

*Дубина М.В.,
аспірант кафедри фінансів,
банківської справи та страхування,
Національна академія статистики, обліку та аудиту*

ОЦІНКА БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ФІНАНСОВУ СТІЙКІСТЬ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Анотація. Поглиблено теоретико-методичні засади бюджетної децентралізації з визначенням її впливу на фінансову стійкість місцевих бюджетів. Здійснено оцінку бюджетної децентралізації в Україні, у результаті якої встановлено, що об'єднані територіальні громади на відміну від інших рівнів місцевого самоврядування демонструють вищі темпи зростання власних доходів. Обґрунтовано, що на формування доходів місцевих бюджетів значно впливатиме бюджетна децентралізація.

Ключові слова: фінансова стійкість місцевих бюджетів, бюджетна децентралізація, фінансова децентралізація, місцеве самоврядування, об'єднані територіальні громади.

Постановка проблеми. Необхідність забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів і збереження достатнього рівня фінансової централізації висувають нові вимоги до управління місцевими бюджетами. Під час розроблення та впровадження в рамках регіональної фінансової політики нових механізмів управління місцевими фінансовими ресурсами потрібно враховувати фактори, що можуть негативно впливати на рівень стабільності міжбюджетних відносин, а також на стан забезпеченості органів місцевого самоврядування необхідними фінансовими ресурсами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковій літературі проблема бюджетної децентралізації, оптимізація фінансової бази органів місцевого самоврядування перебувають у центрі досліджень вітчизняних представників фінансової науки: Т. Бондарук [1–4], І. Луніної [5], О. Кириленко [6] та ін., які наголошують на необхідності підвищення фінансової самостійності органів місцевої влади за рахунок розширення доходної бази місцевих бюджетів та вдосконалення міжбюджетних відносин.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на доволі значну кількість публікацій із тематики місцевих бюджетів, усе ще залишаються недостатньо дослідженими питання оцінки бюджетної децентралізації та визначення її впливу на фінансову стійкість місцевих бюджетів, що й зумовило вибір теми дослідження.

Мега статті полягає у поглибленні теоретико-методичних засад бюджетної децентралізації з визначенням її впливу на фінансову стійкість місцевих бюджетів.

Виклад основного матеріалу дослідження. У теорії фінансів і практичній фінансовій діяльності поняття стійкості часто ототожнюється з поняттям збалансованості, стабільності й рівноваги. Категорія стійкості застосовується для характеристики складних динамічних систем, схильних до впливу великої кількості чинників, зокрема чинників із випадковими характеристиками. Стійкість об'єкта – це його здатність протистояти зусиллям, що намагаються вивести його з початкового стану статичної або динамічної рівноваги.

У цілому бюджетна стійкість характеризує здатність органів місцевої влади мобілізувати фінансові ресурси для виконання цілей соціально-економічного розвитку відповідного адміністративно-територіального утворення й задоволення потреб місцевої громади [4].

Фінансова стійкість місцевого бюджету – це комплексне поняття, що відображає такий стан сукупності грошових фондів, за якого місцевий орган влади має стабільно розвиватися, забезпечуючи свою фінансову безпеку в умовах додаткового рівня ризику. Умовами фінансової стійкості місцевого бюджету є збалансованість доходів і видатків для розвитку, бюджетна самостійність і платоспроможність, які характеризуються спроможністю органу місцевого самоврядування мобілізувати фінансові ресурси в бюджет без запозичення фінансової допомоги, а також повно і своєчасно виконувати свої повноваження [7, с. 87].

Одним із найскладніших аспектів децентралізації публічної влади є фіскальна децентралізація, за допомогою якої можна оцінити рівень демократичності в країні, рівень довіри до місцевих органів влади та рівень сприйняття державною владою потреб суспільства у цілому й окремих громадян зокрема.

Фінансова децентралізація розпочалася шляхом прийняття 1 квітня 2014 р. Кабінетом Міністрів України концепції децентралізації влади та в 2015 р. змін до Бюджетного і Податкового кодексів і низки важливих законів, зокрема щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів для їх реалізації; стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прями міжбюджетні відносини з державним бюджетом із відповідним ресурсним забезпеченням на рівні міст обласного значення, запровадження правових засад формування спроможних територіальних громад шляхом підвищення їх фінансової та економічної спроможності тощо [3]. У результаті в 2015 р. 794 сільські, селищні та міські ради, до складу яких входять 2 015 населених пунктів, добровільно об'єдналися у 159 територіальних громад [8].

