
ФІНАНСИ. БАНКІВСЬКА СПРАВА

УДК 351.84:364.05:338.43

Л. О. Лазутіна, молодший науковий співробітник

**УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ
СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ**

Анотація. Проведено аналіз стану соціальної сфери сільських територій, її фінансове забезпечення, визначено основні складові фінансового забезпечення та напрямки його поліпшення в період процесу проведення фінансової децентралізації. Надано пропозиції щодо покращення фінансування розвитку соціальної сфери та оптимізації існуючих коштів бюджетів сільських територій.

Ключові слова: бюджет, бюджетне фінансування, соціальна сфера, фінансова децентралізація, фінансове забезпечення, об'єднані громади, сільські території.

Л. А. Лазутіна, младший научный сотрудник

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ
СФЕРЫ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ**

Аннотация. Проведен анализ состояния социальной сферы сельских территорий, ее финансовое обеспечение, определены основные составляющие финансового обеспечения и направления его улучшения в период процесса проведения финансовой децентрализации. Даны предложения по улучшению финансирования развития социальной сферы и оптимизации существующих средств бюджетов сельских территорий.

Ключевые слова: бюджет, бюджетное финансирование, социальная сфера, финансовая децентрализация, финансовое обеспечение, объединенные общины, сельские территории.

L. O. Lazutina, Junior Researcher

IMPROVING OF FINANCIAL SUPPORT OF RURAL SOCIAL SPHERE

Abstract. The analysis of social services in rural areas, its financial support, the main components of the financial support and direction to improve it during the process of fiscal decentralization is made. The ways to improve the financing of social development and optimization of existing budgets of rural areas are suggested.

Keywords: budget, government funding, social services, taxes, fiscal decentralization, financial support, united community, rural areas.

Актуальність дослідження. Проведення адміністративної реформи з метою поліпшення фінансування розвитку сільських територій поки що не приносить очікуваних результатів. Попри велику кількість заходів, що реалізуються на державному рівні для забезпечення стабілізації соціально-економічного стану сільських територій України, ситуація у цій сфері складна. Як відмічено в урядовій Концепції Розвитку сільських територій схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 вересня 2015 р. № 995-р [1], основними причинами погіршення соціально-економічного та екологічного стану сільських територій є: відсутність цілісної послідовної державної політики, спрямованої на комплексний розвиток сільських територій, внаслідок підходу до сільських територій як виключно просторової бази сільськогосподарського виробництва, недостатність обсягів державної фінансової підтримки; обмеженість можливостей сільського населення для підвищення рівня своїх доходів; не розповсюдженість підприємницької ініціативи та кооперації. Має місце низька ефективність органів місцевого самоврядування через обмеженість ресурсів місцевих бюджетів, майже відсутнє кредитування, внутрішні та зовнішні інвестиції в розвиток сільських територій. Таким чином, зростає соціальна напруженість, загострюються

ФІНАНСИ. БАНКІВСЬКА СПРАВА

соціальні і трудові проблеми, занепадає інфраструктура, посилюється демографічна криза українського села. Окремо виділяється блок проблем, пов'язаних з недосконалістю податкової і бюджетної системи.

Постановка проблеми. Стан фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які на даний час є основним джерелом розвитку соціальної сфери села, досить нестабільний. Зокрема, за даними бюджетного моніторингу, що проводився Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень у 2014 році, частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету сягає 20%, а у видатках – 43%. Темпи зростання видатків за ряд років не мають позитивної динаміки, зокрема у 2014 році таке зростання видатків (без урахування міжбюджетних трансфертів) склало 102%, тоді як у 2012 році було 124% [2]. Тому підходи до проблеми фінансового забезпечення розвитку сільських територій в сучасних умовах залишаються недостатньо дослідженими, потребують адекватного наукового супроводження та оцінки ефективності з метою спрямування реформ на стабільний розвиток.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням методології даного процесу присвячені праці О. Г. Булавки [3], М. Й. Маліка [3], Ю. О. Лупенко [3], О. Д. Радченко [4], Л. Д. Тулуша [5] та ін. Однак, нові завдання адміністративних реформ, що проводяться в Україні, висувають і нові вимоги методологічного забезпечення, а оскільки нинішній стан системи фінансування – незадовільний, проблема особливо актуальна. Науковцями і практиками підкреслюється, що перш за все, проблема розвитку сільських територій лежить у площині фінансового забезпечення. Ряд учених, зокрема Т. В. Мацибора [6], Є. І. Якуба, І. В. Прокопа, О. М. Бородіна та ін. наголошують на необхідності комплексного вирішення питань протягом усього періоду реформ, але поки що їх наукові розробки залишаються незатребуваними. Тому вдосконалення методологічних основ оцінки і оптимізації фінансового забезпечення є актуальною проблемою.

