УДК 336.1:352

Оксана ШИНКАРЮК,
Олена КУШЛАК

ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Узагальнено досвід здійснення бюджетної децентралізації на прикладі місцевих бюджетів Чернівецької області. Обґрунтовано рекомендації щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення та вирішення конкретних проблем місцевими органами влади. Узагальнено пропозиції щодо подальшої підготовки та прийняття нових рішень центральними органами законодавчої та виконавчої влади. Запропоновано використати у сфері формування місцевих бюджетів вітчизняний досвід розширення прав та підвищення відповідальності місцевих органів влади в соціально-економічному розвитку регіонів.

Ключові слова: *регіональний людський розвиток, бюджетна децентралізація, місцеві бюджети, фінансове забезпечення, нормативно-правове забезпечення, методи організації, планування і контролю.*

Оксана ШИНКАРЮК, Елена КУШЛАК

Проблемы совершенствования нормативно-правового обеспечения формирования местных бюджетов в условиях децентрализации

Обобщен опыт осуществления бюджетной децентрализации на примере местных бюджетов Черновицкой области, обоснованы рекомендации относительно совершенствования нормативно-правового обеспечения и решения конкретных проблем местными органами власти. Обобщены предложения по дальнейшей подготовке и принятию новых решений центральными органами законодательной и исполнительной власти. Предложено использовать в сфере формирования местных бюджетов отечественный опыт расширения прав и повышения ответственности местных органов власти в социально-экономическом развитии регионов.

Ключевые слова: *региональное человеческое развитие, бюджетная децентрализация, местные бюджеты, финансовое обеспечение, нормативно-правовое обеспечение, методы организации, планирования и контроля.*

Oksana SHYNKARYUK, Olena KUSHLAK

Improvement of regulatory and legal support local budgets formation in conditions of decentralization

Introduction. *The problem lies in achieving consistency of the Concept of reforming the local self-government and territorial organization of power in Ukraine with the provisions of the Concept of human development at the local budgeting Chernivtsi region in 2015.*

The generalization of domestic positive experience of empowerment of local authorities by the example of. Irpin and m. Slavutich of Kiev region is also expedient to provide.

Ranking of new organizational, methodological and normative legal acts concerning solving the problems of regional human development should be implemented. The preparation and adoption of these acts would carry out the local authority and central bodies of legislative and executive authorities.

***Purpose.** The purpose of the article is substantiation of the recommendations and proposals for improving of regulatory support in fiscal decentralization processes on the basis of summarizing the experience of local budgets in Chernivtsy region for 2015 year.*

***Results**. The main result of the research is detection of absence of methodological consistency of the provisions of Concept of reforming the local self-government and territorial organization of power in Ukraine with the provisions of the Concept of human development in formation of local budgets of Chernivtsi region in 2015.*

***Conclusion**. We reinterpreted provisions the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power in Ukraine and target orientation of the components of the human development index of regional Chernivtsi region and we propose:*

– some districts of Chernivtsi region will consider question of increasing of educational subvention due to the distribution of theirs unassigned remnant in the shortest time;

– structural subdivisions of local state administrations in educational matters will provide the opportunity to address issues of teaching of the variable part of the basic educational plan in general educational institutions taking into account the financial capacity of local budgets of different levels and fix it in the educational plan of general educational institutions;

– the local authorities will be expedient to improve the financing of health care in Chernivtsi region through amendments to the formula for determining volume of medical subvention including additional costs of providing necessary medicines for patients with organ transplants or by allocating for these activities targeted subventions from the State Budget of Ukraine;

– part of the tax on personal income should be left for the transitional period (3-5 years) in rural budgets;

– central bodies of legislative power would determine the status of depressive administrative and territorial units;

– central executive authorities would set the maximum number of apparatus of local councils of depressed administrative and territorial units and make available for them the basic dotation or intergovernmental transfer.

The article also contains recommendations and suggestions for solving other identified problems of formation of local budgets in Chernivtsi region.

***Key words:** кegional human development, budget decentralization, local budgets, financial support, regulatory support, methods of organization, planning and control.*

JEL Classification: H 720.

