

FINANCES AND ACCOUNTING

Наталія Спасів, к. е. н.

Тернопільський національний економічний університет, Україна

ФУНКЦІОНУВАННЯ ФІНАНСІВ ОТГ: ПРОБЛЕМАТИКА В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Natalia Spasiv, PhD in Economics

Ternopil National Economic University, Ukraine

FUNCTIONING OF FINANCES OF UTC: PROBLEMS IN MODERN CONDITIONS

The article considers and highlights three main groups of problems in the context of practical aspects of the functioning of the finances of the united territorial communities (UTC). In this context, problems regarding the level of financial resources of the bodies of local self-government of UTC, the lack of elaboration of tools for assessing the budget risks of UTC, as well as reducing the level of interest of local governments in the development of UTC for constant interference and control by the state authorities were studied. In accordance with the above-mentioned range of problems, an attempt has been made to suggest ways to overcome these problems.

Keywords: decentralization, financial decentralization, fiscal decentralization, united territorial communities, revenues and expenditures of budgets of united territorial communities.

Постановка проблеми. Імперативом демократичної держави є самостійність інституту місцевого самоврядування, забезпечення якої перебуває в площині фінансової децентралізації як запоруки локалізації депресивних територій і каталізатора регіонального розвитку. Проте на тлі незначного часового континууму її реалізації й ейфорії від перших здобутків вона характеризується частковою безсистемністю проведення, неузгодженістю з іншими реформами і дедалі більше набуває рис керованого механізму за прийняття перманентних змін до державного бюджету, кодексів, нормативно-правових актів, які звужують повноваження органів місцевого самоврядування, впливаючи на формування фінансів ОТГ.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми, перебуває у полі зору багатьох учених. Її різні аспекти досліджують такі українські вчені, як: Б.П. Андресюк, О.С. Дроздовська, В.С. Куйбіда, О.П. Кириленко, В.В. Мамонова, Ю.В. Наврузов, В.Ф. Погорілко, О.А. Ткаченко, та ін.

Виклад основного матеріалу Декларуючи здобутки фінансової децентралізації, необхідно зацентувати увагу на проблемних тенденціях її провадження із метою посилення позицій органів місцевого самоврядування ОТГ для зростання їх фінансової спроможності та набуття самодостатності у вирішенні питань місцевого значення. З огляду на це визначимо проблеми, що необхідно вирішити для ефективного формування та забезпечення подальшого розвитку фінансів ОТГ в Україні. Відповідно, першочерговими є проблеми, пов'язані із:

1) низьким рівнем забезпеченості фінансовими ресурсами ОМС ОТГ. Теоретики і практики одностайні, що «...наявність в органів місцевого самоврядування фінансових ресурсів, достатніх для вирішення питань місцевого значення, великою мірою визначає реальність місцевого самоврядування в тій чи іншій країні»¹. При чому «...однією з головних засад формування справедливих відносин між державною владою та місцевим самоврядуванням є чіткий розподіл на стабільній основі фінансових ресурсів держави»².

Відповідно фінансова децентралізація створила умови для забезпечення всіх територіальних громад, а особливо ОТГ, необхідним обсягом фінансових ресурсів, достатнім для виконання власних і делегованих повноважень, сформувавши оптимальну структуру їхніх місцевих бюджетів і наділивши їхні органи місцевого самоврядування високим рівнем фінансової автономії. Проте доволі часто фінансово-економічні відносини, що виникають у процесі формування, розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів, впливають на показники місцевих бюджетів у частині недоотримання доходів, а отже, і недовиконання видатків. Проблема найперше виникає на етапі бюджетного планування, яке потребує покращення щодо

¹ Серьогіна, С. М., Шарова, Ю. П. (2016). *Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти*. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 24.

² Кравченко, В. В., Пітцик, М. В. (2003). *Муніципальне право України: навчальний посібник*. Київ: Атіка, 162.

визначення реальних показників бюджету ОТГ відповідно до пріоритетів розвитку громади. Так, під час формування показників бюджетів ОТГ затверджуються занижені планові обсяги доходів, що впливає на фактичні темпи їхнього зростання порівняно із запланованими і спотворює фінансову інформацію щодо розподілу коштів, не даючи можливості максимально визначити пріоритети розвитку громади і реально сформувати показники бюджету розвитку. До того ж відповідно до норм Бюджетного кодексу України розподіл понадпланових надходжень здійснюється за підсумками I кварталу, що зумовлює «банальне розпорощення» і «проїдання» коштів, які можна використати на капітальні видатки. Вважаємо, що неефективне бюджетне планування призводить до перевиконання показників бюджетів ОТГ, не стимулюючи ОМС до розширення власної податкової бази і залучення додаткових джерел доходів, що є неприпустимою практикою у сучасних умовах.

