

Наталія Андріївна Бак,
к.е.н., доцент, доцент кафедри фінансів і кредиту,
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича,
Володимир Романович Кіндрат,
заступник директора Департаменту фінансів,
Чернівецька обласна державна адміністрація

ФІНАНСОВІ МОЖЛИВОСТІ УЧАСТІ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ТРАНСКОРДОННОМУ СПІВРОБІТНИЦТВІ

Оцінено можливості фінансування розвитку територіальних громад, які об'єдналися, в умовах дії нових положень бюджетного законодавства.

In the thesis the financial possibilities of the united territory communes to develop were estimated. Modern articles of the budgetary legislation were taken into account.

Бюджетна система України характеризується високим рівнем централізації, який не дозволяє ефективно розвиватися окремим територіям у складі держави, відповідно й країні в цілому. Один з напрямів вирішення такої складної ситуації передбачає реалізацію заходів, окреслених Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Результатом імплементації положень цього законодавчого акту фактично повинно стати проведення так званого «м'якого» варіанту територіальної реформи в Україні, тобто на добровільних засадах, з одночасним реформуванням системи міжбюджетних відносин. Його мета – поліпшення фінансового забезпечення розвитку територій, розвиток ініціативи на рівні органів місцевого самоврядування (насамперед, за рахунок використання стимулів до розвитку власної бюджетної бази, вдосконалення напрямків використання бюджетного ресурсу), зрештою, підвищення ефективності надання суспільних послуг. Цими можливостями насамперед повинні скористатися об'єднані територіальні громади (ОТГ) в сільській місцевості. Адже з погляду системи міжбюджетних відносин саме бюджети ОТГ, відповідно до положень статей 64, 89 Бюджетного кодексу України, фактично прирівняні до обласних, районних, міських бюджетів міст обласного значення. Склад їхніх доходів і видатків аналогічний дохідній частині останніх. Органи місцевого самоврядування

ОТГ напряду співпрацюють з центральними фінансовими органами влади, тобто міжбюджетний перерозподіл на користь ОТГ відбувається за мінімальної участі обласного та районного рівнів влади. Це відповідає положенням Закону [1] про державну фінансову підтримку процесу об'єднання територіальних громад.

Будь-які соціально-економічні прагнення органів місцевого самоврядування в сучасних умовах обмежуються їхніми фінансовими можливостями. Чинні положення Бюджетного кодексу України зводять усі можливості місцевого рівня влади до оперування бюджетними ресурсами. Тому важливого значення набуває склад і структура доходів місцевих бюджетів. У Чернівецькій області станом на початок 2016 року створено та функціонує 10 ОТГ. Їхні бюджети з 2016 р. опинилися в кращому становищі, ніж сільські та селищні бюджети. Так, до бюджетів ОТГ зараховується податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), який в 2016 р. повинен скласти майже 48,0% усіх їхніх доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів), або близько 29,5 млн. грн. Це вплине на структуру доходів, змістивши надходження від акцизного та єдиного податків на друге й третє місце, відповідно. Зарахування ПДФО до бюджетів ОТГ, згідно з усіма канонами науки про державний бюджет, повинно задіяти щодо відповідних органів місцевого самоврядування стимули до сприяння розвитку місцевого бізнесу, підприємницької активності, створення нових робочих місць і легалізації оплати праці.

Ще одна позитивна зміна стосується зростання доходів бюджетів ОТГ за рахунок трансфертів, а саме: базової дотації, яка в 125 разів перевищує розмір стабілізаційної дотації 2015 року; освітньої та медичної субвенцій, сукупний розмір яких в 9,5 разів більший за субвенційні доходи в попередньому році. В цілому бюджети ОТГ отримають нові офіційні трансферти, які були відсутні в 2015 році, в розмірі 203,1 млн. грн.