Метою дослідження є систематизація існуючих підходів та визначення системи заходів щодо поліпшення механізму фінансового забезпечення, який би задовольнив розвиток соціальної сфери сільських територій.

Основні результати дослідження. Фінансове забезпечення розвитку сільських територій є одним з індикаторів якості життя на селі. Скільки необхідно ресурсів, джерела їх формування та розподілу, повноваження місцевих бюджетів – усі ці складові формують рівень життя сільських жителів.

Стан соціальної сфери сільських територій в Україні нині перебуває в критичному стані. Зокрема, демографічна ситуація дуже складна і має чітку тенденцію до погіршення. Як свідчить статистика, на початок 2015 чисельність сільського населення України склала 13,26 млн. чол., а це свідчить, що протягом 2010-2014 рр. воно зменшилось на 8,2%. Щорічне зменшення сільського населення за ці роки в середньому склало 236,4 тис. чол. При цьому структура сільського населення наступна: 18,9% - діти у віці до 18 років і 22,8% – населення у віці 60 років і старше. Водночас майже в 2,5 тис. сільських населених пунктах питома вага населення у віці 60 років і старше становила понад 50%. Зменшується населення сіл, скорочується сільська поселенська мережа. У 2014 р. в порівнянні з 2000 р. середня кількість жителів на один населений пункт зменшилася з 560 до 496 осіб (на 12,9%), а в розрахунку на одну сільську раду – на 14,4%. За цей період з карти України зникло 342 села, тобто в середньому за рік 24 села [7].

Серед сільського населення 3,6 млн. чол. становили працюючі, причому 54,8% з числа зайнятих працювали за межами свого населеного пункту, з них переважна більшість (67,1%) – у містах і селищах міського типу. Основним видом зайнятості на селі залишається сільськогосподарська діяльність. За даними статистики, узагальненої вченими ННЦ «ІАЕ» [3; 7; 9], у сільській місцевості в 2014 р було зайнято 5,3 млн. чол. (на 32,5 тис. менше порівняно з 2013 р), в т.ч. неформально зайнятих – 2,3 млн. При цьому, середньорічна кількість зайнятих у сільському господарстві країни становить близько 3,7 млн. працівників, у тому числі в особистих підсобних господарствах – 3,1 млн. У сільгосп підприємствах на одного працівника припадало в 1990р. – 12,2 га, а в 2010 р – 35,6 га, в 2014 р – 42,8 га угідь. Всього по сільському господарству на працівника в середньому припадало 10,7 га угідь, по областях цей показник коливається від 2,5 до 22,3 га.

ФІНАНСИ. БАНКІВСЬКА СПРАВА

Економічні та соціальні процеси, що відбувалися в країні протягом 2006-2014 рр., привели до поглиблення проблем соціально-економічного розвитку в сільській місцевості, зокрема, в мережі установ соціальної інфраструктури села. Зменшилось загальне забезпечення сільських населених пунктів об'єктами соціальної сфери. Так, у порівнянні з попереднім соціальним обстеженням 2005 року, на 11,7% скоротилася кількість діючих шкіл. Зменшилася також кількість лікувальних закладів, розташованих у сільській місцевості – станом на 1 січня 2014 р діяла 221 лікарня (у 2005 році – 740), 13,5 тис. фельдшерсько-акушерських пунктів (у 2005 році – 14,7 тис.). Аналогічна ситуація склалася з наявністю об'єктів культурного призначення. Кількість сільських населених пунктів, на території яких знаходилися бібліотеки, клуби та будинки культури, в порівнянні з даними за станом на 1 листопада 2005 року зменшилася відповідно на 2,8% і 1,3% [10].