Депопуляризують фінансові здобутки об'єднання територіальних громад і потребують локалізації також інші проблеми. Так, не всі місцеві бюджети ОТГ отримують необхідний обсяг власних надходжень. Згідно із внесеними змінами до Бюджетного кодексу України, місцеві податки за станом на сьогодні забезпечують надходження щонайбільше 10% доходів місцевих бюджетів, а ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування декларує, що принаймні половина коштів місцевого самоврядування має надходити на основі місцевих зборів і податків. Отже, органи місцевого самоврядування ОТГ мають задіювати стимули щодо підтримки розвитку малого і середнього бізнесу, підвищення фінансових результатів бюджетоутворюючих підприємств, оптимізації адміністрування податку на майно для створення електронної бази-реєстру юридичних і фізичних осіб – власників житлової та нежитлової нерухомості з інвентаризацією всіх об'єктів нерухомого майна, а також власників земельних ділянок.

Ідентифікуємо теж проблему щодо необхідності зниження рівня міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів (табл. 1), оскільки це відображається на доходах бюджетів ОТГ. Як ілюструють дані табл. 1, доходи місцевих бюджетів зростають доволі швидкими темпами, проте це відбувається здебільшого за надходження міжбюджетних трансфертів (у 2017 р. приріст становив 39,5% порівняно із 2016 р.) з державного бюджету. Відповідно доходи місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів зростають нижчими темпами (34,5% у 2016 р.), ніж доходи місцевих бюджетів з урахуванням трансфертів (37,2% у 2016 р.), що суперечить основним ідеям фінансової децентралізації.

Таблиця 1

Динаміка доходів місцевих бюджетів України за 2015 – 2017 рр. (млрд. грн.)

Показники	2015р.	2016р.	Темп приросту 2016 р. до 2015р. (%)	2017р.	Темп приросту 2017 р. до 2016р. (%)
Доходи місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів, всього	294,5	366,0	24,3	502,1	37,2
Доходи місцевих бюджетів без урахуванням міжбюджетних трансфертів, всього	120,5	170,6	41,7	229,5	34,5
Обсяг міжбюджетних трансфертів, всього	173,9	195,4	12,3	272,6	39,5

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби України¹.

До того ж структура міжбюджетних трансфертів характеризується превалюванням поточних трансфертів, а не капітальних (табл. 2).

Так, дані табл. 2 засвідчують, що фінансова децентралізація, декларуючи забезпечення самостійності місцевих бюджетів, за допомогою імплементації нової моделі міжбюджетних відносин здійснює «ручне» управління дохідною базою місцевих бюджетів. Проте це є об'єктивним, зважаючи на те, що місцеві бюджети виконують «функцію оператора» щодо фінансування державних програм соціального захисту, які домінують і формують найбільшу частку в загальному обсязі міжбюджетних трансфертів. До того ж істотна їхня частка припадає на освітню й медичну субвенції, які спрямовуються на часткове фінансування видатків щодо поточного утримання закладів та установ відповідних галузей, оскільки надання цих послуг гарантується державою.

¹ ДКУ (2018). *Звіти Державної казначейської служби України про виконання Державного та місцевих бюджетів за 2005 –2017 рр.* <<http://treasury.gov.ua>>. (2019, квітень, 12).

**Динаміка і структура міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України
за 2015 – 2017 рр. (млрд. грн.)**

Показники	2015 р.	Питома вага (%)	2016 р.	Питома вага (%)	2017 р.	Питома вага (%)
Усього міжбюджетних трансфертів, у т.ч.	173,9	100	195,4	100	272,6	100
Дотації, у т.ч.	7,3	4,2	6,8	3,5	22,0	8,1
Базова дотація	5,3	3,0	4,7	2,4	5,8	2,1
Стабілізаційна дотація	2	1,2	2	1,0	1,1	0,4
Дотація на утримання закладів освіти та охорони здоров'я	–	–	–	–	14,9	5,5
Субвенції, в т.ч.	166,6	95,8	188,6	96,5	250,6	91,9
Субвенція на виплату допомоги сім'ям з дітьми та інших допомог	41,9	24,1	47,2	24,2	51,6	18,9
Субвенція на виплату субсидій	19,1	11,0	46,3	23,7	72,3	26,5
Субвенція на підготовку робітничих кадрів	5,5	3,2	-	-	-	-
Освітня субвенція	44,1	25,4	44,5	22,8	51,5	18,9
Медична субвенція	46,2	26,6	44,4	22,7	56,2	20,6
Інші субвенції	9,8	5,6	6,3	3,2	19,2	7,0

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби України¹.

