

ПРІОРИТЕТИ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД УКРАЇНИ

PRIORITIES OF FINANCIAL DECENTRALIZATION FOR PROMOTING SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF TERRITORIAL COMMUNITIES OF UKRAINE

У статті висвітлено процес фінансової децентралізації в Україні. Наголошено на значенні фінансової децентралізації, зокрема на тому, що вона дає змогу збалансувати механізми надання суспільних послуг з потребами та вподобаннями місцевих громад і жителів. Проаналізовано вплив фінансової децентралізації в Україні на результати соціально-економічного розвитку регіонів за підсумками виконання місцевих бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад. Оцінено основні ризики для фінансової децентралізації, запропоновано рекомендації, спрямовані на розв'язання проблемних питань, а також обґрунтовано можливість застосування досвіду зарубіжних країн щодо впровадження реформи фінансової децентралізації.

Ключові слова: фінансова децентралізація, регіон, місцевий бюджет, територіальна громада, сталий розвиток.

В статье освещен процесс финансовой децентрализации в Украине. Сделан акцент на значении финансовой децентрализации, в частности на том, что она позволяет сбалансировать механизмы предоставления общественных услуг с потребностями и предпочтениями местных общин и жителей. Проанализировано влияние финансовой децентрализации в Украине на результаты социально-экономического развития регионов по итогам исполнения местных бюджетов

тов и бюджетов объединенных территориальных общин. Оценены основные риски для финансовой децентрализации, предложены рекомендации, направленные на решение проблемных вопросов, а также обоснована возможность применения опыта зарубежных стран касательно внедрения реформы финансовой децентрализации.

Ключевые слова: финансовая децентрализация, регион, местный бюджет, территориальная община, устойчивое развитие.

The article highlights the process of financial decentralization in Ukraine. The significance of financial decentralization is revealed, in particular, that it allows balancing the mechanisms of providing public services with the needs and preferences of local communities and inhabitants. The analysis of the impact of financial decentralization in Ukraine on the results of socio-economic development of regions based on the results of the implementation of local budgets and budgets of the united territorial communities has been carried out. The assessment of the main risks for financial decentralization was made, recommendations were made for solution of problem issues, and the possibility of using the experience of foreign countries in the implementation of the reform of financial decentralization was substantiated.

Key words: financial decentralization, region, local budget, territorial community, sustainable development.

УДК 336.61

Бугіль С.Я.

к. е. н., доцент кафедри державних та місцевих фінансів
Львівський національний університет імені Івана Франка

Постановка проблеми. Щоби приєднатись до Європейського Союзу, Україна повинна провести велику кількість різноманітних реформ, включаючи фінансову децентралізацію, оскільки без фінансового забезпечення неможливо досягти значних та вагомих результатів в інших сферах реформування.

Наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах є запорукою того, що територіальна громада має можливість надавати більш якісні та різноманітні послуги своїм жителям, реалізовувати соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва та залучення інвестиційного капіталу, розробляти програми місцевого розвитку та фінансувати інші заходи для всебічного покращення умов проживання жителів громади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження проблем формування бюджетно-податкової політики на засадах фінансової децентралізації зробили такі українські вчені та практики, як, зокрема, В. Дем'янишин, В. Федосов, С. Юрій, Г. Лопушняк, Т. Бутурлакіна, О. Бориславська, І. Заверуха, А. Школик,

О. Музика. Вчені досліджують ефективність вітчизняної бюджетної та податкової політики, специфіку формування та функціонування місцевого самоврядування в розвинених країнах Європи та в Україні через еволюцію уявлень про державу та територіальне врядування, обґрунтовують вибір оптимальних методів та інструментів управління бюджетними коштами територіальних громад.

Серед зарубіжних робіт у сфері аналізу використання інструментів податкової та бюджетної політики в умовах децентралізації можна виокремити праці Ш. Бланкарта, Дж.М. Б'юкенена, А. Вагнера, Дж. Кейнса, Р. Масгрейва, В. Нордхауса, П. Самуельсона. Автори аргументують доцільність децентралізації в контексті підвищення ефективності управління, обґрунтовують проблеми фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування через аналіз фінансової бази місцевих бюджетів та інструментів податкової політики, що її визначають, визначають сутність та основні принципи теорії децентралізації фінансової системи через забезпечення рівноваги між можливостями влади та потребами громадян різних регіонів, які мешкають в країні.

