

Максимюк Олена Василівна
*державний реєстратор юридичних осіб, фізичних
осіб-підприємців та громадських формувань Демидівської РДА*

АНАЛІЗ ФІНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ

Впровадження реформи децентралізації в Україні з 2014 року показало реальні зрушення в системі управління територіями, відбулися фундаментальні зміни системи місцевого самоврядування, особливо щодо формування місцевих бюджетів та утворення нового потужного суб'єкта місцевого самоврядування, а саме об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Водночас відсутність чітких перспектив щодо того, що відбудеться після стовідсоткового об'єднання громад, як це змінить структуру управління та розподіл адміністративних важелів і фінансових ресурсів, та відсутність розуміння того, як ОТГ мають самовизначитися на території району та регіону, якою буде їх взаємодія з цими територіальними утвореннями, потребують вирішення низки проблемних питань, нагромаджених практикою децентралізації, що свідчать про її недостатню нормативну та інституційну урегульованість, а також впливають на перспективи створення нових ОТГ.

На сьогодні у науковій літературі висвітлено різні аспекти проблематики фінансування повноваження органів місцевої влади. Зокрема, питання фінансового забезпечення та спроможності об'єднаних територіальних громад та регіонів досліджували: Г. Маркович [7], Н. Наталенко [8], В. Ніколаєнко [9]. Вагомий внесок у вивчення питань управління фінансовими ресурсами територіальної громади здійснили О. Пелехата, Н. Татарин. Однак, незважаючи на значний науковий інтерес у сфері окресленої проблематики, питання фінансування повноважень у об'єднаних територіальних громадах на сьогодні залишається малодослідженим.

Одним із важливих результатів децентралізації є зростання спроможності громад залучати й ефективно використовувати ресурси. Спроможною територіальною громадою є така, в якій місцеві джерела наповнення бюджету (інфраструктурні та кадрові ресурси) є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади.

Децентралізація дала можливість збільшити бюджети тих сіл, селищ, міст, які вирішили об'єднатися. Виконавчим органам громад надано коло

повноважень для здійснення впливу на управління фінансами, в тому числі і в частині адміністрування доходів. Так, доходи місцевих бюджетів за період 2014-2018 років зросли в 3,4 рази, з 68,4 млн. грн. у 2014 році до 234,1 млн. грн. – 2018 році. Проте чимало з утворених об'єднаних територіальних громад, якщо не більшість, недостатньо спроможні успішно виконувати свої нові обов'язки і зберігають високу залежність від фінансування з державного бюджету. Слабка система фінансового управління та відсутність стратегічного бачення розвитку громад призводить до неефективного управління наявними ресурсами, а також створює можливості для непрозорої діяльності, що породжує корупційні ризики.

Оцінка бюджетних показників свідчить про високий рівень залежності бюджетів від державних трансфертів, адже питома вага трансфертів у сукупній величині доходів складає в середньому 60-80%. Другий за питомою вагою блок загальних доходів складається з податкових надходжень (в середньому це 15-30%). Натомість власні неподаткові доходи складають, як правило, лише близько 5% від загального обсягу доходів бюджету громади [10]. Доходи ж від операцій з капіталом практично відсутні в ОТГ. В ОТГ також наявні суттєві ризики коливання розміру власних доходів бюджету у разі зміни норм податкового законодавства. Так, наприклад дію п.41 Прикінцевих та перехідних положень Бюджетного кодексу України та Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про джерела фінансування дорожнього господарства України" щодо удосконалення механізму фінансування дорожньої галузі» № 1762 від 17.11.2016 відстрочено до 2021 року. В результаті чого місцеві бюджети не будуть отримувати відрахувань частини акцизного податку з виробленого в Україні та ввезеного на митну територію України пального, оскільки вся сума цього податку буде зараховуватися до державного дорожнього фонду (тобто, до спеціального фонду державного бюджету). В результаті бюджети громад недоотримають близько 7,0 млрд грн, а для окремих ОТГ – цей платіж становить близько 50% у структурі власних надходжень.

Структура власних доходів бюджетів є характерною для більшості ОТГ: близько 95% припадає на податкові надходження, доходи від неподаткових надходжень та доходи від операцій з капіталом майже відсутні. Як правило, найбільші два податки – податок з доходів фізичних осіб та єдиний податок або плата за землю складають 65-80% дохідної частини бюджету. Виняток становлять громади, на території яких

розміщені потужні підприємства з великою кількістю найманих працівників (у них частка доходів від ПДФО перевищує 80%, оскільки 60% податку на доходи фізичних осіб із заробітної плати надходить до бюджету громади. Надходження від екологічного податку та рентної плати складає менше 1% у більшості ОТГ.

