

УДК 338.2

Бойко В.В.

кандидат економічних наук, доцент,  
докторант відділу безпеки реального сектору економіки,  
Національний інститут стратегічних досліджень

### ВДОСКОНАЛЕННЯ БЮДЖЕТНО-ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗВИТКУ СІЛЬСЬКИХ ТЕРИТОРІЙ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЗМІЦНЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

*У статті обґрунтовано важливість удосконалення бюджетно-фінансового забезпечення розвитку сільських територій для зміцнення економічної безпеки. На прикладі зведеного бюджету сільських і селищних рад Маневицького району Волинської області проаналізовано основні джерела надходжень до бюджетів сільських територіальних громад. Ідентифіковано системні проблеми бюджетно-фінансового забезпечення розвитку сільських територій, серед яких – недосконалість процесу бюджетного планування, недостатність диверсифікації джерел бюджетних надходжень, диспаритет ресурсних потужностей джерел грошово-фінансових надходжень між бюджетами приміських і віддалених сільських територій, орієнтованість на процеси споживання, мінімізація процесів господарювання. Запропоновано пріоритетні напрями покращення бюджетно-фінансового забезпечення розвитку сільських територій у контексті зміцнення економічної безпеки.*

*Ключові слова:* сільські території, економічна безпека, розвиток, бюджет, бюджетно-фінансове забезпечення, сільські територіальні громади.

### СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ БЮДЖЕТНО-ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ КАК ИНСТРУМЕНТ УКРЕПЛЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Бойко В.В.

*В статье обоснована важность совершенствования бюджетно-финансового обеспечения развития сельских территорий для укрепления экономической безопасности. На примере сводного бюджета сельских и поселковых советов Маневицкого района Волынской области проанализированы основные источники поступлений в бюджеты сельских территориальных общин. Идентифицированы системные проблемы бюджетно-финансового обеспечения развития сельских территорий, среди которых – несовершенство процесса бюджетного планирования, недостаточность диверсификации источников бюджетных поступлений, расхождение ресурсных мощностей источников денежно-финансовых поступлений между бюджетами пригородных и отдаленных сельских территорий, ориентированность на процессы потребления, тенезация процессов хозяйствования. Предложены приоритетные направления улучшения бюджетно-финансового обеспечения развития сельских территорий в контексте укрепления экономической безопасности.*

*Ключевые слова:* сельские территории, экономическая безопасность, развитие, бюджет, бюджетно-финансовое обеспечение, сельские территориальные общины.

### IMPROVEMENT OF BUDGET AND FINANCIAL SUPPLY OF DEVELOPMENT OF RURAL AREAS AS AN INSTRUMENT FOR STRENGTHENING ECONOMIC SAFETY

Boiko V.

*The article substantiates the importance of improving the budget and financial supply of development of rural areas in order to strengthen economic security. On the example of the consolidated budget of village of Manevitsky district of Volyn region the main sources of revenues to the budgets of rural communities are analyzed. The system problems of budget and financial provision of rural development were identified, including the imperfection of the budget planning process, the lack of diversification of sources of budget revenues, the disparity of resource capacities of sources of monetary and financial revenues between the budgets of suburban and remote rural areas, the focus on consumption processes and the shadowing of business processes. The priority directions of improvement of budget and financial provision of development of rural areas in the context of strengthening of economic security are offered.*

*Keywords:* rural areas, economic security, development, budget, budget and financial supply, rural communities.

**Постановка проблеми.** Реалізації прикладних засад державної політики забезпечення економічної безпеки суттєво перешкоджають традиційні для України умови ресурсної обмеженості бюджетів, недостатньої фінансової підтримки безпекових заходів, низької ліквідності банківської системи та фінансового сектору. Ситуація лише ускладнюється в контексті наростаючих

військових викликів, що підривають інвестиційну привабливість України, насамперед серед потенційних іноземних інвесторів, та об'єктивно зумовлюють до зміни структури державного бюджету в частині збільшення обсягів фінансування витрат на оборону. Очевидно, що такі обставини обмежують можливості забезпечення повномасштабної фінансової підтримки реалізації

ефективних заходів у всіх сферах економічної безпеки та активізують доцільність розроблення механізмів удосконалення бюджетно-фінансового забезпечення розвитку сільських територій, покращення їх інвестиційної привабливості, становлення державно-приватного партнерства, стимулювання додаткових надходжень до бюджетів сільських рад.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретико-прикладні аспекти бюджетно-фінансового забезпечення розвитку соціально-економічної сфери стали об'єктами досліджень наукових праць таких учених, як О. Василик [1], М. Єрмошенко [2], В. Жук [3], Г. Погріщук [4], А. Соколовська [5], В. Тропіна [6], Л. Шемасва [7] та ін. Авторами опрацьовано питання формування теоретико-методологічного базису забезпечення процесів соціально-економічного розвитку, обґрунтування пріоритетів фінансування соціальної сфери, реалізації механізмів фіскально-податкової політики держави. Поряд із цим науковцями ще недостатньо опрацьованими залишаються питання вдосконалення бюджетно-фінансового забезпечення розвитку сільських територій у контексті зміцнення економічної безпеки.