В Україні рівень бюджетної забезпеченості на виконання власних повноважень на 1 жителя є найнижчим серед європейських країн і досягає 28 євро [3], тоді як, наприклад, у Польщі – 305 Євро, у Словаччині, Угорщині та Латвії – в межах 200 євро. Тому закономірно, що проблема фінансового забезпечення розвитку сільських територій України стає пріоритетною в державній політиці та потребує пошуку нових ефективних форм і методів.

Економічна сутність системи фінансового забезпечення розвитку територій досить досліджена проблема. Законодавчі та нормативні акти визначають його як сукупність конкретних фінансових форм, бюджетних методів, важелів та інструментів, за допомогою яких забезпечується процес акумулювання достатніх фінансових ресурсів на локальному рівні, їх раціональне та ефективне використання з метою виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень, реалізації основних заходів регіональної бюджетної політики [1].

Як зауважує М. В. Гончаренко [8], в дослідженнях фінансового забезпечення територій в науковій літературі зустрічаються такі поняття, як «механізм фінансового забезпечення», «політика фінансового забезпечення», «система фінансового забезпечення» тощо. При цьому найбільш поширеними об'єктами наукової дискусії є форми та джерела фінансування. Фінансове забезпечення реалізується через систему фінансування, яка може здійснюватися у трьох формах: самофінансування, кредитування і безповоротне фінансування з бюджету.

На обсяги фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування впливає безліч факторів, серед яких: розподіл повноважень між органами державної влади та місцевим самоврядуванням; розподіл доходних джерел державного та місцевих бюджетів відповідно до владних повноважень і функцій; організація міжбюджетних відносин та порядок надання трансфертів місцевим бюджетам з державного; фінансовий стан країни і реальні можливості органів місцевого самоврядування у сфері використання запозичених коштів (кредитів) і залучених (місцевих позик); конкретні зусилля органів місцевого самоврядування, спрямовані на забезпечення соціально-економічного розвитку територій, населених пунктів, пошук альтернативних джерел доходів [10].

На нашу думку, враховуючи визначення О. Л. Щербакової [11], фінансове забезпечення розвитку сільських територій слід розуміти як сукупність заходів, спрямованих на мобілізацію наявних, виявлення та залучення потенційних фінансових ресурсів держави, місцевої влади, суб'єктів господарювання, місцевої громади, а також ресурсів зовнішніх інвесторів і формування шляхом їх об'єднання фінансової основи для здійснення економічних процесів на відповідній території, реалізації запланованих соціальних програм, проектів, підтримки стабільного функціонування інфраструктури та вдосконалення місцевого життєвого середовища. Таким чином, досліджувана категорія набагато ширше термінів фінансового забезпечення місцевого самоврядування та місцевих органів влади, які мають більш вузьке значення.

В умовах зміни інституційних складових адміністративного управління, особлива роль відводиться проблемі пошуку джерел фінансових ресурсів. Нині розвиток сільських територій фінансується з державного та місцевого бюджетів. Фінансове забезпечення однієї з типових сілрад Глибоцького р-ну Чернівецької області наведено в табл. 1.