Постановка завдання. Метою дослідження є обґрунтування основних напрямів реформування політики фінансової децентралізації у зв'язку з пріоритетними трендами сталого розвитку територіальних громад України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Протягом різних років існування як самостійної держави, так й у складі різних держав (а саме Австро-Угорщини, Речі Посполитої, Російської Імперії та СРСР) Україна прагнула до формування власної моделі місцевого самоврядування через децентралізацію фінансової системи державного рівня. Аналіз використання інструментів податково-бюджетної політики місцевого розвитку в Україні свідчить про те, що децентралізація національної фінансової системи є найбільш важливим напрямом реформування для держави сьогодні. Її використання може допомогти підвищити ефективність управління місцевим розвитком та сприяти фінансовому забезпеченню об'єднаних територіальних громад України в умовах формування їх самодостатності та сталого розвитку за умов євроінтеграції.

Особливістю сучасної моделі в Україні є те, що в умовах інтеграції з країнами ЄС її бюджетне та податкове законодавство змінюється та доповнюється в контексті європейських норм реформування економіки щодо діяльності місцевого самоврядування та децентралізації фінансової системи з метою стимулювання розвитку місцевих громад.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 року № 333-р. [1], передбачає створення законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням повноважень та їх ресурсного забезпечення. В рамках її реалізації прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [2], а у 2015 році стартував процес об'єднання територіальних громад та створення спроможних об'єднаних громад. В результаті виборів до місцевих рад у 2015–2016 роках сформовано 366 об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ). Загалом станом на 17 лютого 2018 року зафіксовано 705 таких громад.

В результаті реформи протягом 2017 року надходження до загального фонду місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) склали 192,7 млрд. грн., що на 46,0 млрд. грн. більше, ніж у 2016 році. За останні три роки від початку реформи фінансової децентралізації доходи місцевих бюджетів зросли у 2,8 рази, а саме

з 68,6 млрд. грн. у 2014 році до 192,7 млрд. грн. у 2017 році (рис. 1). Це стало можливим завдяки розширенню повноважень і підвищенню зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, вжиттю заходів щодо залучення резервів їх наповнення та підвищення ефективності адміністрування податків та зборів.

За підсумками 2017 року власні доходи загального фонду місцевих бюджетів у розрахунку на одного жителя зросли порівняно з 2016 роком на 19,3% і склали 4 488,5 грн. Обсяг надходжень податку на доходи фізичних осіб у розрахунку на одного жителя збільшився на 23,9% і склав 2 510,4 грн., місцеві податки та збори на одного жителя зросли на 16,7% і склали 1 265,3 грн.

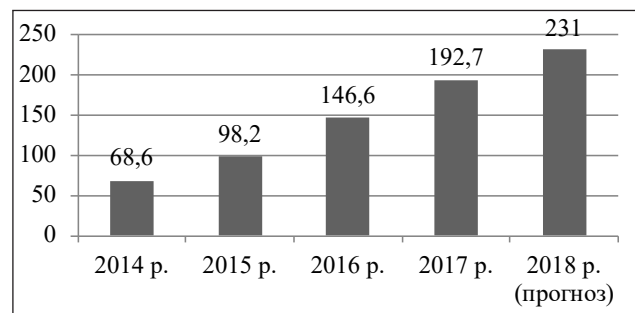


Рис. 1. Власні доходи місцевих бюджетів, млрд. грн.

Джерело: побудовано автором за офіційними даними Міністерства фінансів України

У 2018 році прогнозується подальше зростання доходів загального фонду у розрахунку на одного жителя на 30,5%, надходжень податку на доходи фізичних осіб – на 38,5%, місцевих податків і зборів – на 38,7% (рис. 2).