**Постановка завдання.** У процесі виконання дослідження було поставлено завдання здійснити аналіз доходної частини бюджетів сільських і селищних рад та розробити практичні рекомендації щодо вдосконалення бюджетно-фінансового забезпечення розвитку сільських територій у контексті зміцнення економічної безпеки.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Протягом тривалого періоду фінансування сільських територій в Україні відбувається за залишковим принципом, тоді як джерела наповнення бюджетів сільських рад є не лише обмеженими та недостатньо диверсифікованими, а й перебувають значною мірою в тіньовому секторі економіки. Системною прогалиною бюджетного процесу є наявність значного диспаритету між показниками економічної ефективності, темпами та масштабами зростання вітчизняного АПК і рівнем податкових надходжень до бюджетів сільських рад, що зумовлено негативними впливом низки деструктивних чинників,

серед яких, зокрема, такі: несформованість механізму трансформації економічної ефективності АПК у соціальну та екологічну сфери сільських територій; низький рівень соціальної відповідальності суб'єктів господарювання; тінізація аграрної сфери, поширена практика заниження реальних показників урожайності культур і продуктивності сільськогосподарських тварин, приховування доходів тощо; низька культура сплати податків серед підприємців; юридична реєстрація суб'єкта господарювання поза межами сільського населеного пункту.

Вдосконалення бюджетно-фінансового забезпечення сільських територій формує такі стратегічні передумови для зміцнення економічної безпеки їх розвитку в таких аспектах: диверсифікує джерела наповнення бюджетів сільських рад, що дає змогу зменшити фінансову залежність останніх від бюджетів вищих рівнів і знизити дотаційний характер процесів стимулювання розвитку сільських територій; підвищує оперативність прийняття управлінських рішень і контрольованість загроз економічній безпеці розвитку сільських територій; посилює ресурсну спроможність та інноваційність захисних механізмів системи економічної безпеки; забезпечує можливість довгострокового бюджетування програмних заходів зміцнення економічної безпеки розвитку сільських територій.

У табл. 1 представлено обсяги фінансових надходжень до зведеного бюджету сільських і селищних рад Маневецького району Волинської області в 2014–2016 рр. За досліджуваний період збільшення доходів зведеного бюджету сільських і селищних рад Маневецького району Волинської області становило 32,6%. Однак таке зростання є нижчим за середньорічні показники інфляції у цих роках, що апріорі ускладнює становлення процесів розширеного відтворення на сільських територіях. Найбільшу частку в структурі надходжень від місцевих податків і зборів у 2016 р. займали: податок та збір на доходи фізичних осіб (ПДФО) – 55,6%, єдиний податок – 11,9%, податок на землю – 4,9%. Такий структурний розподіл домінантних джерел доходів від місцевих податків і зборів

**Таблиця 1. Характеристика доходної частини зведеного бюджету сільських і селищних рад Маневецького району Волинської області в 2014–2016 рр.**

Обсяг надходження доходів бюджету за джерелами, тис. грн.	Роки			2016 р. до 2014 р., %
	2014	2015	2016	
Податок та збір на доходи фізичних осіб	22150,3	22953,5	35443,0	160,0
Податок на прибуток	80,0	72,0	53,5	66,9
Рентна плата за спеціальне використання лісових ресурсів	1600,2	2411,4	3109,5	194,3
Рентна плата за користування надрами	25,9	63,5	71,5	у 2,8 рази більше
Акцизний податок із роздрібною торгівлі підакцизними товарами	–	4297,0	5078,5	–
Податок на майно	–	287,4	402,4	–
Податок на землю	3768,0	6072,4	9494,1	у 2,5 рази більше
Єдиний податок	297,7	3951,0	7557,4	у 25,4 рази більше
Екологічний податок	–	97,6	–	–
Інші надходження	533,3	3169,6	2562,7	у 4,8 рази більше
Разом надходжень від місцевих податків і зборів	28455,4	43375,5	63772,6	у 2,2 рази більше
Дотації	147888,0	24152,2	21769,7	14,7
Субвенції	139264,0	305502,7	333091,7	у 2,4 рази більше
Разом дотацій та субвенцій	287152,0	329654,9	354861,4	123,6
<b>ВСЬОГО ДОХОДІВ ІЗ ТРАНС-ФЕРТАМИ</b>	<b>315607,4</b>	<b>373030,4</b>	<b>418634,0</b>	<b>132,6</b>