Станом на 08.09.2017 створено 648 об'єднаних територіальних громад. Динаміку створення об'єднаних територіальних громад та кількості громад, що утворили об'єднані територіальні громади за період 2015–2017 рр., подано на рис. 1.

Об'єднані територіальні громади на відміну від інших рівнів місцевого самоврядування демонструють кращі темпи зростання власних доходів. Вони навіть більші, ніж по бюджетах міст обласного значення. Протягом січня-серпня 2017 р. надходження до загального фонду всіх місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) становили 120,7 млрд. грн. Порівняно з аналогічним періодом 2016 р. надходження зросли на 28,4 млрд. грн., або на 30,8%.

Якщо виокремити надходження власних доходів місцевих бюджетів 366 об'єднаних територіальних громад, то за звітний період вони зросли в 1,9 рази (2,5 млрд. грн.) та становили 5,5 млрд. грн.



Рис. 1. Динаміка утворення об'єднаних територіальних громад за період 2015 – серпень 2017 рр.

Джерело: складено за даними Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування Мін-регіонрозвитку

Якщо ж аналізувати бюджети 207 об'єднаних територіальних громад, які провели перші місцеві вибори в 2016 р., то вже в 2017 р. вони отримали 60% надходжень від податку на доходи фізичних осіб. Бюджети таких громад наростили власні ресурси порівняно з аналогічним періодом 2016 р. в 2,8 рази (1,9 млрд. грн.) – до 2,9 млрд. грн.

Темп зростання власних доходів 159 об'єднаних територіальних громад, які вже в 2016 р. отримували зарахування 60% ПДФО до своїх бюджетів, становив 34% (668 млн. грн.), що більше від середнього показника по Україні (темپ зростання власних доходів по місцевих бюджетах України – 30,8%).

Такі темпи зростання власних доходів місцевих бюджетів зумовлені проведенням фінансової децентралізації. Нові умови підвищили зацікавленість органів місцевого самоврядування збільшувати надходження до місцевих бюджетів, уживати заходи з пошуку резервів їхнього наповнення та підвищувати ефективність адміністрування податків і зборів.

Що стосується використання коштів, зокрема коштів об'єднаних територіальних громад, то у цьому разі акценти зміщено від споживацької позиції, яка характеризувалася очікуванням дотацій із районного чи обласного бюджетів, до намагань створити ефективний управлінський апарат та спрямувати кошти на розвиток територіальних громад, здійснювати аналіз витрачання бюджетних коштів та упереджувати випадки неефективного чи нерационального їх використання.

Згідно з Моніторингом процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, станом на 8 вересня 2017 р. були оприлюднені дані щодо результатів фінансової децентралізації [9]. Так, перевищення виконання місцевих бюджетів за доходами за січень-серпень 2017 р. порівняно із січнем-серпнем 2016 р. у цілому по Україні становило 28,4 млрд. грн. (30,8%), у тому числі показники 366 об'єднаних територіальних громад становили у зазначений період 2016 р. 3,0 млрд. грн., а за відповідний період 2017 р. – 5,5 млрд. грн. (зросли у 1,9 рази) [9].

У доходах місцевих бюджетів найбільшу питому вагу займають надходження від сплати податку на доходи фізичних осіб – 68,3 млрд. грн., або 56,6% від загальної суми доходів міс-

цевих бюджетів. Порівняно із січнем-серпнем 2016 р. надходження цього податку збільшилися на 19,6 млрд. грн., або на 40,3% [9] (рис. 2).

Вагомим джерелом доходів місцевих бюджетів є плата за землю. У січні-серпні 2017 р. до місцевих бюджетів надійшло 17,7 млрд. грн. плати за землю, що на 14,7% (на 2,3 млрд. грн.) більше від надходжень за аналогічний період 2016 р. У структурі доходів місцевих бюджетів плата за землю займає 14,7% [9].

Серед рівнів місцевих бюджетів найвищий показник приросту доходів від плати за землю порівняно з 2016 р. спостерігається по бюджетах об'єднаних територіальних громад – 20,4%. Для порівняння: середній показник приросту надходжень від плати за землю у цілому по Україні становить 14,7%.