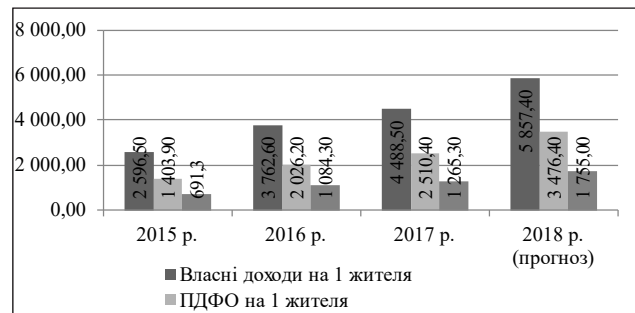


Рис. 2. Зростання доходів загального фонду місцевих бюджетів на одного жителя за 2015–2018 роки, грн.

Джерело: побудовано автором за офіційними даними Міністерства фінансів України

З огляду на розширення дохідної бази місцевих бюджетів відбулося збільшення частки місцевих бюджетів у загальному обсязі зведеного бюджету України. За підсумками 2017 року вперше питома вага місцевих бюджетів перевищила позначку у 50% (рис. 3). Частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України склала 51,2%, що

майже на 6% більше аналогічного показника за 2015 рік. Тобто органи місцевої влади мають у своєму розпорядженні вагомий фінансовий ресурс, щоби мати змогу ефективно ним управляти та спрямовувати на розвиток громад.

Одночасно зі збільшенням частки місцевих бюджетів у фінансових ресурсах держави зростає їх частка в обсязі валового внутрішнього продукту. У 2014–2015 роках цей показник становив 5,1%, у 2016 році – 6,2%, за підсумками 2017 року прогнозується, що частка місцевих бюджетів у ВВП країни становитиме 6,7%.

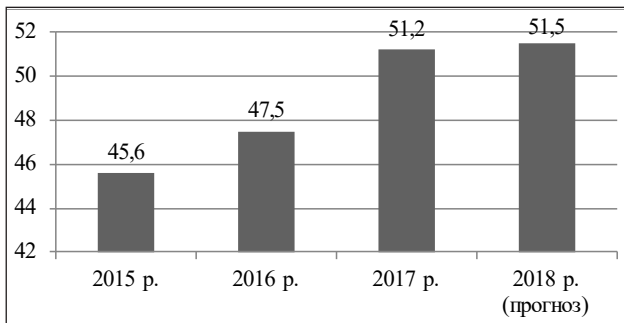


Рис. 3. Частка місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті України, %

Джерело: побудовано автором за офіційними даними Міністерства фінансів України

Слід відзначити, що динаміка надходжень до бюджетів ОТГ випереджає темпи зростання доходів по інших рівнях місцевих бюджетів. Надходження власних доходів місцевих бюджетів 366 ОТГ за 2017 рік зросли на 87,0% та склали 9,3 млрд. грн. З урахуванням того, що нові 207 ОТГ, у яких перші місцеві вибори були проведені у 2016 році, тільки в цьому році отримали 60% надходжень від податку на доходи фізичних осіб до своїх місцевих бюджетів, їх власні ресурси порівняно з аналогічним періодом минулого року зросли в 2,9 рази та склали 4,9 млрд. грн.

У доходах місцевих бюджетів найбільшу питому вагу займають надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб, а саме 110,7 млрд. грн., або 57,4% від загальної суми доходів місцевих бюджетів. Порівняно з 2016 роком надходження ПДФО загалом по Україні зросли на 31,7 млрд. грн., або на 40,1%. По бюджетах міст обласного значення приріст становить 37,5%. По бюджетах 159 ОТГ приріст надходжень ПДФО склав 41,2%, що на 1,9% більше, ніж загалом по Україні.

У структурі доходів загального фонду 27,3% складає частка місцевих податків і зборів, яких у 2017 році надійшло 52,6 млрд. грн., по усіх місцевих бюджетах України приріст місцевих податків і зборів відносно 2016 року складає 24,4%, по бюджетах міст обласного значення – 25,9%. По всіх бюджетах ОТГ надходження місцевих податків і зборів зросли на 28,5% (зокрема, по бюджетах

159 ОТГ – 26,3%), що на 4,1% перевищує показник приросту по місцевих бюджетах України.

