

**Ключевые слова:** концепция развития отрасли садоводства, продовольственная безопасность, конкурентоспособность отрасли садоводства.

**Annotation.** Conception of horticulture industry development that includes legislative, administrative, social, economic, ecological, organizational and technological directions is offered.

**Keywords:** Conception of horticulture industry development, food safety, competitiveness of horticulture industry.

### Список використаних джерел

1. Галузева програма розвитку садівництва України на період до 2025 року [Електронний ресурс] / Мін-во аграр. політики України. – Режим доступу: <http://www.minagro.gov.ua/page/?7528>.

2. Законодавство України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

УДК 336.14:352

Когут І.А

к.е.н., доцент.

Таврійський державний агротехнологічний університет

## ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОЇ ТА МАТЕРІАЛЬНОЇ БАЗИ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ БЮДЖЕТНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

**Анотація.** У статті розглядається фінансова та матеріальна база органів місцевого самоврядування. Визначено проблеми формування самодостатніх територіальних громад в умовах децентралізації бюджетних повноважень. Запропоновано напрями покращення фінансового забезпечення бюджетів місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, фінансова та матеріальна база, доходи місцевих бюджетів.

**Постановка проблеми.** Створення принципово нового механізму фінансових відносин, які виникають при формуванні фінансової та матеріальної основи місцевого самоврядування в умовах підвищення самостійності регіонів та децентралізації бюджетних повноважень повинні базуватися на принципах самоуправління, самофінансування та самозабезпечення.

Самофінансування в умовах підвищення самостійності регіонів полягає у концентрації на місцях достатнього обсягу доходних джерел, які дозволять не

лише забезпечувати фінансування поточних потреб територій, а й стабільне розширене економічне самовідтворення. Однак, реалізація принципу повного самозабезпечення неможлива у всіх регіонах країни, що пов'язано з наявністю різних їх фінансових можливостей та потребує певного державного втручання у процеси фінансового вирівнювання розвитку територій.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам формування фінансової та матеріальної бази органів місцевого самоврядування присвятили свої праці вітчизняні вчені: Т.Г. Бондарук, О.П. Кириленко, В.І. Кравченко, І.О. Луніна, Ц.Г. Огонь, К.В. Павлюк, Ю.В. Пасічник, В.В. Рибак, І.Я. Чугунов, В.Я. Швець, С.І. Юрій.

Проте, сьогодні, в умовах бюджетних перетворень, постає необхідність оцінки запроваджених норм законодавчих документів та пошуку подальших практичних напрацювань щодо окреслення підходів до оптимізації формування фінансової та матеріальної бази органів місцевого самоврядування, які б відповідали умовам підвищення самостійності регіонів.

**Ціль роботи.** Відповідно метою роботи є вивчення проблем формування фінансової та матеріальної бази органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації бюджетних повноважень та пошук напрямів покращення фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку територій.

**Виклад основного матеріалу.** Зокрема, у Законі України „Про місцеве самоврядування” [10] визначена основа самодостатності місцевих бюджетів, яка гарантується:

- правом розпорядження комунальним майном (ст.60);
- правом самостійно розробляти, затверджувати і виконувати місцеві бюджети (ст. 61, п.1);
- власними і закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів (ст. 61, п. 4);
- правом утворювати цільові фонди, які є складовою спеціального фонду відповідного місцевого бюджету (ст. 68);

- правом встановлювати місцеві податки і збори та величини їх ставок у межах, визначених законодавством (ст. 69, п.1);
- правом здійснювати місцеві запозичення та отримувати позики місцевим бюджетам відповідно до вимог, встановлених Бюджетним кодексом України (ст. 70, п. 1);
- правом створювати комунальні банки та інші фінансово-кредитні установи, виступати гарантами кредитів підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, здійснювати розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитах (ст. 70, п. 2).

Сучасні реалії свідчать про те, що вирішальне значення для забезпечення матеріальної і фінансової основи місцевого самоврядування, з ряду об'єктивних причин, мають доходи місцевих бюджетів. Це пояснюється тим, що: об'єкти комунальної, а також спільної власності, переважно належать до невиробничої сфери, вони не дають значних надходжень коштів до органів місцевого самоврядування, а є неприбутковими організаціями і, як правило, перебувають на повному, а іноді – частковому, утриманні за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Право створювати позабюджетні фонди, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетами, заборонялось Бюджетним кодексом України [1, ст. 13. п. 8 ], прийнятим 21 червня 2001 року. Ця норма закону знайшла своє відображення і в редакції Бюджетного кодексу 2010 року, що знову ж таки „...спричинено численними порушеннями у формуванні позабюджетних фондів, передаванням до них коштів, які мають надходити до місцевих бюджетів, відсутністю дієвого контролю за використанням цих фондів [4, с. 141]”. Проте, відповідно до Закону України „ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України” у Законі України "Про джерела фінансування дорожнього господарства України" [9, ст. 4]. зазначається, що у бюджеті АРК, обласних, міських, сільських та селищних бюджетах щорічно передбачаються видатки на