Джерело: розраховано на основі фінансово-статистичної звітності Маневецької районної державної адміністрації Волинської області

є типовим для бюджетів більшості сільських і селищних рад України. Водночас частка власних надходжень є критично низькою в загальній структурі доходів, що зумовлює надмірну залежність бюджетів сільських рад і селищних від зовнішніх трансфертів бюджетів вищих рівнів. У 2015 р. суттєво змінилася структура бюджетних трансфертів сільських і селищних рад, що зумовлено зміною принципу їх виділення: замість річної дотації вирівнювання місцевих бюджетів запроваджено практику планового щомісячного надання субвенцій, що дало змогу зменшити суб'єктивний та лобістський впливи під час виділення бюджетних коштів, а також поліпшити бюджетно-фінансове планування сільських і селищних рад.

Системними проблемами бюджетно-фінансового забезпечення розвитку сільських територій виділено такі: 1) недосконалість процесу планування фінансово-грошових надходжень до бюджетів сільських і селищних рад, що полягає у застосуванні практики самовільного встановлення планових індикаторів цих надходжень, виконання яких здебільшого забезпечується за рахунок інфляційного складника. Натомість поодиноким є практика проектування механізмів збільшення обсягів надходжень від місцевих податків і зборів шляхом підвищення інвестиційної привабливості сільських територій, активізації ділової активності та поліпшення бізнес-середовища; 2) недостатність диверсифікації джерел бюджетних надходжень від місцевих податків і зборів (основним серед них є податок та збір на доходи фізичних осіб), що зумовлює надмірну залежність бюджетів сільських і селищних рад від зовнішніх трансфертів, обсяги надходження яких безпосередньо не залежать від представників органів місцевого самоврядування на сільських територіях; 3) суттєвий диспаритет ресурсних потужностей джерел грошово-фінансових надходжень між бюджетами сільських рад приміських і віддалених (периферійних, депресивних, гірських) сільських територій, механізми мінімізації та подолання якого є несформованими; 4) бюджети сільських і селищних рад у своїй переважній більшості орієнтовані на забезпечення лише підтримки функціонування критично важливих сфер у сільській місцевості на наявному рівні та неспроможні ініціювати процеси розширеного відтворення; 5) надмірна тінізація процесів господарювання на сільських територіях, що проявляється у приховуванні реальних обсягів доходів, поширеній практиці неофіційного найму працівників, заниженні показників ефективності функціонування АПК, що суттєво мінімізує обсяги податкових надходжень до бюджетів сільських рад і, зокрема, посилює маніпуляції та зловживання в процесі вибору ставки оподаткування суб'єктами платників єдиного податку. Подолання проблеми тінізації господарювання ускладнюється не лише в умовах нерозвиненості мережі контрольно-моніторингових структур у сільській місцевості, а й через специфіку соціуму сільської громади, в якій усі фактично є знайомими, а процеси детінізації об'єктивно зумовлюють до спонукання конфліктів.

Істотного перегляду потребують наявні підходи до планування бюджетів сільських і селищних рад. Цей процес повинен бути більш системним і комплексним. Зокрема, складання річних бюджетів доцільно посилити практикою переходу до середньострокового

бюджетного планування на період до трьох років із щорічним узгодженням стратегічних пріоритетів конкретної сільської громади з бюджетними повноваженнями і доступними грошовими ресурсами, у тому числі з урахуванням потенціалу збільшення фінансової спроможності бюджетів сільських і селищних рад у зв'язку з перспективами входження останніх до об'єднаних сільських територіальних громад і посиленням процесів фінансової децентралізації.

Критично важливим є перехід від практики складання бюджетів споживання до планування бюджетів розвитку на сільських територіях. Це потребує підвищення рівня компетентного складника на проектному етапі бюджетного процесу шляхом залучення представників наукової спільноти, консалтингу, бізнес-середовища та громадського сектору, що не лише дасть змогу збалансувати бюджети сільських і селищних рад за витратами і доходами, диверсифікувати джерела надходжень їх власної доходної бази, покращити аналіз фінансових надходжень попередніх періодів, а й посилити прозорість бюджетного процесу та використання фінансових ресурсів перед сільською громадою.