Держава також збільшила обсяги надання державної бюджетної підтримки місцевим органам влади на розвиток громад та розбудову інфраструктури. Так, якщо у 2014 році передбачено регіонам з державного бюджету на підтримку соціально-економічного розвитку лише 0,5 млрд. грн., то в 2017 році обсяг коштів на реалізацію інфраструктурних проектів склав понад 16 млрд. грн., а на 2018 рік передбачено понад 19 млрд. грн., що у 39 разів більше, ніж було у 2014 році (рис. 4).

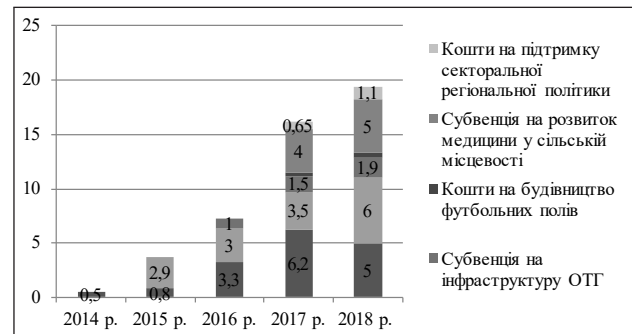


Рис. 4. Обсяги надання державної бюджетної підтримки місцевим органам влади на розвиток громад та розбудову інфраструктури, млрд. грн.

Джерело: побудовано автором за офіційними даними Міністерства фінансів України

Крім цього, на 2018 рік передбачено субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг загального користування місцевого значення в сумі 11,5 млрд. грн.

Про ефективність впровадження фінансової децентралізації свідчать результати платоспроможності місцевих бюджетів. Так, у 2014–2016 роках у 58 разів зменшилась кількість наданих казначейських позик, що демонструє посилення платоспроможності місцевих бюджетів. У 2017 році кількість дотаційних місцевих бюджетів знизилася завдяки децентралізації на 24%, кількість бюджетів-донорів зросла на 12,5%. У цьому ж році у 2,2 рази збільшилась державна фінансова підтримка розвитку громад [3].

Підтвердженням ефективності фінансової децентралізації є також щомісячне накопичення залишків бюджетних коштів на рахунках місцевих бюджетів, обсяг яких на початок 2017 року становив 47,7 млрд. грн. (33,6 млрд. грн. по загальному фонду, 14,1 млрд. грн. по спеціальному фонду). Приріст залишків коштів проти початку 2016 року становив 12,5 млрд. грн., або 35,5%.

Додатковим фінансовим інструментом для розвитку об'єднаних територіальних громад є Державний фонд регіонального розвитку. У 2016 році близько 30% коштів із ДФРР регіони

спрямували на заклади освіти, майже по 20% коштів – на заклади охорони здоров'я, об'єкти водопостачання та водовідведення, дорожню інфраструктуру.

Водночас неможливо оминати увагою деструктивні зміни, зумовлені бюджетною децентралізацією, які торкнулися малих міст. Зміни до Бюджетного кодексу України в редакції 2014 року призвели до скорочення бюджетів малих міст, сіл і селищ, а також централізації повноважень на рівні районів. Тобто делеговані повноваження від малих міст перейшли до районних державних адміністрацій, а це призвело до недофінансування цих сфер у невеликих населених пунктах. Частка власних доходів місцевих бюджетів за 2016–2017 роки не перевищує 47%, а надходження від місцевих податків не перевищують 11,5%.

Попри передані частини загальнодержавних податків та зборів до бюджетів громад, незважаючи на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України (з 1 січня 2016 року), більшість новостворених об'єднаних територіальних громад так і залишилась дотаційною (125 громад отримують базову дотацію), а отже, вони й надалі є фінансово неспроможними.

Водночас невирішеним залишається питання ефективного використання коштів на розвиток громад. У новоутворених ОТГ спостерігаються факти витрачання значних коштів громади на утримання апарату місцевої ради.

Також існує факт того, що за збільшення доходної частини місцевих бюджетів не всі громади спроможні належним чином розпорядитися отриманими на рахунок місцевих бюджетів фінансами. Невчасно проведені тендери або непідготовлена документація часто стають на заваді їх освоєння.