проведення робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг. Для цих цілей у складі бюджету АРК, обласних, міських, сільських та селищних бюджетів створюються територіальні дорожні фонди. Дохідна частина цих фондів формується за рахунок збору за першу реєстрацію транспортного засобу, збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності в частині торгівельної діяльності нафтопродуктами, скрапленням та стиснутим газом на стаціонарних, малогабаритних і пересувних автозаправних станціях, заправних пунктах, частини коштів Державного дорожнього фонду України.

Бюджетний кодекс України у редакції 2010 року також [2, ст. 16] обмежує право органів місцевого самоврядування на здійснення запозичень, а саме, зазначає, що виключно Верховна Рада АРК та міські ради мають право здійснювати внутрішні запозичення відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 № 207 „Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів” [7] у формі: випуску облігацій місцевих позик та укладення угод про отримання позик, кредитів, кредитних ліній у фінансових установах. Зовнішні запозичення, відповідно до Бюджетного кодексу 2001 року [1], могли здійснювати лише міські ради міст з чисельністю населення понад вісімсот тисяч мешканців за офіційними даними державної статистики на час ухвалення рішення про здійснення запозичень. Бюджетний кодекс 2010 [2] року вніс зміни у механізм здійснення зовнішніх запозичень, змінивши обмежувальну норму по чисельності населення міст до понад п'ятсот тисяч мешканців.

Згідно з передовим світовим досвідом більша частина функцій місцевих органів влади має фінансуватися за рахунок місцевих бюджетів. Конституція [3] та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] гарантують місцевому самоврядуванню фінансову самостійність, шляхом формування власної дохідної бази.

Детальний перелік власних доходів місцевих бюджетів не відображений в законодавстві України. Відсутні також норми щодо порядку формування та використання власних доходних джерел. Бюджетний кодекс України [1, 2] вводить лише поняття «кошик доходів місцевих бюджетів». Кошик доходів місцевих бюджетів відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу включає доходи загального фонду, закріплені цим Кодексом на постійній основі за місцевими бюджетами, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Загалом, доходи групуються у два блоки: доходи, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (закріплені або кошик 1), та доходи, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (власні або кошик 2). Найбільшу питому вагу в загальній сумі податкових надходжень доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів займає податок з доходів фізичних осіб (до 2004 року – прибутковий податок з громадян; з 2011 року податок на доходи фізичних осіб). Його обсяг у 2008 році становив 45,9 млрд. грн., що на 11,1 млрд. грн. більше ніж за 2007 рік, а у 2009 році – 44,5 млрд. грн., що на 1,0 млрд. менше ніж за 2008 рік [5].

Розглядаючи істотність цього джерела слід відмітити великий сектор тіньової економіки та відставання показників номінальної та реальної заробітної плати. Нині бюджетним законодавством встановлено, що до доходів бюджетів міст Києва зараховується 50 % загального обсягу надходжень від податку на доходи фізичних осіб, Севастополя – 100%, що сплачується згідно з Податковим кодексом України [6] на території цих міст. До доходів бюджетів міст республіканського та обласного значення зараховується 75 % від загального обсягу податку на доходи фізичних осіб. До доходів бюджетів міст районного значення, сіл, селищ чи їх об'єднань зараховується 25 % від загального обсягу податку на доходи фізичних осіб, що сплачується на цій території [2, ст. 65].

Оскільки податок на доходи фізичних осіб є найбільшим джерелом надходжень місцевих бюджетів, то більш справедливим, відносно фінансового забезпечення територіальних громад сіл, селищ, міст, та необхідним практично, є збільшення розміру відрахувань з 25 % до 50% від загального обсягу надходжень, що дасть можливість, за розрахунками 2008 року, збільшити обсяг надходжень: до бюджетів міст районного значення – на 37,06 млн.грн., до бюджетів територіальних громад сіл – на 96,91 млн.грн., до бюджетів територіальних громад селищ – на 38,10 млн.грн.

Варто звернути увагу і на проблему справляння ПДФО. Оскільки податок зараховується до того місцевого бюджету, на території якого зареєстрований працедавець платника податку (так званий принцип походження), це завищує доходну базу міст і зумовлює потребу в значному горизонтальному вирівнюванні доходів. У країнах, де надходження ПДФО розщеплюються між державним та місцевими бюджетами, надходження часто зараховується до того бюджету, на території якого проживає платник.