Постановка проблеми. Бюджетний механізм національної економіки – це система інституціональних важелів впливу центральних органів законодавчої та виконавчої влади на економічні об'єкти і бюджетні процеси та на осіб, які в них беруть участь. Призначений він для того, щоб надати бюджетним процесам організований характер, впорядкувати дії економічних суб'єктів, забезпечити виконання нормативних і законодавчих актів, узгодити інтереси держави і місцевих громад.

Перехід в системі державних фінансів України від "управління бюджетними ресурсами" до "збалансованого управління сталим розвитком держави на основі національної системи цінностей" здійснюється з використанням програмно-цільового методу в бюджетному процесі шляхом, по-перше, впровадження цільових проектів і бюджетних програм для досягнення обґрунтованих очікуваних результатів і суспільних цінностей; по-друге, досягнення збалансованості бюджету завдяки визначенню стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку регіонів та держави в цілому [1, 12].

Впровадження оновленого у 2010 р. Бюджетного кодексу України було спрямовано на формування нового бюджетного механізму збалансованого управління сталим розвитком держави на основі національної системи цінностей, покликаного забезпечити збереження різноманітних індивідуальних особливостей населення кожного регіону та його моральних засад: духовності й освіченості, історичної спадщини і територіальної цілісності, звичаїв і традицій, культури і світогляду, мирного менталітету та етичних цінностей, а також взаємообумовленого емерджентного розвитку регіонів держави як єдиного національного цілого.

Ми згідні з висновками фахівців, що видаткові повноваження місцевих органів влади в соціально-економічному розвитку відповідних регіонів згідно з адміністративно-територіальним устроєм України доцільно уточнювати та регламентувати на базі наступної класифікації територіальних відтворювальних процесів, які охоплюють [1, 19]:

– відтворення матеріальної бази соціальної сфери (житлово-комунальне господарство, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, культура і мистецтво, засоби масової інформації, фізична культура і спорт);
– відтворення об'єктів зв'язку, телекомунікацій та інформації;
– відтворення виробничої та дорожньо-транспортної інфраструктури;
– охорона навколишнього природного середовища та забезпечення комплексного і раціонального природокористування.

Збалансоване управління сталим розвитком держави на основі системи національних цінностей передбачає в майбутньому визначення того, щоб видатки на утримання і відтворення матеріальної бази соціальної сфери та інфраструктури конкретного регіону забезпечувались власними фінансовими ресурсами, що акумульовані в місцевому бюджеті, а трансферти з державного бюджету призначались би в основному для забезпечення єдиних стандартів якості життя населення держави в різних регіонах.

Тобто, якщо пріоритетні завдання соціально-економічного розвитку областей, районів, міст та селищ будуть визначатися згідно з Програмою людського розвитку відповідного регіону, то тоді джерела формування місцевих фінансів повинні визначатись відповідно до видаткових повноважень місцевих органів влади в соціальному розвитку на основі забезпечення економічного кругообігу територіальних відтворювальних процесів. А показниками фінансування людського розвитку регіону (на одного мешканця) будуть суми видатків місцевих бюджетів на кожну складову тери-

торіальних відтворювальних процесів, насамперед, щодо відтворення матеріальної бази соціальної сфери [1, 20].

Формування балансу фінансових ресурсів за доходами та видатками на основі синхронізації і гармонізації територіальних відтворювальних процесів із загальнонаціональними забезпечує досягнення узгодженості інтересів держави і територіальних громад. В Україні поступово відбувається становлення системи методологічного та методичного забезпечення фінансування регіонального людського розвитку [2–6].

Метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була схвалена Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р., є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування, територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [9, 3].

Проведення інституційних реформ у бюджетній сфері передбачає:

– запровадження нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів шляхом розширення дохідної бази місцевих бюджетів, спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення запозичень від міжнародних фінансових організацій, забезпечення бюджетної самостійності та фінансової незалежності;
– запровадження нового механізму бюджетного регулювання – системи збалансування усіх місцевих бюджетів замінено системою горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій за двома податками (податку на прибуток приватних підприємств та податку на доходи фізичних осіб) залежно від рівня надходжень на одного жителя. Вирівнювання за іншими платежами не здійснюється, їх надходження в повному обсязі залишаться в розпорядженні місцевих органів влади, що є стимулом до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування;
– запровадження нової трансфертної політики у взаємовідносинах державного та місцевих бюджетів і посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях (запроваджені нові види трансфертів − освітня та медична субвенції, субвенція на підготовку робітничих кадрів, субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру. Головними розпорядниками коштів визначено галузеві міністерства);
– започаткування переходу від триступеневої до двоступеневої бюджетної моделі та стимулювання громад до об'єднання шляхом надання таким громадам повноважень міст обласного значення та встановлення прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом.