Стратегічним пріоритетом поліпшення бюджетно-фінансового забезпечення розвитку сільських територій є зменшення залежності бюджетів сільських і селищних рад від зовнішніх трансфертів, що потребує:

- диверсифікації джерел фінансових надходжень до бюджетів сільських територіальних громад на засадах розширення їх податкової бази; збільшення кількості місцевих податків і зборів; посилення процесів фінансової децентралізації з одночасним узгодженням бюджетних повноважень і соціальних нормативів; збільшення частки повернення коштів до бюджетів базового рівня, зокрема отриманих від акцизного податку з роздрібною торгівлю підакцизними товарами в сільській місцевості; підвищення ставки екологічного податку за викиди забруднюючих речовин в екосистеми сільських територій;

- посилення ролі та вагомості податків на майно та землю у процесах формування бюджетів сільських територіальних громад, які, як свідчить світова практика, є бюджетоутворюючими податками на базовому рівні;

- реалізації мотиваційних механізмів стимулювання у безпосередніх власників господарюючих суб'єктів на сільських територіях до юридичної реєстрації за місцем ведення господарської діяльності, що зумовить збільшення податкових надходжень до бюджетів сільських територіальних громад.

Значним незадіяним резервом поліпшення бюджетно-фінансового забезпечення розвитку сільських територій та зміцнення економічної безпеки держави в просторово-територіальному вимірі є детінізація процесів господарювання, що передбачає: 1) удосконалення системи контролю над порушенням норм трудового законодавства, передусім у частині дотримання вимог щодо офіційного працевлаштування працівників, виплати їм заробітної плати не нижче встановленого рівня мінімальної, відсутності зловживань із наймом сезонних працівників у сільському господарстві (особливо на період посівної та збору врожаю), офіційної виплати у повному розмірі заробітної плати, запобігання примусовому переводу працівників на нижчі оклади, виконання укладених трудових цивільно-правових угод та унеможливлення поширення практики

підміною ними традиційного офіційного найму працівників; 2) реалізації механізмів боротьби з усталеною практикою заниження показників урожайності культур і продуктивності сільськогосподарських тварин, а також приховування реальних обсягів отриманого доходу суб'єктами господарювання в АПК шляхом посилення моніторингових процедур виробничо-господарських процесів та запровадження практики проведення обов'язкових аудиторських перевірок у тих господарствах, де спостерігається істотна диференціація показників ефективності господарювання між звітним і попереднім періодами; 3) підвищення рівня податкової культури представників бізнес-середовища на засадах посилення соціально-психологічних стимулів до сплати податків.

У табл. 2 наведено пріоритетні напрями вдосконалення бюджетно-фінансової підтримки забезпечення економічної безпеки розвитку сільських територій у розрізі її складників.

Для підвищення соціальної справедливості розподілу суспільно-економічних благ, що отримані за рахунок використання природно-ресурсного потенціалу сільських територій, пропонується запровадити так званий сільський податок на доходи, що отримані від експорту аграрної продукції з базовою ставкою 1%. Отримані кошти пропонується надавати через механізм виділення трансфертів до бюджетів сільських територіальних громад і спрямовувати на розбудову соціально-економічної інфраструктури сільських територій. Принцип розподілу обсягів цього податку між сільськими територіальними громадами повинен базуватися на врахуванні чисельності сільського населення і частки сільськогосподарської продукції регіону у валовому її

виробництві. Запровадження цього податку забезпечить не лише збільшення доходної частини бюджетів сільських територіальних громад, адже виручка, отримана від експорту аграрної продукції є домінуючою у структурі валютних надходжень в Україні, а й дасть змогу підвищити соціальну справедливість розподілу економічних благ і часткову компенсацію інфраструктурних втрат сільських територій, понесених унаслідок здійснення виробничо-господарської діяльності.