Значний приріст надходжень до місцевих бюджетів зафіксовано за єдиним податком. Його сума в січні-серпні 2017 р. становила 14,8 млрд. грн., що на 4,2 млрд. грн., або на 40%, перевищує надходження 2016 р. [9]. Цьому сприяли зміни до податкового законодавства та розвиток підприємницької діяльності.

За єдиним податком знову ж таки серед рівнів місцевих бюджетів найвищий показник приросту доходів спостерігається в бюджетах об'єднаних територіальних громад – 45,9%, тоді як по бюджетах міст обласного значення цей показник становить 39,8%.

Відбулося динамічне зростання доходів від сплати податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Впродовж січня-серпня 2017 р. надходження становили 1,6 млрд. грн., що перевищує показник 2016 р. в 1,7 рази. Високий приріст надходжень свідчить про зацікавленість органів місцевого самоврядування у мобілізації коштів до своїх бюджетів та наявність резервів для подальшого зміцнення фінансової спроможності територіальних громад.

До місцевих бюджетів надійшло 1,9 млрд. грн. плати за надання адміністративних послуг, що на 548,4 млн. грн. більше (41,6%) за обсяг таких надходжень за 2016 р. (рис. 3).

По бюджетах міст обласного значення доходи за надання адміністративних послуг зросли на 76,6%. По бюджетах об'єднаних територіальних громад плата за надання адміністративних послуг збільшилася майже у п'ять разів. Це можна

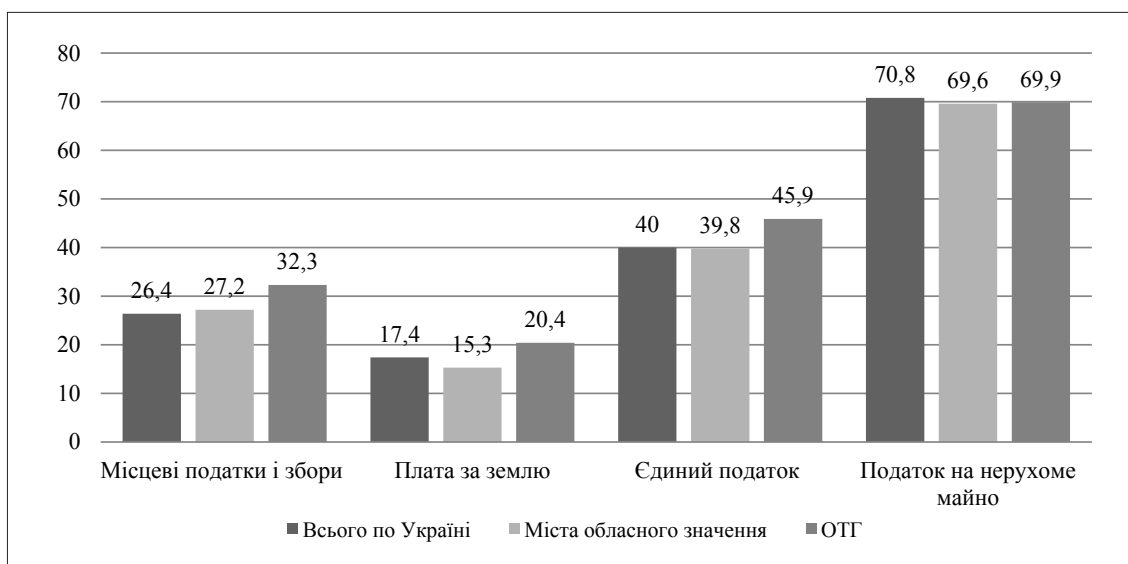


Рис. 2. Темп зростання надходження місцевих податків та зборів до місцевих бюджетів за січень-серпень 2017 р. порівняно із січнем-серпнем 2016 р. (за рівнями бюджетів), %

Джерело: складено за даними Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування Мін-регіонрозвитку



Рис. 3. Темпи зростання плати за надання адміністративних послуг за січень-серпень 2017 р. до січня-серпня 2016 р. (за рівнями бюджетів), %

Джерело: складено за даними Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування Мін-регіонрозвитку

пояснити організацією належної роботи з надання адміністративних послуг безпосередньо на територіях об'єднаних громад, де створюються Центри надання адміністративних послуг.

Протягом січня-серпня 2017 р. надходження акцизного податку з роздрібних продаж становили 7,2 млрд. грн., що порівняно з таким же періодом 2016 р. на 0,3 млрд. грн. менше [9].