На жаль, розглянуті положення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні вимагають додаткового узагальнення й переосмислення нормативно-правових і методичних рішень, які були визначені чинним законодавством України та пройшли практичну апробацію в процесі реалізації українсько-шведського проекту розвитку місцевого самоврядування в м. Ірпінь Київської області у 2000–2005 рр.

Крім того, підвищення фінансової самостійності місцевих органів влади на сучасному етапі повинно також базуватися і на врахуванні вітчизняного досвіду діяль-

ності Рад народного господарства (РНГ в 1957–1965 рр.) при переважно територіальному принципі керування українською економікою в межах Укрраднаргоспу, практики розробки Соціальних паспортів адміністративних областей при переважно галузевому принципі керування українською економікою в системі Держплану України (1965–1985 рр.), а також впровадження соціальних нормативів створення матеріальної бази об'єктів соціальної сфери, які були кращими за європейські стандарти (м. Славутич Київської області, 1986–1990 рр.).

На сучасному етапі державного регулювання національного господарства реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розпочалося шляхом бюджетної децентралізації в процесі розробки та прийняття Державного бюджету України на 2015 рік, а також відповідних уточнень до діючого законодавства [10–12]. Тобто, наявні передумови для узагальнення та переосмислення відповідних започаткованих урядом дій в контексті визначення складових нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів, насамперед, в контексті людського розвитку.

Мета статті полягає в обґрунтуванні рекомендацій та пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення процесів бюджетної децентралізації на підґрунті узагальнення досвіду формування місцевих бюджетів Чернівецької області на 2015 рік.

Виклад основного матеріалу. В Україні дохідну базу місцевих бюджетів на 2015 рік розширено за рахунок:

– передачі з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг, державного мита;
– збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35% до 80%;
– закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел надходжень – податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами та податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (10%);
– запровадження збору з роздрібного продажу підакцизних товарів;
– розширення бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна та запровадження податку на розкішні автомобілі.

Загалом ресурс місцевих бюджетів України (у т. ч. надходження з Державного фонду регіонального розвитку) на 2015 рік становив 266,9 млрд. грн. або на 20,6% більше проти 2014 року.

На формування видаткової частини місцевих бюджетів у 2015 р. здійснили вплив наступні чинники:

– зміни у розмежуванні видів видатків між державним та місцевими бюджетами за принципом субсидіарності;
– зміни у трансфертній і соціальній політиці;
– зміна розміру єдиного соціального внеску та зменшення в результаті видатків місцевих бюджетів на оплату праці;
– передача функцій методичних кабінетів інститутам післядипломної освіти та методоб'єднанням вчителів;
– перегляд меж зон радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи;
– запровадження плати за навчання у дитячо-юнацьких спортивних школах, крім дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дітей-інвалідів та із багатодітних та малозабезпечених сімей, та зменшення видатків;
– забезпечення за рахунок коштів місцевих бюджетів видатків на утримання спортивних шкіл, які фінансувалися за рахунок Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності;
– передача у рамках децентралізації окремих закладів та заходів з державного бюджету до місцевих бюджетів тощо.

У процесі формування місцевих бюджетів Чернівецької області на 2015 р. на базі бюджетної, податкової реформи та бюджетної децентралізації обласною державною адміністрацією було ініційовано розгляд проектів місцевих бюджетів усіх рівнів за участю голів районних державних адміністрацій і районних рад, представників фінансових органів області, органів місцевого самоврядування, фахівців наукових та педагогічних закладів й громадських організацій з метою визначення конкретних переваг і нових проблем, які мають місце на місцевому рівні в процесі впровадження цих реформ.

Передусім, слід відмітити позитивні зміни, які відбулися в результаті цього процесу, зокрема, чи не вперше, повністю забезпечено достатню для нормального функціонування потребу закладів бюджетної сфери, що фінансується з обласного бюджету та бюджетів міст обласного значення, міст районного значення і селищ.