Більший інтерес викликає другий кошик тобто доходи, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, їх ще називають власними. Вони територіально локалізовані, безпосередньо залежать від діяльності міської влади і спрямовуються на фінансування власних повноважень місцевого самоврядування. Відповідно до редакції Бюджетного кодексу 2010 року [2] доходи цього кошика поділені на загальний та спеціальний фонд, у складі спеціального фонду виділено бюджет розвитку з відповідними джерелами надходжень та напрямками витрачання коштів.

Основними джерелами доходів бюджету розвитку у 2009 р. були кошти, передані із загального фонду бюджету (1 343,6 млн. грн.), надходження від продажу землі (1 301,0 млн. грн.) та надходження від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності (1 271,1 млн. грн.). Крім зазначених джерел надходжень, до бюджету розвитку включаються й інші види доходів: дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств;

відсотки за користування позиками, що надавалися з місцевих бюджетів; субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів. За підсумками 2009 року надходження від цих джерел разом за всіма місцевими бюджетами становлять лише 109,0 млн. грн., або 2,5% усіх доходів бюджету розвитку [5].

Відповідно до положень нової редакції Бюджетного кодексу [2] перелік надходжень бюджету розвитку розширено, а обсяги надходжень планують збільшити за рахунок перш за все єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування.

Важливою для органів місцевого самоврядування є норма щодо витрачання коштів бюджету розвитку на капітальні видатки (замість капітальних вкладень) та на проведення експертної грошової оцінки земельної ділянки, що підлягає продажу відповідно до ст. 128 Земельного кодексу України, за рахунок авансу, внесеного покупцем земельної ділянки, оскільки на цей час кошти на зазначені цілі в місцевих бюджетах практично відсутні. Реалізація цієї норми дасть змогу здійснити заходи, пов'язані з підвищенням ефективності використання земельних ділянок, та суттєво збільшити надходження до місцевих бюджетів земельного податку.

Досить довго у широких колах науковців та практиків велись розмови про необхідність надання статусу місцевого податку платі за землю, яка займає друге місце в податкових надходженнях місцевих бюджетів– 6,7 млрд. грн. у 2008 році та 8,4 млрд. грн. у 2009 році. У Податковому кодексі такі заходи не були проведені, однак тепер плата за землю зараховується до бюджетів місцевого самоврядування у 100 % розмірі. А оскільки здебільшого райони України є аграрними, то це дасть можливість більш раціонально використовувати земельні ресурси, займатися веденням кадастру, землевпорядкуванням, розвитком інфраструктури населених пунктів тощо.

Місцеві податки і збори сьогодні в доходах місцевих бюджетів становлять 1-2%, тому з прийняттям Податкового кодексу [6] зазнав

кардинальних змін інститут місцевого оподаткування. Тепер до складу місцевих податків віднесено податок на нерухоме майно (з 2012 року), єдиний податок, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір.

Особливої уваги потребує єдиний податок. Треба зауважити, що у прийнятому торік Податковому кодексі [6] була практично збережена спрощена податкова система для суб'єктів малого підприємництва, що майже без змін діє з 1998 року. Однак, через те, що базові положення спрощеної системи не змінювались протягом 12 років, вони вже не відповідають реаліям сьогодення. Крім того, існуюча система спрощеного оподаткування стала активно використовуватись для мінімізації податкових зобов'язань, внаслідок чого порушуються інтереси найманих працівників та держави. Тому, реформування спрощеної системи оподаткування передбачає радикальні зміни її базових положень на основі досягнутих компромісних рішень суспільства і влади. Вони відображені в законопроекті щодо внесення змін до спрощеної системи оподаткування, обліку і звітності суб'єктів малого підприємництва, який було схвалено 16 травня на засіданні Уряду та зареєстровано у Верховній Раді України за № 8521 від 16.05.2011 [8]. У зазначеному законопроекті передбачено:

- запровадження диференціації платників податків-фізичних осіб на три категорії, залежно від річного обсягу доходу, кількості найманих працівників і виду діяльності;
- скасовуються економічні обмеження щодо залучення найманих працівників та співпраці з фізичними особами – платниками єдиного податку;
- значне підвищення граничного обсягу доходу, який визначається у розмірах мінімальної заробітної плати та ін.

Позитивним моментом у системі фінансового забезпечення розвитку територій є переміщення єдиного податку з першого кошику доходів до другого, що підвищує зацікавленість і відповідальність органів місцевого самоврядування у виявленні додаткових платників.