Наголосимо, що хоча перебудова міжбюджетних відносин надала поштовх формуванню нової моделі фінансів ОТГ, проте простежується невідповідність між визначеним і переданим ОМС ОТГ обсягом міжбюджетних трансфертів і реальними фінансовими потребами громад. Відповідно спостерігається значна дотаційність місцевих бюджетів ОТГ, що посилює вплив держави на функціонування їхніх місцевих фінансів і нівелює декларовані переваги реформ щодо фінансової самостійності (табл. 3).

Дані табл. 3 підтверджують значну дотаційність бюджетів ОТГ. Так, із 366 ОТГ, створених у 2017 р., 69 відрховують кошти до держбюджету (реверсна дотація), тобто є фінансово спроможними. Найбільше таких ОТГ у Житомирській, Вінницькій та Полтавській областях. Водночас 297 ОТГ отримують базову дотацію з держбюджету, з яких майже у 25% (79 громад) дотація становить більш як 20% від їхнього обсягу доходів загалом², що свідчить про їхню неспроможність вирішувати за допомогою власних надходжень питання місцевого значення. Отже, за реалізації нової політики міжбюджетних відносин актуальною проблемою, яка потребує вирішення, надалі залишається питання фінансової спроможності та самостійності ОТГ, адже «...зміна трансфертної політики передбачає «світле майбутнє» тільки для економічно сильних територій»³. Більшість створених ОТГ є дотаційними і це сигналізує про необхідність пошуку джерел доходів місцевих бюджетів, «...які спроможна забезпечити лише реальна економіка»⁴.

Актуальним у процесі нарощування фінансових ресурсів вважаємо також здійснення ОМС ОТГ місцевих запозичень. Зміни у чинному законодавстві збільшили доступ до ринку позикового інвестиційного капіталу як джерела фінансового забезпечення ОМС ОТГ. Проте спостерігається низький рівень розвитку ринку місцевих запозичень. Згідно з даними табл. 4 місцеві запозичення не мають суттєвого значення у фінансовому забезпеченні місцевих бюджетів України, особливо в 2015–2017 рр. – період проведення реформ.

¹ Там само.

² Донченко, К. (2018). Сценарії децентралізації. Що очікує ОТГ після 2020 року. *БизнесЦензор* <https://biz.censor.net.ua/resonance/3081762/mayibutn_detsentralzats_scho_nas_cheka_do_2020_roku>. (2019, квітень, 12).

³ Габа, І. М. (2014). Децентралізація – деякі плюси і мінуси. *Районінфо*, 1.

⁴ Габа, І. М. (2014). Децентралізація – деякі плюси і мінуси. *Районінфо*, 1.

Кількість дотаційних ОТГ в Україні в 2017 р.

Назва регіону України, область	Кількість ОТГ, що моніторились	ОТГ з реверсною дотацією / без дотації	ОТГ з базовою дотацією	ОТГ з базовою дотацією більш як 20% у доходах
Тернопільська область	36	3	33	15
Дніпропетровська область	34	6	28	3
Житомирська область	32	9	23	5
Хмельницька область	26	4	22	2
Львівська область	22	0	22	11
Вінницька область	21	8	13	1
Миколаївська область	19	5	14	1
Полтавська область	18	7	11	0
Рівненська область	18	2	16	9
Запорізька область	16	1	15	1
Чернівецька область	16	0	16	11
Чернігівська область	16	4	12	0
Волинська область	15	3	12	7
Сумська область	14	2	12	0
Херсонська область	12	1	11	2
Івано-Франківська область	11	0	11	10
Одеська область	11	2	9	0
Донецька область	6	5	1	0
Черкаська область	6	2	4	0
Кіровоградська область	5	1	4	0
Харківська область	4	1	3	0
Закарпатська область	3	1	2	1
Луганська область	3	2	1	0
Київська область	2	0	2	0
Всього	366	69	297	79

Джерело: складено автором за даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України¹.

Значні фінансові ризики інвестування, низький рівень доходності облігацій місцевих позик, невисокий рівень довіри до місцевої влади поки не дають змогу повноцінно реанімувати це джерело наповнення місцевих бюджетів і бюджетів ОТГ зокрема, втілюючи одне з основних положень Європейської хартії місцевого самоврядування у сфері місцевого самоврядування – розвиток ринку місцевих запозичень.

