



ФІНАНСОВО–КРЕДИТНА І ГРОШОВА ПОЛІТИКА

УДК 336.143

Кізіма Т.О.,
д-р екон. наук, професор, професор
кафедри фінансів ім. С.І. Юрія
Тернопільський національний економічний університет

ФІНАНСОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Kizyma T.O.,
dr.sc.(econ.), professor,
professor at the department of
finance named after S.I. Yuriia,
Ternopil National Economic University

FINANCIAL DECENTRALIZATION IN UKRAINE: CURRENT STATE AND DEVELOPMENT PROSPECTS

Постановка проблеми. Трансформаційні перетворення, що відбуваються в Україні, потребують нових підходів до модернізації суспільного розвитку на демократичних засадах. Низка фінансових проблем такого розвитку безпосередньо вирішується в процесі діяльності органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з громадою під час надання муніципальних послуг та в процесі реалізації управлінських рішень. Саме врахування принципів «належного врядування» дозволяє модернізувати діяльність органів місцевого самоврядування, а також дає можливість громаді займатися фінансовим плануванням й управляти власними фінансовими ресурсами, підвищує ефективність діяльності місцевої влади, забезпечує громадську довіру до неї завдяки прозорості бюджетного процесу, підзвітності влади перед громадою та демократичному діалогу між основними учасниками цього процесу.

Відтак важливим вектором сучасних реформ в Україні є процеси фінансової децентралізації як найбільш ефективної форми організації управління суспільними фінансовими ресурсами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема реалізації політики фінансової децентралізації в Україні свої праці присвятили такі вітчизняні науковці: Н. Бикадорова [1], І. Карчевська [2], С. Колодій [3], О. Крайник [4], Ю. Остріщенко [5], Т. Сало [6], С. Хамініч [7]. Разом з тим, спостерігається певна фрагментарність у дослідженнях сучасних проблемних аспектів розвитку фінансової децентралізації в Україні, чим і обумовлена актуальність такого дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження теоретичних та прагматичних аспектів розвитку фінансової децентралізації в Україні та напрацювання пропозицій щодо удосконалення цього процесу в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз наукової літератури і накопиченого практичного досвіду у цій сфері дає підстави зробити висновок про те, що у світі сьогодні не існує єдиної стандартної моделі децентралізації, оскільки процеси і процедури, пов'язані з нею, різняться між собою і залежать від основних цілей і завдань, а також організаційної структури та механізмів її реалізації. Загалом країни світу дотримуються орієнтирів однієї із п'яти функціонуючих нині основних моделей бюджетного федералізму (американська, німецька, радянська, китайська, канадська) [6, с. 324], використовуючи їхні синтезовані моделі та адаптовані до умов конкретної країни варіанти.

Фінансова децентралізація характеризується процесом розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і місцевим рівнями управління. Принагідно зазначимо, що у зарубіжних країнах більш вживаним є термін «фіскальна», а не «фінансова» децентралізація (Ч. Тібо «Економічна теорія фіскальної децентралізації в публічних фінансах:

необхідність, джерела і використання» (1961 р.), В. Оутс «Фіскальна децентралізація» (1972 р.) і «Політична економія фіскального федералізму» (1977 р.)).

Безперечно, сучасна практика фінансової децентралізації має як свої позитивні сторони (краще забезпечення потреб місцевого населення з боку органів місцевого самоврядування; сприяння розвитку конкуренції між органами місцевого самоврядування дає можливість громадянам самостійно вибирати для своєї діяльності адміністративні одиниці з кращим рівнем забезпечення послугами), так і певні недоліки (ускладнення перерозподілу коштів через бюджет та управління бюджетним процесом загалом; в умовах децентралізації складніше узгоджувати місцеві потреби окремих громад із макроекономічними потребами усієї країни), на які слід звертати увагу при її застосуванні [6, с. 325].

Як зазначалося вище, вагомою складовою реформи місцевого самоврядування є заходи, спрямовані на децентралізацію фінансових ресурсів. Про позитивні результати у цій сфері свідчать показники виконання місцевих бюджетів, збільшення частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України та індикатори результатів фінансової децентралізації. Як зазначає Я. Казюк, це стало можливим завдяки підвищенню зацікавленості органів місцевого самоврядування у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, реалізації заходів щодо пошуку резервів їхнього наповнення та підвищення ефективності адміністрування податків і зборів [8]. Причому об'єднані територіальні громади показують вищі темпи зростання власних доходів, ніж по інших рівнях місцевих бюджетів України, і навіть більші, ніж по бюджетах міст обласного значення. Стосовно напрямів використання коштів об'єднаними територіальними громадами слід відмітити, що тут акценти зміщено від патерналістської позиції (очікування дотацій з бюджетів вищого рівня) до спроб сформувати ефективний управлінський апарат та спрямувати кошти на розвиток громад, упереджуючи можливість неефективного чи нераціонального їх використання.