Водночас, виникла низка проблем, які потребують оперативного вирішення шляхом невідкладного спрямування додаткового фінансового ресурсу, так і шляхом внесення відповідних змін до діючого законодавства. Потребують удосконалення організація та методи планування і контролю виконання бюджетів місцевого самоврядування.

Однією з головних проблем, яка виникла під час експериментальної оцінки обсягів ресурсів на утримання закладів галузі освіти, стало методично недоопрацьоване визначення обсягів освітньої субвенції.

Так, у Чернівецькій області не забезпечено за рахунок доведених обсягів освітньої субвенції потребу закладів освіти у Вижницькому, Заставнівському, Кельменецькому та Сокирянському районах в загальній сумі 18,6 млн. грн., з них лише по загальноосвітніх закладах Кельменецького району − 7,7 млн. грн. Це означає, що у листопаді-грудні 2015 р. не буде змоги нараховувати зарплату вчителям, незважаючи на те, що ще торік саме в цих районах було скорочено додаткові виплати педагогічним працівникам.

Причиною цього є значна кількість малочисельних загальноосвітніх закладів (з середньою наповненістю класів від 7 до 15 учнів) у сільській місцевості, особливо у гірських районах, де села розташовані на значній відстані одне від одного. Закрити ці заклади неможливо здебільшого через складність транспортного сполучення між населеними пунктами, відсутність необхідної кількості шкільних автобусів, а особливо через ненадання місцевими радами згоди на їх закриття, оскільки це питання належить до компетенції органів місцевого самоврядування.

Наступною проблемою, яка виникла під час експериментальної оцінки обсягів ресурсів на утримання закладів галузі охорони здоров'я, також стало недостатньо методично опрацьоване визначення обсягів медичної субвенції.

У цілому мінімальну потребу медичних закладів забезпечено, однак мають місце проблеми в тих бюджетах, з яких спрямовуються значні кошти для хворих, котрим здійснено операцію з трансплантації органів. У Чернівецькій області таких хворих налічується 40 осіб, на лікування яких щорічно спрямовується більше 10 млн. грн. коштів місцевих бюджетів. При цьому в одному з районів їх 5, а в іншому − жодного.

Аналогічна ситуація склалась щодо визначення обсягів ресурсів на утримання бюджетних закладів за рахунок власних надходжень і базової дотації з районних бюджетів.

Найгостріші проблеми у забезпеченні мінімальної потреби закладів бюджетної сфери виникли саме на рівні районних бюджетів. Основним чинником, що обумовив виникнення цієї проблеми, є передача, згідно з внесеними змінами до Бюджетного кодексу України, на утримання з районних

бюджетів дитячих дошкільних закладів, палаців культури, клубів та бібліотек, що фінансувалися з сільських бюджетів.

У 2014 р. на утримання цих закладів з відповідних сільських бюджетів було спрямовано близько 168 млн. грн., а з урахуванням зазначеного обсягу та розміру видатків, які відповідно до Бюджетного кодексу України у 2014 р. проводилися з районних бюджетів, власні доходи та базова дотація цих бюджетів на 54,9 млн. грн. менші від делегованих видаткових повноважень.

У Чернівецькій області є 9 районних бюджетів, які не матимуть змоги самостійно забезпечити фінансову потребу в коштах на утримання бюджетної сфери району, зокрема, − це Вижницький, Заставнівський, Кельменецький, Кіцманський, Новоселицький, Путильський, Сокирянський, Сторожинецький та Хотинський райони.

Так, в Путильському районі, який є гірським, на забезпечення утримання бюджетної сфери хоча би на рівні 2014 р., не вистачає 10,5 млн. грн., що становить 35,4% від загальної суми видатків. Для збалансування цього районного бюджету необхідно закрити кожну третю бюджету установу.

Аналогічна ситуація з іншими районними бюджетами, зокрема в Заставнівському районі незабезпеченість в коштах складає 8,8 млн. грн. (20,7% від загальної суми видатків), Кіцманському − 7,9 млн. грн. (14,9%), Вижницькому − 8,0 млн. грн. (15,3%), Кельменецькому − 1,0 (3,6%), Новоселицькому − 2,5 млн. грн. (3%), Сокирянському − 4,2 млн. грн. (6,7%) Сторожинецькому − 8,5 млн. грн. (12%) та Хотинському − 3,5 млн. грн. (5%).

