюджету та відповідні планові документи [4].

Розпорядникам та одержувачам бюджетних коштів ОТГ необхідно подати до органу Казначейства за місцем обслуговування:

– реєстраційну картку розпорядника бюджетних коштів (одержувача бюджетних коштів). Разом із Реєстраційною карткою розпорядниками бюджетних коштів та одержувачами бюджетних коштів надається копія належним чином зареєстрованого (затвердженого) установчого документа, засвідчена в установленому законодавством порядку. Розпорядники бюджетних коштів та одержувачі бюджетних коштів, установчі документи яких оприлюднено на порталі електронних сервісів юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, установчі документи в паперовій формі не подають [6];

– заяву про відкриття рахунків установленого зразка за підписом керівника та головного бухгалтера або інших посадових осіб, яким відповідно до затвердженої в установленому порядку картки із зразками підписів та відбитка печатки надано право першого та другого підписів;

– картку зі зразками підписів та відбитка печатки і перелік рахунків, якими можуть розпоряджатися зазначені в картці особи, та документи, що підтверджують повноваження осіб, включених до картки зі зразками підписів та відбитка печатки;

– копію довідки про включення розпорядника бюджетних коштів до Єдиного реєстру;

– договір про здійснення розрахунково-касового обслуговування [5].

У 2015 р. 794 сільських, селищних та міських ради добровільно об'єдналися в 159 ОТГ. Найбільше ОТГ створено в Тернопільській (26) та Хмельницькій (22) областях.

Станом на 1 січня 2016 р. надходження доходів загального фонду місцевих бюджетів (з урахуванням трансфертів з державного бюджету) 159 ОТГ склали 7,1 млрд грн, що більше майже в 7 разів порівняно з надходженнями 2015 р. до бюджетів місцевих рад, які увійшли до складу ОТГ.

Із державного бюджету до місцевих бюджетів ОТГ надійшло міжбюджетних трансфертів у сумі 3,8 млрд грн, зокрема: освітня субвенція – 1,6 млрд грн, медична субвенція – 847 млн грн, субвенція на формування інфраструктури – 1 млрд грн.

Місцеві бюджети 125 ОТГ отримали базову дотацію в сумі 285 млн грн, місцеві бюджети 23 ОТГ перерахували до державного бюджету реверсну дотацію у сумі 65 млн грн.

У 2016 р. на вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів ОТГ з державного бюджету спрямовано 220 млн грн.

Необхідно також зазначити, що ОТГ отримали субвенцію з державного бюджету на соціально-економічний розвиток територій у сумі 50 млн грн та кошти з Державного фонду регіонального розвитку на реалізацію інвестиційних програм у сумі 134 млн грн.

Завдяки змінам до Податкового та Бюджетного кодексів України надходження власних доходів місцевих бюджетів об'єднаних громад у 2016 р. зросли більше ніж у 3 рази (на 2,3 млрд грн) порівняно з 2015 р. (із 1 млрд грн до 3,3 млрд грн) [2].

У 2016 р. надходження податку на доходи фізичних осіб склали 1,7 млрд грн, плати за землю – 558 млн грн (+ 58 %), єдиного податку – 447 млн грн (+ 57 %), акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів (нафтопродуктів, тютюнових та алкогольних виробів) – 368 млн грн (+ 68 %). Об'єднання громад дозволило збільшити власні доходи бюджетів ОТГ на одного жителя відповідної території. Середній показник власних доходів об'єднаних громад із розрахунку на одного жителя ОТГ збільшився до 23 45 грн з 700 грн (+ 1 645 грн). Із розрахунку на одного жителя найбільше коштів за 2016 р. отримала Слобожанська ОТГ Дніпропетровської області – 16 тис. грн [2].

На здійснення видатків розвитку (капітальні видатки) у 2016 р. місцеві бюджети ОТГ спрямували кошти в сумі 1,9 млрд грн, у т. ч. на ремонт доріг, будівництво, благоустрій територій та житлово-комунальне господарство – 1,1 млрд грн, ремонт та реконструкцію закладів соціально-культурної сфери – 0,6 млрд грн.

За рахунок державної фінансової підтримки, наданої місцевому самоврядуванню ОТГ на розвиток та інфраструктурні об'єкти, громади реалізували близько 1,5 тис. проектів на загальну суму 1,2 млрд грн.

Порівняно з початком 2016 р. залишки коштів (на казначейських рахунках) загального фонду бюджетів 159 ОТГ збільшилися майже в 4 рази та станом на 1 січня 2017 р. склали 1,14 млрд грн (на початок року становили 0,3 млрд грн) [2].

Ефективне та результативне планування та виконання місцевих бюджетів ОТГ залежить від багатьох чинників: розвитку промисловості й виробництва, наявності платників податків на відповідній території, чисельності населення та його зайнятості.

Станом на 25 серпня 2017 р., за даними Державного реєстру виборців, в Україні створено 587 ОТГ, із них:

- 413 ОТГ, у яких відбулися перші вибори;
- 173 ОТГ, у яких призначено перші вибори.

Необхідно зазначити, що до складу створених ОТГ входить 7 516 населених пунктів, а саме: міста обласного значення – три, міста районного значення – 77, селища міського типу – 200, села – 7019, селища – 217 [3].

Найбільше створено ОТГ в Дніпропетровській (52), Житомирській (43) і Тернопільській (38) областях [3].

Показники виконання місцевих бюджетів ОТГ свідчать про позитивні зміни, що відбуваються внаслідок процесу об'єднання територіальних громад.

Подальше запровадження реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади повинне забезпечити формування ОТГ, що зможуть самостійно вирішувати питання місцевого значення, бути фінансово незалежними та спроможними, а також ефективно, результативно планувати та виконувати місцеві бюджети ОТГ.

Наступне вивчення питань з казначейського обслуговування бюджетів ОТГ сприятиме підвищенню якості обслуговування, обізнаності в бюджетно-му законодавстві фахівців новостворених громад.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України / затв. ВР України 8 лип. 2010 р. за № 2456-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Децентралізація місцеві бюджети 159 об'єднаних територіальних громад за 2016 рік: фінанс.-аналіт. матеріали. URL: http://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/04/Decentr_297x210_April-2017.pdf.
3. Офіційний сайт Державної виборчої комісії. URL: https://www.drv.gov.ua/portal/lcm_core.cm_index?option=ext_gromada&prejim=1&pmn_id=145.
4. Порядок казначейського обслуговування місцевих бюджетів: наказ Мінфіну України від 23 серп. 2012 р. № 938. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1569-12>.
5. Про затвердження Порядку відкриття та закриття рахунків у національній валюті в органах Державної казначейської служби України: наказ Мінфіну України від 22 черв. 2012 р. № 758. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1206-12>.
6. Про затвердження Порядку формування Єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів: наказ Мінфіну України від 22 груд. 2011 р. № 1691. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0033-12>.
7. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19/page>.

Надійшла до редколегії 11.09.2017 р.