ФІНАНСИ. БАНКІВСЬКА СПРАВА

Таблиця 1

**Фінансове забезпечення сільської ради Глибоцького району
Чернівецької області за 2011-2015 рр., тис. грн.**

Показники	2011	2012	2013	2014	2015*	2015 % 2011
Доходів, всього:	1591,0	1638,2	2025,5	2508,4	2152,8	135,31
дотації	651,9	763,4	837,1	1087,1	-	-
субвенції	-	-	-	171,4	916,6	-
Власні доходи	563,5	535,1	571,3	627,7	1163,0	206,4
доходи спец. фонду	375,6	339,7	617,1	622,2	73,2	19,5
Витрати, всього:	1591,0	1638,2	2025,5	2508,4	2152,8	135,3
витрати сільської ради	423,1	660,3	684,8	586,8	951,66	224,9
дитячі заклади	534,2	613,3	701,1	880,9	900,64	168,6
заклади культури	159,1	202,3	247,2	256,6	285,5	179,4
спорт	5,0	4,7	5,0	5,0	5,0	100,0
капітальні видатки	410,9	42,6	329,7	556,0	10,0	2,4
благоустрій територій	58,7	115	57,7	223,1	-	-

* планові показники

Джерело: Складено на підставі звітності сільської ради

Як видно з таблиці 1, власні доходи в сільраді склали 35% в 2011 році, 25% в 2014 р і 54% в плані на 2015 рік. Саме для посилення фінансової спроможності місцевих громад здійснюється адміністративна реформа децентралізації [1]. Більшість великих, середніх і малих населених пунктів у свою дохідну частину бюджету отримали додаткові ресурси, зокрема уряд вирішив повністю залишати в місцевих бюджетах надходження від сплати державного мита, надання адміністративних послуг, податку на майно і всі місцеві збори, а також 80% екологічного податку (до-сі було 35%) і додатковий 5% акцизний збір.

При цьому передбачається, що переваги отримують об'єднані громади, бюджети яких прирівняють до бюджетів міст обласного значення та районів. Вони отримуватимуть 60% податку на доходи фізосіб (ПДФО) та ін. доходи. За офіційними повідомленнями уряду, а також за звітами багатьох обласних адміністрацій, станом на червень 2015 року, децентралізація влади призвела до зростання доходів місцевих бюджетів на 37% [12].

Аналіз формування доходної частини бюджету досліджуваної сільської ради свідчить про значну зміну показників за останні 5 років. Рівень державного фінансування катастрофічно скорочується. У 2015 році заплановано, що власні доходи складуть 54%, а це на 20% більше, ніж у 2009 р. Але й цього фінансування недостатньо, щоб покрити витрати сільської ради, а це свідчить про те, що залежність сільського бюджету від державного ще дуже значна (46% відсотків – це дотації та субвенції з районного та державного бюджетів), але ситуація значно краща ніж у попередньому році, коли власні доходи становили всього 25% від загального доходу.

У 2015 році для утримання дошкільних навчальних закладів, будинків культури і бібліотек села введені субвенції з районного бюджету. Медицина і освіта фінансуються субвенціями з державного бюджету, що дещо обмежує розпорядження цими коштами на місцях, а капітальні видатки взагалі не передбачені. При цьому, витрати безпосередньо на потреби сільської ради в загальних витратах склали 26% в 2011 р, 44% в плані на 2015 р хоча такий же показник був у 2012 р.

За нашими дослідженням бюджету сільської ради Глибоцького району Чернівецької області, рівень доходів в 2015 році зріс в 1,3 рази проти 2009 року, але наповнення бюджету за рахунок власних доходів і доходів спеціальних фондів (без офіційних дотацій і субвенцій) збільшилося в 1,08 рази, власні доходи зросли майже в 2 рази. Це свідчить про те, що сільська рада може здійснювати тільки основні функції, її доходи покривають лише соціально захищені статті видатків, а на розвиток сільських територій коштів катастрофічно не вистачає.

ФІНАНСИ. БАНКІВСЬКА СПРАВА

Співвідношення власних доходів до витрат збільшилося в 6 разів, частка власних доходів у загальних зростає. Тобто сільська рада в умовах скорочення бюджетного фінансування перейшла практично на самофінансування і в 2015 році на 54% залежить від власних доходів.