Бюджетна реформа позитивно вплинула на фінансову забезпеченість сільських рад, що розташовані на території сіл з великою чисельністю населення, розвиненою інфраструктурою та наявністю на їх території торгівельних і розважальних закладів.

Однак на території Чернівецької області із 252 сільських рад самодостатніми є лише 114, а 138 є депресивними і не зможуть за рахунок власних надходжень забезпечити утримання навіть своїх апаратів управління. Загальна додаткова потреба в ресурсі на їх утримання становить 35,0 млн. грн.

Важливою є проблема необхідності забезпечення (наближення) соціальних послуг до місця проживання населення, а в гірській місцевості відстань між населеними пунктами сягає від 10 до 20 км, що ускладнює можливість їх об'єднання в територіальні громади та вжиття інших заходів з оптимізації.

Слід також зазначити, що на сьогодні у зв'язку зі складною ситуацією в країні, крім повноважень з надання послуг місцевій громаді, благоустрою села, утримання доріг тощо на сільські ради покладено обов'язки щодо реалізації заходів із мобілізаційної підготовки та мобілізації на відповідній території, що також потребує додаткових витрат.

Запланована ж передача плати за надання адміністративних послуг, 5% з роздрібного продажу підакцизних товарів та податок на нерухоме майно, за попередніми розрахунками не покриють витрати на утримання апарату сільських рад.

Зібрати податок на нерухомість, буде складно через відсутність повної інвентаризації подворових справ та інформації щодо даних цих справ в Державному реєстрі речових прав.

Крім того, відповідно до частини 2 статті 57 Бюджетного кодексу України наприкінці 2014 року місцеві бюджети Чернівецької області повернули до Державного бюджету України невикористану субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, ремонт та утримання доріг комунальної власності в сумі 34 млн. грн.

При цьому слід зазначити, що невикористання цієї субвенції в повному обсязі відбулося не з вини місцевих органів вла-

ди, а у зв'язку із неритмічним проведенням видатків на ці цілі органами Державної казначейської служби України.

Враховуючи зазначене, є недоцільним в цьому випадку застосовування вимоги вищезазначеної статті Бюджетного кодексу України, оскільки центральні органи влади не забезпечили виконання статей 43 та 78 Кодексу щодо казначейського обслуговування видатків в повному обсязі.

Відповідно до викладеного рекомендуємо при внесенні змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2015 рік" передбачити компенсацію місцевим бюджетам в сумі повернутої до Державного бюджету України субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, ремонт та утримання доріг комунальної власності.

Слід також наголосити, що відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 08.08.2014 р. "Деякі питання соціально-економічного розвитку окремих територій у 2014 році" області у 2014 р. було передбачено субвенцію з державного бюджету на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій у загальній сумі 10,6 млн. грн., за рахунок якої планувалося здійснити роботи щодо заміщення споживання природного газу у сфері теплопостачання на 36 об'єктах Чернівецької області.

Неритмічне проведення видатків органами казначейства призвело до того, що з отриманих коштів субвенції було освоєно лише 4,1 млн. грн., а решта, 6,5 млн. грн., повернуто до державного бюджету. Крім того, станом на 1 січня 2015 р. орієнтовний обсяг зареєстрованої кредиторської заборгованості становить 1,6 млн. грн.

Враховуючи наявність великої кількості об'єктів, на яких роботи розпочаті, але не завершені, витрачання значних сум коштів місцевих бюджетів для виготовлення проектно-кошторисної документації пропонується розглянути можливість виділення коштів у поточному році для продовження робіт із заміщення споживання природного газу у сфері теплопостачання.

На наш погляд, доцільно передбачити обласному бюджету Чернівецької області цільову субвенцію на погашення кредиторської заборгованості і продовження робіт із заміщення споживання природного газу у сфері теплопостачання в загальній сумі 6,5 млн. грн.