Майже у всіх громадах ставки місцевих податків та зборів встановлені не на максимальному рівні. При їх визначенні депутати місцевих рад враховували соціально-економічний стан громади, а також можливість того, що підвищення ставок податків призведе до зростання соціального напруження. Проте насправді мотивацією приймати такі рішення є те, що у більшості громад депутати є представниками бізнесу, або тісно пов'язані з ним – отже, для них підвищення ставок податків не вигідне.

Величина доходів від земельного податку та орендної плати за землю залежить від достовірності інформації щодо кількості земель, які передані в оренду, та землі, яка знаходиться у власності юридичних і фізичних осіб на території ОТГ. Дослідження виявляють, що у більшості випадків ОТГ не забезпечені належними планово-картографічними матеріалами, відповідною землевпорядною та містобудівною документацією, не розроблені генеральні плани, технічна документація щодо встановлення меж. Процес повної інвентаризації земель громадами лише розпочинається, а нормативно-грошова оцінка земель ОТГ потребує оновлення у середньостроковій перспективі. Документи на землю виготовлені у різні роки та мають різний якісний і фізичний стан, зберігаються здебільшого на паперових носіях у районних відділах Держгеокадастру. Проте виконавчими органами рад всіх ОТГ ведеться реєстр договорів оренди земельних ділянок. Основною причиною вищезазначених проблем є те, що проведення значних обсягів землевпорядних робіт потребує відповідного фінансування, а через обмеженість фінансових ресурсів громади не мають можливість їх проводити.

Виконавчим органам ОТГ надано досить широке коло повноважень для здійснення впливу на управління фінансами громади, в тому числі в частині адміністрування доходів. Проте на практиці дуже часто зустрічається ситуація, коли відповідальні особи ОТГ або не володіють у повній мірі інформацією про власні повноваження, або ж законодавством не передбачено достатньо інструментів для можливості фактично реалізувати свої права у сфері управління фінансами ОТГ.

У частині адміністрування податкових надходжень бюджетів ОТГ більшість повноваження щодо контролю за повнотою нарахування та сплати податків, дотримання інших норм чинного податкового законодавства належать виключно органам Державної податкової служби України. Згідно зі ст.41.4 ПКУ інші державні органи не мають права проводити перевірки своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків і зборів, у тому числі на запит правоохоронних органів.

Отже, фактично виконавчі органи ОТГ лише отримують інформацію від органів Казначейства про суми сплачених податків, що зараховуються до бюджету відповідної ОТГ, без можливості провести перевірку повноти сплати податкових платежів. Навіть коли представники місцевої влади володіють інформацією про порушення під час нарахування та сплати податків, без залучення органів ДФС місцеві органи управління не можуть притягнути до відповідальності нечесних платників податків. При цьому Держаудитслужба може притягнути керівництво ОТГ до відповідальності через недоотримані податки.

За свідченнями фінансових спеціалістів та голів громад, досить часто представники ДПС співпрацюють з громадами у неофіційному форматі, інформація надається за усними зверненнями керівництва громад. Проте така практика не має системного характеру, і співпраця стосується переважно адміністрування податку на нерухоме майно.

Хоча в частині адміністрування власних неподаткових надходжень громади мають достатньо повноважень, проте у більшості громад вони знаходяться в межах 5-7% загального обсягу доходів. Основною причиною є невміння ефективно розпоряджатися майном громади та відсутність у більшості громад об'єктів, цікавих для потенційних інвесторів.

Адміністративні збори та платежі у більшості громад становлять основну частину неподаткових надходжень, а найкраще вони адмініструються в тих ОТГ, де створені ЦНАПи.

Надходження від пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту отримують менше половини ОТГ. Основною причиною є або відсутність проектів, які б дозволяли сплачувати даний збір, або страх керівництва ОТГ «відлякати» потенційного інвестора додатковим платежем.

Далеко не всі ОТГ користуються можливістю отримати кошти Державного фонду регіонального розвитку. Однією з основних причин є низька якість проектів, які подаються, на розгляд конкурсній комісії та

мала частка спів фінансування. Така ситуація є проблемною для сільських ОТГ, оскільки їхня фінансова спроможність є нижчою від міських та селищних ОТГ, а потреба у додаткових ресурсах та залежність від міжбюджетних трансфертів вища.