Станом на 1 вересня 2017 р. місцеві бюджети одержали 175,7 млрд. грн. трансфертів, що становить 94,1% від передбачених розписом асигнувань. Такі показники свідчать, що бюджетний розпис державного бюджету щодо надання міжбю-

джетних трансфертів місцевим бюджетам переважно не виконується в повному обсязі.

Видатки загального фонду місцевих бюджетів України (з трансфертами) станом на 1 серпня 2017 р. становили 219,6 млрд. грн., що на 68,0 млрд. грн., або на 44,8 %, більше порівняно з аналогічним періодом 2016 р. [9].

У видатках спеціального фонду місцевих бюджетів найбільшу питому вагу займають видатки бюджету розвитку, які демонструють тенденцію зростання. У місцевих бюджетах України вони становлять 74,0%, у бюджетах міст обласного

значення – 82,4%, у бюджетах об'єднаних територіальних громад – 88,0%. Тобто найбільше коштів на розвиток спрямовують саме в об'єднаних територіальних громадах.

У розрахунку на одного жителя видатки бюджету розвитку в місцевих бюджетах України зросли з 344 до 568 грн. (на 65,1%), зокрема в бюджетах міст обласного значення – з 346 до 558 грн. (на 61,1%), а в бюджетах об'єднаних територіальних громад – зі 116 до 283 грн. (у 2,4 рази) [9].

Про фінансову спроможність місцевих бюджетів свідчать і залишки коштів на рахунках станом на 1 серпня 2017 р. Залишки коштів загального фонду всіх місцевих бюджетів України становили 50,6 млрд. грн., у тому числі на казначейських рахунках – 40,0 млрд. грн., на депозитних рахунках у банківських установах – 10,6 млрд. грн. (20,9% від загальної суми залишків). Якщо порівнювати з початком 2017 р., то обсяги залишків зросли на 17,0 млрд. грн. [9].

Станом на 1 серпня поточного року залишки коштів загального фонду місцевих бюджетів міст обласного значення становили 14,0 млрд. грн., у тому числі на депозитних рахунках у банківських установах – 6,4 млрд. грн., що становить 45,7% [9] від загальної суми залишків бюджетів міст обласного значення.

У бюджетах 366 об'єднаних територіальних громад також прослідковується зростання залишків коштів. Станом на 1 серпня 2017 р. залишки коштів на казначейських рахунках громад становлять 2,3 млрд. грн. та 0,3 млн. грн. – на депозитних рахунках. Об'єднані територіальні громади ефективніше використовують наявний у їх розпорядженні ресурс, спрямовуючи кошти на розвиток територій, а не накопичуючи їх на депозитних рахунках у банках.

Держава збільшила обсяги надання державної бюджетної підтримки місцевим органам влади на розвиток громад та розбудову інфраструктури. Станом на 1 серпня 2017 р. обсяг загальної бюджетної підтримки становив 14,9 млрд. грн., що більше майже у 30 разів порівняно з 2014 р. [9].

У державному бюджеті на 2017 р. передбачена субвенція на соціально-економічний розвиток окремих територій у розмірі 5,0 млрд. грн. Станом на 1 вересня 2017 р. ця субвенція розподілена розпорядженнями Кабінету Міністрів України між місцевими бюджетами в обсязі 3,3 млрд. грн.

Станом на 10 вересня 2017 р. розподілено кошти субвенції за проектами об'єднаних територіальних громад у сумі 1,1 млрд. грн. (73,5% від загального обсягу субвенції) [9]. За рахунок цих коштів громади впроваджують 1 334 інфраструктурних проекти.

Вітчизняні дослідники виокремлюють переваги та недоліки децентралізації. Так, основними перевагами децентралізації виокремлюють: спрощену структуру управління на місцях, налагодження тіснішого зв'язку із громадянським суспільством, підвищення прозорості прийняття управлінських рішень, підвищення ступеня відповідальності перед територіальною громадою [2, с. 43–44].

Серед основних ризиків децентралізації називають такі: ризики неузгодженості напрямів розвитку окремих територіальних одиниць та стратегічних цілей, ускладнення координації між рівнями управління [2, с. 43–44].

Основними завданнями, які мають бути здійснені в 2018 р. для подальшого провадження бюджетної децентралізації в Україні, є підтримка процесів об'єднання територіальних громад та підвищення їх спроможності, оскільки об'єднані територіальні громади отримають кращі фінансові умови та можливості для подальшого розвитку.