З метою зменшення навантаження на бюджети усіх рівнів пропонується частину 5 статті 8 Закону України "Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування", яку було внесено до Закону від 28.12.2014 р., доповнити наступним положенням: "Зазначена норма не розповсюджується на працівників бюджетних установ".

В процесі бюджетної децентралізації виникли проблеми щодо надходжень до місцевих бюджетів області. Так, плата за оренду земель державної та комунальної власності завжди була вагомим джерелом надходжень місцевих бюджетів.

Проте процес отримання в оренду земель державної або комунальної власності є довготривалим, наслідком чого є те, що місцеві бюджети втрачають значні кошти, оскільки особи, зацікавлені в одержанні у користування земельної ділянки із земель державної або комунальної власності, безоплатно користуються відповідними земельними ділянками до завершення усієї процедури оформлення відповідної документації.

Тому з метою недопущення втрат доходів місцевих бюджетів пропонується внести зміни до чинного законодавства в частині надання в оренду земель державної або комунальної власності, зокрема ст. 21 Закону України "Про оренду землі" доповнити її пунктом наступного змісту: "Надати право відповідному органу виконавчої влади

або органу місцевого самоврядування до завершення процедури державної реєстрації прав оренди земель державної або комунальної власності укладати із особою, зацікавленою в одержанні у користування земельної ділянки, договір тимчасового користування (на період оформлення відповідних землевпорядних документів), за умов виявлення фактів користування зазначеною собою відповідними землями".

Відповідно до Податкового кодексу України із врахуванням норм Закону України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи" від 28 грудня 2014 р., скасовані пільги щодо сплати земельного податку для бюджетних установ, які повністю утримуються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів.

Згідно з абзацом першим ст. 284.1. вищезазначеного Кодексу органи місцевого самоврядування встановлюють ставки плати за землю та пільги щодо земельного податку, що сплачується на відповідній території. При цьому, відповідно до ст. 12 Податкового кодексу України не дозволяється сільським, селищним, міським радам встановлювати індивідуальні пільгові ставки місцевих податків та зборів для окремих юридичних осіб та фізичних осіб − підприємців і фізичних осіб або звільняти їх від сплати таких податків та зборів.

Враховуючи вищевикладене та обмеженість фінансових ресурсів як державного, так і місцевих бюджетів, вважаємо за необхідне:

– доповнити статтю 282 Податкового кодексу України підпунктом 282.1.3 наступного змісту: "бюджетні установи, які повністю утримуються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів";
– у разі не вирішення питання надання пільг зі сплати земельного податку для бюджетних установ, які повністю утримуються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, враховувати потребу в коштах для сплати цього податку в базовій дотації або передбачити для місцевих бюджетів окремий міжбюджетний трансферт.

Щодо справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, доречно зазначити наступне: вся інформація про об'єкти нерухомості в органи Державної фінансової служби України надається органами державної реєстрації прав на нерухомість. Вона надходить туди незалежно від власників нерухомості.

При цьому, для новоствореного об'єкта нерухомості податок сплачується, починаючи з місяця, в якому виникло право власності на цей об'єкт. Згідно з положеннями Закону України "Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень" від 1 липня 2004 р. три ознаки, без наявності яких об'єкт нерухомості не існує як об'єкт оподаткування:

– державна реєстрація прав на нерухомість, тобто офіційне визнання та підтвердження державною установою виникнення прав на нерухомість шляхом внесення запису в Державному реєстрі речових прав (ст. 1 Закону);
– якщо законом передбачено приймання в експлуатацію об'єкта нерухомості, то державна реєстрація прав на цей об'єкт відбувається тільки після його приймання в експлуатацію у встановленому порядку (стаття 5 Закону);
– видача Свідоцтва про право власності на нерухомість, яке видається власникам на новостворені чи реконструйовані об'єкти нерухомості (згідно з п. 1 частини 1 ст. 18 Закону).

Проте здача в експлуатацію і державна реєстрація об'єктів можуть тривати роками. У цьому разі для нарахування та сплати податку на нерухомість немає формальних підстав. Крім цього, законодавцем не враховано того факту, що в більшості сільських

населених пунктів право власності на нерухоме майно їх власниками у встановленому законодавством порядку не оформлено, оскільки більшість господарств зорганізовано ще до 1991 р., правопосвідчуючі документи на них не виготовлені.