Такі вражаючі показники доходів бюджетів ОТГ здавалося б дають можливість направити додаткові кошти на розвиток інфраструктури об'єднаних

громад, в тому числі і на участь у транскордонному співробітництві. В той же час суттєве збільшення дохідної частини, об'єктивно, є не причиною, а наслідком змін у складі й структурі їхніх видатків. Адже на утримання ОТГ повністю передані заклади дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти. Крім того, в бюджетах ОТГ з'явилися видатки на охорону здоров'я (ФАПи, амбулаторії), культуру (бібліотеки, будинки культури, клуби) та інші видатки, які в минулих роках проводилися з районних бюджетів або за рахунок трансфертів із районних бюджетів. Так, медична субвенція в сумі 49,1 млн. грн. повністю направляється на надання первинного (через фінансування ФАПів і амбулаторій) та вторинного (через надання трансфертів районним лікарням) рівня медичної допомоги; отриманої освітньої субвенції в розмірі 96,0 млн. грн. вистачає лише на 71,3% запланованої потреби в коштах на освіту; із отриманих додаткових коштів із сплати ПДФО та базової дотації в сумі 58,0 млн. грн. на дофінансування освіти спрямовується 36,8 млн.грн., на культуру – 10,0 млн.грн., трансферти районному бюджету на функціонування установ культури, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення – 10,6 млн.грн. Тобто додатковий ресурс, який можна було б спрямувати на власні потреби ОТГ, складає «аж» 0,6 млн. грн.

Це пояснює, чому в бюджетах ОТГ не залишається достатньо коштів для розвитку територій.

Нововведення в структурі видатків бюджетів ОТГ за їх функціональною ознакою підтверджуються також аналізом змін з погляду їх економічної класифікації. Так, основними напрямками використання коштів і надалі залишилися видатки на оплату праці з нарахуваннями (70,4% їх загального обсягу в 2015 р., 60,0% у 2016 р.) та оплату комунальних послуг і енергоносіїв (7,3% і 6,2% відповідно). При цьому на капітальні видатки, як і в минулих бюджетних періодах, передбачено спрямувати не більше 1,5% усього обсягу бюджетних ресурсів. Такими ж невтішними є показники бюджету розвитку, плановий розмір якого в 2016 р. в цілому по ОТГ зменшено в 3,7 рази. Ці показники відображають

неефективний перерозподіл бюджетних ресурсів у межах ОТГ і є свідченням перевантаження місцевих бюджетів видатками за зобов'язаннями соціального характеру, а також, у ряді випадків, - відсутністю в органів місцевого самоврядування досвіду або цілеспрямованню займатися розвитком відповідних територій.

Стимулюючим інструментом, який планує задіяти держава в 2016 р. щодо розвитку ОТГ та в цілому – до заохочення громад до об'єднання, є субвенція, яку з Державного бюджету України буде надано місцевим бюджетам для формування інфраструктури ОТГ [2]. Зокрема, в Чернівецьку область з цією метою передбачено спрямувати 45,4 млн. грн., що тридцятикратно перевищує видатки бюджетів ОТГ на капітальні потреби. Перевагою механізму застосування цього трансферту є його спрямованість на фінансування нового будівництва, реконструкції, капітального ремонту об'єктів інфраструктури, що належать до комунальної форми власності [2, пункт 4].

З огляду на мінімальні власні бюджетні можливості щодо капітального розвитку територій, саме ця субвенція залишається реальним джерелом фінансування вказаних потреб. І тут у нагоді може стати зарубіжний досвід, особливо для тих громад, які функціонують на прикордонних територіях. У такому випадку залучення до транскордонного співробітництва дозволяє: 1) розширити базу джерел фінансування відповідних проектів за рахунок співучасті у міжнародних програмах, грантах; 2) ефективно використати власний обмежений бюджетний ресурс з метою розвитку відповідних територій; 3) сформулювати та успішно реалізувати інвестиційні проекти, в тому числі ті, під які ОТГ отримуватимуть фінансову допомогу з Державного бюджету України.

Список літератури:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.15 р. № 157-VIII. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
2. Деякі питання надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] : Постанова

Кабінету Міністрів України від 16.03.16 р. № 200 – Режим доступу:
<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/200-2016-%D0%BF>