Дієвим за збільшення фінансових ресурсів ОМС ОТГ може бути також формування з боку органів державної влади мотиваційних інструментів для зовнішнього інвестування в соціально-економічний розвиток ОТГ. Інструментами мотивації щодо фізичних, юридичних осіб, державних організацій, фінансових установ можуть бути податкові преференції, право надавати які потрібно законодавчо закріпити за органами місцевого самоврядування ОТГ, а право контролювати – за громадськими радами.

Оптимізації також потребують видатки місцевих бюджетів ОТГ. Так, у структурі видатків бюджетів ОТГ 60%–80% становлять видатки на утримання закладів бюджетної сфери, які потребують реорганізації через неефективне зростання їхньої чисельності після об'єднання. Це призводить до зниження рівня фінансування видатків на власні повноваження ОМС ОТГ, впливаючи на недостатність коштів на благоустрій території, освітлення, ремонт доріг тощо. Негативним наслідком реалій об'єднання є також збільшення

¹ Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (2019). Головна сторінка <<http://www.minregion.gov.ua>>. (2019, квітень, 12).

**Питома вага місцевих запозичень у доходах спеціального фонду
місцевих бюджетів України в 2012–2017 рр.**

Показники	2012 р.	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Доходи спеціального фонду (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд. грн.	19,6	20,3	20,9	18,9	24	28
Питома вага місцевих облігацій у доходах спеціального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів), %	29	0	11,5	0	0	0
Питома вага кредитів у доходах спеціального фонду, %	42,3	26,6	44,5	14,8	12,3	11,2

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби України¹.

чисельності кадрового потенціалу органів управління ОТГ, хоча реформа передбачає їх зменшення, що призводить до зростання видатків на їхнє утримання, – вони становлять до 35% у доходах бюджету громади (без урахування міжбюджетних трансфертів). На наш погляд, ці чинники негативно впливають на процес формування показників бюджетів ОТГ, а також на ефективність розподілу коштів за пріоритетними напрямками розвитку громад;

2) нерозробленістю інструментарію оцінювання бюджетних ризиків. Так, оцінювання та визначення рівня ризику місцевих бюджетів дає змогу отримати класичні ймовірнісні оцінки ризиків видатків і доходів цих бюджетів, кількісно оцінити кожен із його видів та з'ясувати можливі втрати місцевих бюджетів загалом, у тому числі бюджетів ОТГ як за доходами, так і за видатками за загальним і спеціальним фондами при здійсненні бюджетного планування з метою підвищення його ефективності;

3) зниженням рівня зацікавленості органів місцевого самоврядування в розвитку ОТГ за постійного втручання і контролю з боку державної влади. Вважаємо, що попередні консультації з членами територіальних громад і врахування пропозицій правлячих еліт сприятимуть гармонізації відносин місцевої влади та територіальних громад, що посилять позитивні тенденції реформ і у майбутньому мінімізує державне втручання, звівши його до функціонування інституту префектів винятково із контрольно-наглядовими і координаційними функціями, одночасно запровадивши у перелік цих функцій посилення відповідальності ОМС ОТГ за формування їхніх фінансів.

Підбиваючи підсумки проведеного дослідження, зазначимо, що, на нашу думку, для підвищення ефективності формування та забезпечення подальшого розвитку фінансів ОТГ в Україні необхідно: по-перше, реформувати адміністративно-територіальний устрій, закріпивши конституційно всі зміни, що сприятиме повноті реалізації реформи системи місцевого самоврядування і територіальної організації влади; по-друге, встановити чіткий перелік власних і делегованих повноважень, оскільки відсутність такого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами місцевого самоврядування продукує дублювання цих повноважень, вибудовуючи неузгодженість, суперечливість і конкуренцію відповідно до компетенцій, повноважень, функцій, а отже, формує правове поле для уникнення відповідальності за їхнє невиконання; по-третє, подолати суспільну недовіру до органів місцевого самоврядування внаслідок їхньої закоренілої корумпованості, закритості й непрозорості ОМС через формування громадських інституцій щодо контролю за їхньою діяльністю за партисипативної участі членів і представників територіальної громади у бюджетуванні зокрема; по-четверте, подолати кризу в кадровій політиці місцевого самоврядування, системі підготовки, навчання, перепідготовки і підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців ОМС; по-п'яте, остаточно викоринити надмірну централізацію фінансових, матеріальних та інших ресурсів, що нівелює мотивацію об'єднаних територіальних громад і органів місцевого самоврядування до їхнього отримання та не стимулює їх до саморозвитку і вияву місцевої ініціативи; по-шосте, оптимально розподілити фінансові ресурси між державним і місцевим рівнями, закріпивши законодавчо частки відрахувань загальнодержавних податків і зборів без права їхнього щорічного перегляду, що забезпечить нарощування доходів бюджетів ОТГ й уможливить вирішення частини проблем щодо фінансової неспроможності територіальних громад; по-сьоме, здійснити детальне оцінювання податкового потенціалу відповідної адміністративно-територіальної одиниці, пошук і розширення джерел власних надходжень до бюджетів ОТГ, що дасть змогу наростити фінансову спроможність і самодостатність громади; по-восьме, розробити механізм подолання фінансових