За попередніми даними, у сільській місцевості тільки 30% нерухомості внесено до Державного реєстру речових прав. Отже, якщо немає офіційного державного визнання прав на нерухомість, орган місцевого самоврядування не зможе стягувати податок з цього майна.

В зв'язку з цим пропонується внести доповнення до Податкового кодексу України, надавши право державним фіскальним органам та органам місцевого самоврядування встановлювати фактичний стан об'єктів нерухомого майна, здійснювати нарахування податку.

Відповідно до Закону України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин" від 28 грудня 2014 р. погашення заборгованості за середньостроковими позиками перед державним бюджетом, яка перебуває на обліку в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, не здійснюється до законодавчого врегулювання цього питання.

Враховуючи те, що отримані в попередніх періодах середньострокові позики спрямовувались на виконання делегованих державою повноважень, насамперед, щодо зарплати, проведення розрахунків за комунальні послуги та енергоносії, виникла необхідність врегулювання цього питання шляхом прийняття Урядом рішення щодо списання зазначеної заборгованості.

Висновки та пропозиції.

1. Завдяки бюджетним нововведенням місцеві бюджети вже у 2015 р. отримали додатковий фінансовий ресурс близько 22 млрд. грн. до загального фонду місцевих бюджетів, що сприятиме створенню реального підґрунтя для виконання місцевими органами влади своїх повноважень в частині надання якісних публічних послуг.

Фінансовий ресурс місцевих бюджетів Чернівецької області на 2015 р. сформовано з урахуванням змін, внесених наприкінці 2014 р. до Податкового і Бюджетного кодексів України та інших законодавчих актів, що стосуються місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин.

2. Відповідно до положень Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, цільової орієнтації складових Індексу регіонального людського розвитку Чернівецької області, пропонується:

– у найкоротший термін розглянути можливість збільшення для окремих районів обсягу освітньої субвенції за рахунок нерозподіленого її залишку;
– передбачити щодо навчальних планів загальноосвітніх закладів можливість структурним підрозділам місцевих державних адміністрацій з питань освіти вирішувати питання викладання у загальноосвітніх закладах варіативної частини базового навчального плану, відповідно до фінансових можливостей місцевих бюджетів різних рівнів.

3. Фінансування закладів охорони здоров'я Чернівецької області доцільно вдосконалити шляхом внесення змін до формули визначення обсягу медичної субвенції, включивши додаткові видатки на забезпечення необхідними медикаментами хворих з пересадкою органів або шляхом спрямування на ці заходи цільової субвенції з Державного бюджету України.

4. Удосконалення нормативно-правового забезпечення самофінансування органів місцевого самоврядування пропонується здійснювати наступним чином:

– при подальшому внесенні змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2015 рік" передбачити надання зазначеним районним бюджетам стабілізаційної дотації. При її розподілі між адміністративно-територіальними одиницями необхідно враховувати наступні чинники − віднесення території згідно із Законом України "Про статус гірських населених пунктів в Україні" до категорії гірських; кількість депресивних територіальних одиниць, що належать до складу району; наявність бюджетних установ, які надають соціальні послуги населенню тощо;
– підготувати зміни до Бюджетного кодексу України, передбачивши фінансування дитячих дошкільних закладів і навчально-виховних комплексів І ступеня за рахунок коштів освітньої субвенції, внісши відповідні зміни до формули її визначення.

5. Підвищення фіскальної ролі плати за оренду земель державної та комунальної власності можливо забезпечити шляхом: 1) вдосконалення виявлення факту користування особою, зацікавленою в одержанні у користування земельної ділянки із земель державної або комунальної власності, що повинно здійснюватися комісією у складі представників відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, правоохоронних органів і місцевого органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері земельних відносин; 2) розмір і строки внесення орендної плати за землю необхідно встановлювати за згодою сторін у договорі тимчасового землекористування; 3) контроль за надходженням до місцевих бюджетів коштів за договорами тимчасового користування повинен здійснювати відповідний орган виконавчої влади або місцевого самоврядування.

Реалізація зазначених заходів, на наш погляд, сприятиме зміцненню дохідної бази місцевих бюджетів в умовах децентралізації.