Висновки. Незважаючи на отримання позитивних результатів реформи бюджетної децентралізації, актуальними залишаються питання формування та виконання місцевих бюджетів. Насамперед це зумовлено відсутністю змін до низки законів щодо адміністративно-територіальної реформи та незавершеністю процесу об'єднання територіальних громад, що негативно впливає на збалансованість та системність бюджетного процесу.

Недостатніми є темпи приросту власних доходів місцевих бюджетів. На забезпечення виконання завдань реформи бюджетної децентралізації негативно впливає незавершеність процесу добровільного об'єднання територіальних громад.

У процесі здійснення кількісної оцінки бюджетної децентралізації за рівнями місцевих бюджетів та її вплив на фінансову стійкість місцевих бюджетів виявлено таке: фінансова децентралізація розпочалася шляхом прийняття змін до законодавства щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів для їх реалізації; стимулювання територіальних громад до об'єднання та переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом із відповідним ресурсним забезпеченням на рівні міст обласного значення, запровадження правових засад формування спроможних територіальних громад шляхом підвищення їх фінансової та економічної спроможності тощо.

Об'єднані територіальні громади на відміну від інших рівнів місцевого самоврядування демонструють кращі темпи зростання власних доходів. Основними завданнями, які мають бути здійснені у 2018 р. для подальшого провадження бюджетної децентралізації в Україні, є підтримка процесів об'єднання територіальних громад та підвищення їх спроможності, оскільки об'єднані територіальні громади отримають кращі фінансові умови та можливості для подальшого соціально-економічного розвитку територій.

Література:

1. Бондарук Т.Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні: монографія; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. К.: Експрес, 2009. 608 с.
2. Переваги, позитивні наслідки та ризики бюджетної децентралізації / Т.Г. Бондарук, І.С. Бондарук, О.С. Бондарук. Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту. 2016. № 3. С. 38–48.
3. Bondaruk T.G., Bondaruk I.S. State regulation of financial support of municipal authority under decentralisation conditions. Науковий вісник Полісся. 2017. № 4(13). Ч. 1. С. 21–28.
4. Бондарук Т.Г. Теоретичні засади фінансової стійкості місцевих бюджетів. Сучасні тенденції в економіці та управлінні: збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції: у 2-х ч. (Запоріжжя, 30 червня 2017 р.); Східноукраїнський інститут економіки та управління. Запоріжжя: СІЕУ, 2017. Ч. 2. 112 с.
5. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика); Київський національний університет імені Тараса Шевченка. К.: НІОС, 2000. 381 с.
6. Луніна І.О. Ризики довгострокової платоспроможності держави. Фінанси України. 2017. № 4. С. 1–15.
7. Микитюк І. Фінансова стійкість та безпека місцевого бюджету. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2013. № 1. С. 87–96.
8. Вплив фінансової децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів Аналітична записка; НІСД. К., 2016. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/fin_decent-80fc9.pdf.
9. Моніторинг процесу децентралізації влади та формування місцевого самоврядування станом на 8 вересня 2017 року. URL: <http://decentralization.gov.ua/infographics/item/id/45>.

Дубина М.В. Оценка бюджетной децентрализации и ее влияние на финансовую устойчивость местных бюджетов

Аннотация. Углублены теоретико-методические основы бюджетной децентрализации с определением ее влияния на финансовую устойчивость местных бюджетов. Осуществлена оценка бюджетной децентрализации в Украине, в результате которой установлено, что объединенные территориальные общины в отличие от других уровней местного самоуправления демонстрируют более высокие темпы роста собственных доходов. Обосновано, что на формирование доходов местных бюджетов в значительной степени влияет бюджетная децентрализация.

Ключевые слова: финансовая устойчивость местных бюджетов, бюджетная децентрализация, финансовая децентрализация, местное самоуправление, объединенные территориальные общины.

Dubyna M.V. The evaluation of budget decentralisation and its influence on the financial stability of local budgets

Summary. It extended theoretical-methodological bases of budget decentralisation and determined its influence on the financial stability of local budgets. It evaluated budget decentralisation in Ukraine and hence confirmed that consolidated local communities demonstrate higher speed of increase in their incomes in comparison to other levels of municipal authority. It proved that budget decentralization will influence the formation of local budgets incomes considerably.

Keywords: financial stability of local budgets, budget decentralisation, financial decentralisation, municipal authority, consolidated local communities.