¹ ДКУ (2018). *Звіти Державної казначейської служби України про виконання Державного та місцевих бюджетів за 2005–2017 рр.* <<http://treasury.gov.ua>>. (2019, квітень, 12).

дисбалансів у доходах бюджетів ОТГ і бюджеті розвитку територіальних громад, що розширить фінансову основу для реалізації інвестиційно-інфраструктурних проєктів; по-дев'яте, оптимізувати структуру видатків бюджетів ОТГ у частині прогнозного визначення видів публічних послуг і контингенту споживачів кожного їхнього виду принаймні на два роки, а також чисельність установ без зниження якості надання цих послуг; по-десяте, переглянути політику міжбюджетних відносин і надання міжбюджетних трансфертів і за збереження децентралізаційних тенденцій у формуванні показників бюджетів ОТГ забезпечити з боку держави стабільну фінансову підтримку добровільного об'єднання територіальних громад аж до завершення реалізації реформи; по-одинадцять, законодавчо стимулювати розвиток ринку місцевих запозичень, оскільки ОМС ОТГ не можуть самотужки забезпечити залучення коштів до їхніх місцевих бюджетів за наявності такого перспективного джерела фінансування; по-дванадцять, перманентно здійснювати оцінювання бюджетних ризиків за доходами і видатками загального та спеціального фондів з метою ризикоорієнтованого управління фінансами ОТГ і прийняття обґрунтованих фінансових рішень у бюджетному процесі на місцевому рівні.

Висновки. У сучасних умовах імплементація вищеперелічених рекомендацій є важливим завданням щодо забезпечення подальшого розвитку місцевого самоврядування у контексті фінансової децентралізації. Адже її результатом стане формування фінансово спроможних ОТГ та відродження соціально-економічного потенціалу територіальних громад, що створить можливості для ефективного функціонування їхніх фінансів і прерогативи подальшої інтеграції України в європейський простір. У цьому напрямку особливо актуальним є вивчення зарубіжного досвіду для подальшої перебудови та забезпечення стратегічного розвитку фінансів об'єднаних територіальних громад.

References:

1. Haba, I. M. (2014). Detsentralizatsiya – deyaki plyusy i minusy [Decentralization is some of the pros and cons]. *Rayoninfo*, 1. [in Ukrainian].
2. STU (2018). Zvity Derzhavnoyi kaznacheyskoyi sluzhby Ukrayiny pro vykonannya Derzhavnoho ta mistsevykh byudzhetyv za 2005 –2017 rr. [Reports of the State Treasury of Ukraine on the implementation of State and local budgets for 2005-2017] <<http://treasury.gov.ua>>. (2019, April, 12). [in Ukrainian].
3. Donchenko, K. (2018). Stsenariyi detsentralizatsiyi. Shcho ochikuye OTH pislya 2020 roku [Decentralization scenarios. What awaits OTs after 2020]. *ByznesTsensoz* [BusinessCensor] <https://biz.censor.net.ua/resonance/3081762/mayibutn_detsentralzats_scho_nas_cheka_do_2020_roku>. (2019, April, 12). [in Ukrainian].
4. Kravchenko, V. V., Pittsyk, M. V. (2003). *Munitsypalne pravo Ukrayiny: navchalnyy posibnyk* [Municipal Law of Ukraine: Textbook]. Kyiv: Atika.
5. Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine (2019). *Home page* <<http://www.minregion.gov.ua>>. (2019, April, 12). [in Ukrainian].
6. Serohina, S. M., Sharova, Y. P. (2016). *Upravlinnya stratehichnym rozvytkom obyednanykh terytorialnykh hromad: innovatsiyni pidkhody ta instrumenty* [Management of Strategic Development of the United Territorial Communities: Innovative Approaches and Tools]. Dnipro: DRIDU NADU. [in Ukrainian].