Впровадження ж податку на нерухоме майно не зіграє вагомої фіскальної ролі в наповненні бюджетів місцевого самоврядування. Право встановлювати ставку податку надається сільським, селищним або міським радам. Однак, встановити індикатори вони можуть лише для квартир і будинків, площа яких не перевищує 240 і 500 квадратних метрів відповідно - до 1% від розміру мінімальної зарплати за квадратний метр. В той же час, фізичним особам - власникам житлової нерухомості надаються пільги у вигляді зменшення бази оподаткування на 120 квадратних метрів для квартир і 250 квадратних метрів - для будинків. Отже, господарі житлових площ нижче відповідних меж податок не сплачуватимуть.

По суті, за основу для розрахунку ставок ідеологи нововведень взяли розміри об'єктів нерухомості. Фактор вартості житла в методиці не враховується, хоча багато експертів висловлюють думку, що вартість житла повинна бути основою, оскільки будинки та квартири однакової площі у сільській місцевості та мегаполісі будуть мати різну ринкову вартість, а податок буде сплачуватись в межах однієї суми. Тож і в сучасних умовах є актуальними проблеми фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку сільських територій, які потребують не лише перерозподілу фінансових ресурсів, але й більш серйозних насамперед адміністративних перетворень.

Цікавим у вирішенні проблем диспропорцій у адміністративно-територіальному поділі та фінансовому забезпеченні органів місцевого самоврядування є використання досвіду Польщі. Першим і найважливішим стратегічним кроком стало створення незалежного базового рівня територіального устрою країни (гміни), наділення реальною владою людей на найнижчому рівні, який є одночасно найбільш функціонально навантаженим органом місцевого самоврядування. При цьому кількість гмін було різко скорочено. Для порівняння кількість сільських рад в Україні дорівнює біля 11,0 тис., у Польщі біля 2,5 тис..

**Висновки.** Отже, як варіант, в Україні вирішення питань фінансового забезпечення бюджетів місцевого самоврядування необхідно починати з: реформування сільських рад: їх укрупнення та розроблення стратегії і тактики розвитку сільської місцевості на основі паспортної інформації; сприяння розвитку малому бізнесу на своїй території шляхом: формування дієвої структури підтримки і розвитку малого підприємництва (створення бізнес-центрів, добровільних об'єднань суб'єктів малого підприємництва, безкоштовних консалтингових та інформаційних систем); забезпечення фінансово-кредитної підтримки малого бізнесу за допомогою створення комунальних банків для здійснення програм мікрокредитування суб'єктів малого підприємництва.

*Аннотація.* В статье рассматривается финансовая и материальная база органов местного самоуправления. Определены проблемы формирования самодостаточных территориальных общин в условиях децентрализации бюджетных полномочий. Предложены направления улучшения финансового обеспечения бюджетов местного самоуправления.

*Ключевые слова:* местное самоуправление, финансовая и материальная база, доходы местных бюджетов.

*Summary.* The capital and material base of organs of local self-government is examined in the article. The problems of forming of financially independent territorial communities in the conditions of decentralization of budgetary plenary powers are certain. Directions of improvement of the financial providing of local self-government budgets are offered.

*Keywords:* local self-government, capital and material base, profits of local budgets.

### **Література:**

1. Бюджетний кодекс України / Верховна Рада України – Х.: Одісей, 2008. – 104 с.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://www.rada.gov.ua>
3. Конституція України: затверджена 28.06.96 № 254/96 – ВР / Верховна Рада України // Відомості ВРУ. – 1996. - №30. – Ст.141.
4. Місцеві фінанси: підручник / О.Р. Квасовський, А.В. Лучка, Б.С. Малиняк [та інші] / за ред О.П. Кириленко. – К.: Знання, 2006. – 677с.

5. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.e-reading.org.ua](http://www.e-reading.org.ua)
6. Податковий кодекс України / Верховна Рада України – К.: ДП „ІВЦ ДПА України”, 2010. – 336 с.
7. Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів (зі змінами та доповненнями): постанова Кабінету Міністрів України від 24.02.2003 № 207 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www/minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua)
8. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України (щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва): проект Закону України від 16.05.2011р. № 8521/ Верховна Рада України [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
9. Про джерела фінансування дорожнього господарства України (зі змінами та доповненнями): закон України від 18.09.1991 р. № 1562-ХІІ / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
10. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

**УДК 631.15:338.512**

*Котова С.О.,  
асистент  
Таврійський державний агротехнологічний університет*

## **КОНТРОЛЬ ВИТРАТ ОСНОВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ФАКТОР ПОЛІПШЕННЯ ОБЛІКУ ВИТРАТ НА САДІВНИЦЬКИХ ПІДПРИЄМСТВАХ**

***Анотація.** Розглядається створення системи внутрішнього аудиту на сільськогосподарських підприємствах. Викладені етапи його впровадження починаючи з плану роботи служби внутрішнього аудиту до його реалізації матеріалів аудиту керівництву*