Література

1. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / кол. авторів., наук. редакція В.Ф. Столярова. – 2-е вид., доп. та перероб. – К. : ДННУ АФУ; УДУФМТ, 2011.

2. Дронік С.В. Методичні основи формування балансу фінансових ресурсів регіону : автореф. дис… канд. екон. наук: 08.02.03 / С.В. Дронік ; Н.-д. екон. ін-т М-ва економіки України. – К., 1999. – 16 с.

3. Калашнікова Л.М. Формування регіональних фінансів : автореф. дис… канд. екон. наук: 08.04.01. / Л.М. Калашнікова ; Нац. акад. держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2004. – 19 с.

4. Столяров В.Ф. Основи оцінки фінансової безпеки регіонального людського розвитку в контексті стратегії економічних реформ / В.Ф. Столяров, О.В. Шинкарюк // Збірник наукових праць. – Вип. 9. – Чернівці : Книги–ХХІ, 2013. – С. 76–89.

5. Кукарцева С.В. Механізм забезпечення комплексності регіонального розвитку промисловості : автореф. на здоб. наук. ступ. канд. екон. наук: 08.07.01. / С.В. Кукарцева ; Київський національний університет технологій та дизайну. – К., 2006. – 19 с.

6. Макарова О.В. Соціальна політика в Україні : монографія / О.В. Макарова; Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. − К., 2015. – 244 с.

7. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.

8. Закон України "Про Державний бюджет України на 2015 рік" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19.

9. Закон України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19.

10. Закон України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України" [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/212-19.

References

1. Stoliarov, V.F. (Eds.). (2011). Naukovo-praktychnyj komentar do Biudzhetnoho kodeksu Ukrainy. [Scientific-practical commentary to the Budget code of Ukraine]. (2nd ed., rev.). Kyiv: DNNU AFU; UDUFMT [in Ukrainian].

2. Dronik, S.V. (1999). Metodychni osnovy formuvannia balansu finansovykh resursiv rehionu [Methodical bases of balance formation of the financial resources of the region]. Thesis: 08.02.03. Kyiv [in Ukrainian].

3. Kalashnikova, L.M. (2004). Formuvannia rehional'nykh finansiv [The formation of regional finances]. Thesis: 08.04.01. Irpin' [in Ukrainian].

4. Stoliarov, V.F., Shynkariuk, O.V. (2003). Osnovy otsinky finansovoi bezpeky rehional'noho liuds'koho rozvytku v konteksti stratehii ekonomichnykh reform [Basics of assessing the financial security of human development in the context of economic reform strategy]. (Vols. 9). Chernivtsi: Knyhy– XXI, 2013 [in Ukrainian].

5. Kukartseva, S.V. (2006). Mekhanizm zabezpechennia kompleksnosti rehional'noho rozvytku promyslovosti [Mechanism to ensure integrated regional industrial development]. Thesis: 08.07.01. Kyiv [in Ukrainian].

6. Makarova, O.V. (2015). Sotsial'na polityka v Ukraini [Social policy in Ukraine]. Kyiv [in Ukrainian].

7. Kontseptsiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorial'noi orhanizatsii vlady v Ukraini. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 kvitnia 2014 r. № 333-r. [The concept of reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine. Resolution of Cabinet of Ministers of Ukraine]. (2014, April, 1). Available at: http://zakon4.rada.gov.ua/lavs/shov/333-2014-%D1%80.

8. Zakon Ukrainy "Pro Derzhavnyj biudzhet Ukrainy na 2015 rik" [The Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2015"]. (n.d.). Available at: http://zakon4.rada.gov.ua/lavs/shov/80-19.

9. Zakon Ukrainy "Pro vnesennia zmin do Biudzhetnoho kodeksu Ukrainy schodo reformy mizhbiudzhetnykh vidnosyn" [The Law of Ukraine "On Amendments to the Budget Code of Ukraine on the reform of intergovernmental relations"]. (n.d.). Available at: http://zakon4.rada.gov.ua/lavs/shov/79-19.

10. Zakon Ukrainy "Pro vnesennia zmin do Biudzhetnoho kodeksu Ukrainy" [The Law of Ukraine "On Amendments to the Budget Code of Ukraine"]. (n.d.). Available at: http://zakon4.rada.gov.ua/lavs/shov/212-19.