**Висновки з проведеного дослідження.** Таким чином, удосконалення бюджетно-фінансового забезпечення розвитку сільських територій є ефективним недостатньо задіяним інструментом для зміцнення економічної безпеки держави в просторово-територіальному вимірі. Пріоритетними напрямами такого вдосконалення визначено: поліпшення бюджетного планування на засадах переходу до практики середньострокового планування на період до трьох років; реструктуризацію витратної частини бюджетів сільських територіальних громад у частині формування бюджетів розвитку та фінансування процесів розширеного відтворення; диверсифікацію джерел фінансових надходжень до бюджетів сільських і селищних рад і зменшення рівня їх фінансової залежності від зовнішніх трансфертів; детінізацію господарської діяльності на сільських територіях; запровадження сільського податку на доходи в розмірі 1%, що отримані від експорту аграрної виручки. Реалізація цих заходів дасть змогу сформувати ресурсні резерви для зміцнення економічної безпеки держави в просторово-територіальному вимірі, підвищення рівня добробуту сільського населення і становлення процесів сталого розвитку сільських територій.

**Таблиця 2. Вдосконалення бюджетно-фінансової підтримки забезпечення економічної безпеки розвитку сільських територій за її складниками**

ПРІОРИТЕТНІ ЗАХОДИ	
<b>Господарсько-інфраструктурна безпека</b>	Зміна принципів і підходів до надання державної підтримки суб'єктам господарювання в АПК у частині пріоритетного спрямування виділених бюджетних дотацій на потреби фермерських господарств і малих сільськогосподарських підприємств; фінансування програмної підтримки розвитку кооперації та поліпшення матеріально-економічного забезпечення АПК; надання дотацій вирівнювання для подолання інфраструктурних дисбалансів просторово-територіального розвитку між сільськими та урбанізованими територіями.
<b>Безпека сільських домогосподарств</b>	Фінансування проведення бізнес-семінарів, тренінгів і навчань для сільського населення щодо пріоритетних напрямів підвищення рівня його самозайнятості, ведення товарного сільського господарства, полегшення доступу до виходу на оптовий ринок, освоєння пріоритетних видів діяльності для сільської місцевості (сфера послуг, сільський зелений туризм, народний промисел тощо); формування механізмів залучення коштів трудових мігрантів у реалізацію підприємницьких ініціатив і відкриття сімейних фермерських господарств.
<b>Соціально-гуманітарна безпека</b>	Наближення бюджетних і соціальних нормативів до рівня урбанізованих територій; залучення благодійних фондів до реалізації проектів у сільській місцевості; посилення соціальної спрямованості суб'єктів господарювання через механізми розбудови мережі соціальних магазинів та аптек у сільській місцевості з можливістю часткової компенсації вартості товарів і ліків за бюджетні кошти.
<b>Демографічна безпека</b>	Фінансова підтримка формування мотиваційних стимулів до проживання в сільській місцевості шляхом установлення доплат молодим спеціалістам в освітній, медичній, соціальній та культурній сферах, надання пільг на оплату комунальних послуг у сільській місцевості, подолання бюрократичних перепон виділення земельних ділянок під приватну забудову та ведення садівництва.
<b>Безпека природокористування</b>	Збільшення обсягів дотацій на тваринницьку галузь; надання державної фінансової підтримки суб'єктам ведення органічного землеробства; державно-приватне фінансування проектів нарощення потужностей очисних споруд на сільських територіях; активізація механізмів реінвестиції частки отриманого прибутку на природоохоронні заходи та збереження навколишнього середовища; поширення практики пільгового кредитування закупівлі енергоощадного обладнання та тех-нологій продукування «зеленої енергетики».

Джерело: власна розробка

1. Василик О.Д. Теорія фінансів / О.Д. Василик. – К. : НІОС, 2000. – 416 с.
2. Єрмошенко М.М. Фінансова безпека держави / М.М. Єрмошенко. – К., 2001. – 308 с.
3. Жук В.І. Щодо пріоритетів фінансування соціальної сфери на місцевому рівні / В.І. Жук // Стратегічні пріоритети. – 2010. – № 1(15). – С. 139–144.
4. Погріщук Г.Б. Механізм фінансового забезпечення охорони навколишнього природного середовища / Г.Б. Погріщук // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 2002. – Вип. 6. – С. 65–67.
5. Соколовська А. Теоретичні засади визначення податкового навантаження та рівня оподаткування економіки / А. Соколовська // Економіка України. – 2006. – № 7. – С. 4–12.
6. Тропіна В. Соціальна функція держави та фіскальний механізм її реалізації: теоретико-практичні аспекти дослідження / В. Тропіна // Економіка України. – 2006. – № 11. – С. 54–61.
7. Шемаєва Л.Г. Оцінка рівня фінансової безпеки сектору державних фінансів України / Л.Г. Шемаєва // Фінанси України, 2012. – № 1. – С. 116–122.

E-mail: v\_boyko888@ukr.net