Поліпшення методології та практики фінансового забезпечення передбачає необхідність методичного обґрунтування усіх наявних джерел. Зокрема, значно поліпшити ситуацію з дохідною частиною сільського бюджету вже зараз може дозволений 5% збір від реалізації підакцизних товарів (за наявності точок реалізації). Для цього всередині сільського району між усіма його населеними пунктами необхідний оптимальний перерозподіл коштів, які збираються за рахунок цього акцизу в селах, що знаходяться в привілейованому становищі, мають на своїй території автозаправні станції, магазини, готелі як джерела суттєвих доходів місцевого бюджету.

Однак фінансова децентралізація в 2015 року не зменшила дефіцитності сільських бюджетів. Сільські ради кардинально різняться між собою джерелами і обсягами ресурсів, тому застосування централізованих правил розподілу, закріплення за радами рівня статей доходів не вирівнює їх умов життєдіяльності. Доцільно визначати розмір сільських бюджетів виходячи із забезпечення кожної громади соціальними стандартами по різних послугах, після чого вже регулювати фінансування трансфертів.

За дослідженнями науковців ННЦ «ІАЕ» [3], успішність сільської громади в умовах реформування місцевого самоврядування буде визначатися ресурсами та їх використанням. Необхідно закріплення за громадою всієї території та надання права нею розпоряджатися. Майже кожна громада має достатній земельний ресурс для організації господарства. Перспективним бачиться створення комунальних підприємств місцевих рад з диверсифікаційною діяльністю. В сільрадах потребує удосконалення облік населення, зайнятості, виробництва домогосподарств, діяльності на своїх територіях підприємств та організацій, які повинні бути підзвітні радам.

Об'єднання сіл у громади з більш економічно ефективними територіями розширить повноваження виконавчих органів об'єднаної територіальної громади. Їхні бюджети будуть прирівняні до бюджетів міст обласного значення та районів, крім зазначених податків, вони отримають ще й 60% ПДФО та інші доходи. Об'єднання громад дозволить також оптимізувати витрати і на утримання апарату управління, але при цьому фінансування медицини та освіти, яке зараз здійснюється централізовано, перейде на їх рівень.

В умовах проведення децентралізації та об'єднання районних сільських рад в одну громаду, можна припустити, що витрати бюджету громади скоротяться на 80%, насамперед за рахунок економії на утримання нинішніх сільських рад, який по дослідженому нами Глибоцькому району в 2014 році налічує 420 чол., а після об'єднання очікується достатнім для обслуговування приблизно 85 чол. У той же час, доходи збережуться на тому ж рівні.

Висновки. Надалі, основними напрямками поліпшення фінансування розвитку сільських територій мають стати: вплив органів влади на ставки основних податків, а також на надання пільг при їх сплаті; вдосконалення справляння податку на майно (розмір надходжень від його справляння буде стабільним); надання повноважень місцевим органам влади на вихід на національний фінансовий ринок для залучення додаткових фінансових ресурсів (інвестицій, кредитів); для розвитку територій всі податки повинні платитися за місцем реальної господарської діяльності; розробка програм розвитку територій сприятиме підвищенню інвестиційної привабливості; залучення громадськості до складання видаткової частини бюджету.

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.

Література

1. Лупенко, Ю. О. Інтеграція та самоорганізація аграрного бізнесу в умовах децентралізації влади / Ю. О. Лупенко, М. Ф. Кропивко, М. Й. Малік. - К. : ННЦ ІАЕ, 2015. – 444 с.
2. Радченко, О. Д. Формування державної політики бюджетної підтримки сільських територій / О. Д. Радченко // Вісник Львівської комерційної академії. – 2012. – №3. – С. 164-168.
3. Тулуш, Л. Д. Дохідна база сільських бюджетів в умовах фіскальної децентралізації в Україні / Л. Д. Тулуш // Економіка АПК. – 2015. - №3 – С.39-50.