Також більшість громад не здають в оренду цілісні майнові комплекси та інше майно, що перебуває у комунальній власності, а в разі наявності такої практики обсяг отриманих коштів є несуттєвим. Під час об'єднання майно територіальних громад, передавалось за передавальними актами, проте повна інвентаризація майна громад фактично не проводилась. Робота щодо виявлення, взяття на облік безхазяйного майна на територіях ОТГ не має системного характеру. Реєстри комунального майна, земельних ділянок, які можуть бути передані в оренду або продані на конкурсних засадах, як правило, не сформовані та не оприлюднені на офіційному веб-сайті. Все це призводить до того, що громади не тільки не вміють розпоряджатися своїм майном, а фактично не знають, що є у їхній власності.

Практично в усіх ОТГ є діючі комунальні підприємства (або прийнято рішення про створення таких підприємств), частина прибутку від діяльності яких повинна надходити до бюджету громади. У переважній більшості громад такі підприємства є збитковими і отримують поточні трансферти з бюджету для ведення господарської діяльності. Оскільки комунальні підприємства повністю підпорядковуються і підзвітні органам місцевої влади, керівництво громади має достатньо повноважень для адміністрування цього виду доходу, а отже може впливати на зростання власних надходжень до бюджету ОТГ за рахунок визначеної частини такого прибутку комунального підприємства. Проте, на практиці голови ОТГ та керівництво комунальних підприємств ставляться до них не як до бізнесу: розширюють штатні розписи, непрозоро приймають рішення, не контролюють здійснення фінансових операцій, повільно оновлюють матеріально-технічну базу.

Міжбюджетні трансферти складають найбільшу частку доходів у більшості ОТГ. Одним із показників, які уряд використовує для моніторингу процесу децентралізації, є рівень дотаційності бюджетів ОТГ. Його визначають як частину дотації (базової/реверсної) у доходах бюджету ОТГ. Умовно кажучи, це дає можливість порівняти, на скільки ОТГ здатні самотужки – через створення в громадах умов для залучення та функціонування бізнесових структур, оскільки в основі визначення

дотаційності закладено податок на доходи фізичних осіб – провадити свою життєдіяльність наближено до середньоукраїнського рівня.

У 2018 році в Україні функціонувало 665 ОТГ. З них базову дотацію – тобто, «допомогу» – з держбюджету отримували 7 з 10 ОТГ (498 ОТГ). Лише кожне шосте ОТГ (106 ОТГ) не тільки забезпечували свої бюджети доходами, а ще й зобов'язані були «ділитися» з іншими громадами (тобто, перераховували кошти до держбюджету у вигляді реверсної дотації). А 1 з 10 ОТГ (61 ОТГ) була бездотаційною (не отримували і не перераховували коштів до держбюджету).



Рис. 1. Дотаційність об'єднаних територіальних громад у 2018 р.

Виходячи з того, що базову дотацію «бідні» громади отримують у будь-якому випадку, не безпідставно можна припустити, що органам місцевого самоврядування таких ОТГ легше нічого не робити і отримати базову дотацію, аніж перейматися підвищенням інвестиційної привабливості своїх територій та залученням бізнесових структур. Саме останні забезпечують їхні бюджети надходженнями від ПДФО.

У підсумку, при здійсненні вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів (тобто, визначенні дотаційності ОТГ), поряд з ПДФО варто ввести й інші критерії для отримання базової дотації, наприклад, наявність на території громади новозареєстрованих упродовж попереднього року кількох малих приватних підприємств чи одного великого. Можливо це стане додатковим поштовхом для органів місцевого самоврядування до активізації роботи з підвищення інвестиційної привабливості своєї громади.

Щодо використання субвенції на розвиток інфраструктури ОТГ, то найбільшою проблемою для більшості громад є складна і тривала

процедура погодження проектів, що фінансувались із цього джерела, а також затримка у розподілі субвенції, тому в ОТГ залишається мало часу для освоєння таких коштів. Переважна більшість проектів, що виконувалися, пов'язані з будівельними чи ремонтними роботами, для яких осінньо-зимовий період був не найкращим, тому ефективність виконання робіт могла суттєво знизитись.

Аналіз результатів фінансового менеджменту дозволяє виявити вади, притаманні більшості об'єднаних громад. Усім громадам потрібна подальша робота за такими основними напрямками:

- вдосконалення планових та стратегічних документів громад, місцевих програм – хоча більшість громад і мають розроблені стратегічні документи, часто кореляція між цілями, які закладаються в них, та напрямками видатків місцевого бюджету доволі слабка. Важливим є стратегічне бачення в управлінні громадою, що відображається в довгострокових документах та дозволяє знаходити додаткові джерела надходжень до бюджету, оптимізувати видатки та ефективно розпоряджатися активами громад;