Отже, наявна сьогодні система забезпечення місцевих бюджетів достатніми фінансовими ресурсами для виконання функцій, покладених на органи місцевого самоврядування, не відповідає потребам громад, не створює фінансове підґрунтя сприятливого життєвого середовища, необхідного для надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних суспільних благ та послуг, а децентралізація бюджетної системи України нині є незавершеною. У зв'язку з цим постає необхідність вироблення такого механізму, який визначив би нові принципи проведення подальшої бюджетної децентралізації, що забезпечить зменшення ролі держави у фінансовому забезпеченні розвитку громад та регіонів із паралельним створенням можливостей для зміцнення автономності місцевих бюджетів.

Висновки з проведеного дослідження. На нашу думку, на шляху проведення політики фінансової децентралізації в контексті пріоритет-

них трендів сталого розвитку територіальних громад України за умов євроінтеграційних процесів необхідно здійснити такі кроки:

- підвищити роль місцевих органів в управлінні розвитком регіонів, посилити їх активність у створенні умов для активізації потенціалу економічного розвитку та зростання, залучення інвестицій, щоб на місцях мати джерела наповнення місцевих бюджетів;

- сформувати методологію обрахунку рівня бюджетної децентралізації, щоб мати змогу проаналізувати ступінь задоволення потреб місцевих бюджетів у коштах та оцінити ефективність надання й витрачання бюджетних коштів;

- затвердити державні соціальні стандарти й нормативи за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень;

- завершити реформування системи охорони здоров'я, освіти, соціального захисту та адміністративно-територіальну реформу з огляду на пріоритетність принципів децентралізації та субсидіарності;

- створити умови для активізації розвитку малого та середнього бізнесу в регіонах через впровадження у цій сфері європейських стандартів;

- переглянути склад доходів місцевих бюджетів з метою збільшення власних надходжень та зменшення трансфертів з державного бюджету;

- підвищити ефективність місцевих податків та зборів, зокрема вдосконалити функціонування податку на нерухомість (оподатковувати об'єкти нерухомого майна на основі ринкової оцінки), відновити транспортний податок, а також надати місцевим органам влади більше фіскальних повноважень щодо запровадження додаткових податкових платежів з урахуванням природно-економічного потенціалу відповідної території;

- посилити роль капітальних видатків у структурі видатків місцевих бюджетів, зокрема тих, які спрямовуються на відновлення й модернізацію інфраструктури та основних фондів, що в перспективі сприятиме залученню інвестицій та прискорить економічне зростання територіальних громад;

- стимулювати органи місцевого самоврядування до участі в міжнародних проектах, проведенні конкурсів кращих пропозицій щодо вирішення місцевих питань, під які можна залучити кошти міжнародної технічної допомоги;

- підвищити попит на муніципальні цінні папери шляхом стимулювання потенційних інвесторів (банки, домогосподарства, пенсійні фонди, страхові компанії тощо); Національному банку України слід вжити заходів щодо формування системи стимулів для повернення коштів населення в банківську систему (зокрема, вдосконалення механізмів гарантій повернення заощаджень);

– забезпечити місцевими державними адміністраціями захист прав інвесторів, надати гарантії щодо стабільності умов ведення бізнесу;

– вдосконалити механізми ММС та інтенсифікувати процес їх використання для вирішення спільних проблем і використання спільних можливостей територіальних громад;

– підвищити принципівість та свідомий вибір обрання голів і депутатів місцевого самоврядування, які спроможні зосередитися на потенціалі громади, а також реалізовувати проекти розвитку, що дадуть нові робочі місця й податки.

Вжиття цих заходів дасть можливість не лише підвищити самостійність місцевих бюджетів, але й досягнути сталого розвитку територіальних громад України та успішно інтегруватися в Європейське економічне співтовариство.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

3. Місцеві бюджети в умовах фінансової децентралізації. URL: http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2781:vp-liv-detsentralizatsiji-na-posilennya-platospromozhnostimistsevikh-byudzhativ&catid=8&Itemid=350.

4. Чекіна В. Введення податку на нерухомість в Україні: проблеми й ризики. Фінанси України. 2012. № 3. С. 38–44.