ФІНАНСИ. БАНКІВСЬКА СПРАВА

4. Мацибора, Т. В. Людський капітал як фактор інвестиційної привабливості / Т. В. Мацибора // Вісник Сумського національного аграрного університету. Фінанси і кредит. - 2013. - № 1. - С. 96-100.
5. Гончаренко, М. В. Финансовое обеспечение развития территорий: теоретический аспект [Електронний ресурс] / М. В. Гончаренко. - Режим доступу: www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/.../05.pdf
6. Розвиток сільських територій України : посібник для голів сільських і селищних рад / за ред. Ю. О. Лупенка, М. І. Пугачова, О. Г. Булавки. – К. : ННЦ ІАЕ, 2012. - 130 с.
7. Аналіз фінансових наслідків адміністративно-територіальної реформи [Електронний ресурс] // Проект SuFTAR Системне управління фінансування адміністративно-територіальної реформи. Портал FISCO-ID – Режим доступу : <http://fisco-id.com/download.php?m=an&l=ua&id=69>
8. Щербаківа, О. Л. Фінансове забезпечення соціально-економічного розвитку монофункціонального міста : автореф. дис... канд. держ. упр. : спец. 25.00.04 / О. Л. Щербаківа. – Запоріжжя, 2012. - 20 с.
9. Офіційний сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/>.

References

1. Lupenko, Yu. O., Kropyvko, M. F., & Malik, M. Y. (2015). *Intehratsiia ta samoorganizatsiia ahrarnoho biznesu v umovakh detsentralizatsii vlady [Integration and self-organization of agrarian business in the conditions of power decentralization]*. Kyiv: NNTs IAE [in Ukrainian].
2. Radchenko, O. D. (2012). Formuvannia derzhavnoi polityky biudzhethnoi pidtrymky silskykh terytorii [The formation of public policy budgetary support to rural areas]. *Visnyk Lvivskoi komertsiiinoi akademii - Bulletin of Lviv commercial Academy*, 3, 164-168 [in Ukrainian].
3. Tulush, L. D. (2015). Dokhidna baza silskykh biudzhetyv v umovakh fiskalnoi detsentralizatsii v Ukraini [The revenue base of rural governments in terms of fiscal decentralization in Ukraine]. *Ekonomika APK - Economics Of Agro Industrial Complex*, 3, 39-50 [in Ukrainian].
4. Matsyhora, T. V. (2013). Liudskiy kapital yak faktor investytsiinoi pryvabylosti [Human capital as a factor of investment attractiveness]. *Visnyk Sumskoho natsionalnogo ahrarnoho universytetu. Finansy i kredyt - Bulletin of Sumy national agrarian University. Finance and credit*, 1, 96-100 [in Ukrainian].
5. Goncharenko, M. V. (n.d.). *Finansovoe obespechenie razvitiya territoriy: teoreticheskiy aspekt [Financial support for the development of territories: the theoretical aspect]*. Retrieved from: www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/.../05.pdf [in Ukrainian].
6. Lupenka, Yu. O., Puhachova, M. I., & Bulavky, O. H. (2012). *Rozvytok silskykh terytorii Ukrainy : posibnyk dlia holiv silskykh i selyshchnykh rad [The development of rural areas of Ukraine : a Handbook for chairmen of village and settlement councils]*. Kyiv: NNTs IAE [in Ukrainian].
7. Analiz finansovykh naslidkiv administratyvno-terytorialnoi reformy [Analysis of the financial impact of the administrative-territorial reform]. *Proekt SuFTAR Systemne upravlinnia finansuvannia administratyvno-terytorialnoi reformy. Portal FISCO-ID – The project SuFTAR System management financing of the administrative-territorial reform. Portal FISCO ID*. Retrieved from: <http://fisco-id.com/download.php?m=an&l=ua&id=69> [in Ukrainian].
8. Shcherbakova, O. L. (2012). *Finansove zabezpechennia sotsialno-ekonomichnoho rozvytku monofunktsionalnogo mista [Financial support for socio-economic development of monofunctional city]*. (Candidate of thesis dissertation thesis). Zaporizhzhia [in Ukrainian].
9. Ofitsiinyi sait Verkhovnoi rady Ukrainy [The official website of the Supreme Rada of Ukraine]. (n.d.). *zakon4.rada.gov.ua* Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/>. [in Ukrainian].

Надійшла 14.10.2015