- проведення роботи місцевої влади для підвищення прозорості та посилення участі населення в управлінні громадою – більшість аналізованих ОТГ поки що не залучають населення та громадських активістів до процесів прийняття рішень у громаді. Як свідчить аналіз, основною причиною є закритість керівництва ОТГ через страх перед політичними ризиками та низька зацікавленість самої громадськості в аналізі ефективності управління громадою. Також не в усіх ОТГ оприлюднюється на постійній основі інформація, яка є цінною для населення, у тому числі бюджетна. Поруч із тим, менше 10% населення громад брали участь у будь-яких видах громадських слухань або обговореннях проекту бюджету протягом останніх 12 місяців. Органам влади ОТГ варто посилювати роботу над інформуванням населення про свою діяльність та пошуком можливостей для встановлення максимальних ставок місцевих податків. Окрім зростання довіри до діяльності влади в ОТГ, така робота може принести і збільшення надходжень до місцевого бюджету оскільки бізнес охочіше буде сплачувати податки розуміючи на які цілі вони йдуть;

- адміністрування податкових та неподаткових надходжень – однією з найбільших проблем ОТГ є відсутність законодавчо закріплених повноважень проводити адміністрування податкових надходжень, а співпраця з органами ДФС не врегульована. Поки на законодавчому рівні

не буде передбачено взаємодію громад з ДФС, ОТГ можуть створювати робочі групи з представниками ДФС зі спільного відпрацювання питань повноти надходжень податків та зборів до бюджету ОТГ. Важливим напрямом є пошук додаткових джерел фінансування та використання всіх можливих джерел податкових та неподаткових надходжень;

– оптимізація видатків бюджетів – проблемою ОТГ є висока частка поточних видатків в порівнянні з капітальними, зокрема на освіту та медицину. Керівники ОТГ мають продовжити роботу з оптимізації видатків – переглянути структуру видатків ОТГ, провести аналіз можливості скорочення поточних витрат та витрат на управлінський персонал, перерозподілити бюджет на користь капітальних витрат та видатків розвитку, адже такі витрати можуть дати економію бюджетних коштів у майбутньому;

– врегулювання закупівельної діяльності – частина ОТГ порушує законодавство про закупівельну діяльність, у деяких - наявний конфлікт інтересів. Окрім усунення даних недоліків, громадам варто збільшувати кількість конкурентних допорогових процедур, що зумовить за різними оцінками економію в середньому 10-15% порівняно з укладенням прямих договорів;

– поглиблення роботи з управління активами громади – проведення інвентаризації земельних ресурсів та комунального майна, оновлення нормативно-грошової оцінки та розробка системи управління майном тощо;

– побудова системи внутрішнього контролю – для забезпечення ефективного нагляду за доходами та видатками бюджетів ОТГ необхідно застосовувати механізми громадського аудиту, який би перевіряв раціональне використання бюджетних коштів, фінансово-господарську діяльність юридичних осіб та виконавчих органів місцевого самоврядування – розпорядників коштів. У більш потужних громадах доцільно створювати внутрішні систем контролю та аудиту.

Література:

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL:<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 02.11.2019 р.).
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. С. 170.

3. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №13. С. 91.
4. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI зі змінами та доповненнями. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення: 02.11.2019 р.).
5. Децентралізація: коротко про головне. Ціна держави. URL: <http://cost.ua/news/698-detsentralizatsiyakorotko-pro-holovne> (дата звернення: 02.11.2019 р.).
6. Жаліло Я., Шевченко О., Романова В. та ін. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналітична доповідь. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2019. 115 с.
7. Маркович Г. Особливості формування бюджетів об'єднаних територіальних громад. URL: http://galinfo.com.ua/articles/v_chomu_polyagayut_osoblyvosti_formuvannya_byudzhativ_otg_249352.html (дата звернення: 02.11.2019 р.).
8. Наталенко Н. В. Фінанси та бюджет об'єднаної громади: навчальний модуль. К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 72 с.
9. Ніколенко В. Ю., Свешніков С. М., Юрченко В. В., Крижановський В. І. Місцеві бюджети як чинник стабільності розвитку регіонів: навчальний посібник. К., 2016. 41 с.
10. Топ-5 видатків Державного бюджету на розвиток регіонів 2019 року. Ціна держави. URL: <http://cost.ua/news/663-top> (дата звернення: 02.11.2019 р.).

Матвійчук Мирослава Сергіївна
консультант відділу з питань гуманітарної та соціально-культурної сфери виконавчого апарату Волинської обласної ради

ДЕРЖАВНИЙ ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Фінансовий контроль є однією із найважливіших функцій державного управління, значення якої дедалі зростає. Тільки належне використання контролю в управлінні державними фінансовими ресурсами дасть можливість створити необхідні передумови для здійснення в державі ефективної економічної політики. Тому розбудова цілісної