Так, упродовж січня-липня 2017 року надходження до загального фонду місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) становили 102,8 млрд грн, зрісши порівняно з аналогічним періодом 2016 року на 25 млрд грн (+32%). Надходження власних доходів місцевих бюджетів 366 об'єднаних територіальних громад за січень-липень 2017 року зросли майже удвічі, склавши 4,7 млрд грн (+2,2 млрд грн). Беручи до уваги те, що нові 207 об'єднаних територіальних громад (у яких перші місцеві вибори були проведені в 2016 році) тільки в першому півріччі 2017 року отримали 60% надходжень від податку на доходи фізичних осіб до своїх місцевих бюджетів, відмітимо, що їхні власні фінансові ресурси, у порівнянні з аналогічним періодом 2016 року, зросли втричі і становили 2,5 млрд грн. (+1,6 млрд грн) [8].

У доходах місцевих бюджетів України найбільшу частку становлять надходження від податку на доходи фізичних осіб – 59 млрд грн (57,5% від загальної величини доходів місцевих бюджетів), які порівняно з січнем-липнем 2016 року зросли на 17,1 млрд грн (тобто на 40,7%). Важливим джерелом доходів місцевих бюджетів є також плата за землю, якої у січні-липні 2017 року місцеві бюджети отримали у сумі 14,8 млрд грн, що на 15% більше, ніж у 2016 році (у структурі доходів місцевих бюджетів України плата за землю становить 14,4%). Причому серед місцевих бюджетів найвищі показники приросту демонструють бюджети об'єднаних територіальних громад, зокрема:

- по платі за землю (+19%), у той час як середній показник приросту цього податку в цілому по Україні складає 15%;

- по єдиному податку (+51%), у той час як у бюджетах міст обласного значення приріст становить 43%;

- по податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (+71%), у той час як у бюджетах міст обласного значення приріст склав 66%;

- по платі за надання адміністративних послуг, яка зросла в 4,8 раза, що зумовлено створенням об'єднаних територіальних громад та організацією роботи по наданню адміністративних послуг безпосередньо на територіях об'єднаних громад (по бюджетах міст обласного значення доходи від надання адміністративних послуг зросли на 75%) [8].

Необхідно зазначити, що досить цікавою виявилася ситуація із надходженням до місцевих бюджетів у січні-липні 2017 року акцизного податку з роздрібних продаж, яке становило 6,7 млрд грн, що більше на 0,3 млрд грн (на 5%) за аналогічний показник попереднього періоду. Такий стан речей є свідченням того, що упродовж липня відбулося зниження надходжень до місцевих бюджетів акцизного податку. А це означає, що упродовж липня від акцизного податку з палива місцеві бюджети отримали лише 43 млн грн, у той час як середньомісячні надходження у попередніх періодах становили приблизно 500 млн грн [8]. Головним чинником, який спровокував таку ситуацію, стала практично майже повна відсутність надходжень акцизного податку з палива у липні, який місцеві бюджети отримують з державного бюджету у розмірі 13,44% акцизного податку з виробленого та ввезеного на митну територію України палива. Відтак можемо стверджувати, що чинний механізм зарахування акцизного податку з палива до місцевих бюджетів не є ефективним і потребує негайного удосконалення.

Стосовно окремих видів видатків місцевих бюджетів зазначимо, що у бюджетах об'єднаних територіальних громад частка видатків на оплату праці зросла на 1,1% за рахунок того, що у 2016 році було утворено 207 об'єднаних територіальних громад, які отримали відповідні додаткові

повноваження, а також доукомплектована штатна чисельність працівників 159 об'єднаних територіальних громад. Частка коштів на розрахунки за енергоносії в бюджетах об'єднаних територіальних громад зменшилася на 1,5%, що пов'язано із зміною системи фінансування бюджетної інфраструктури та запровадженням енергоефективних заходів, спрямованих на енергозбереження, розвиток відновлювальних джерел енергії та альтернативних видів палива [8].

Важливим трендом формування і виконання місцевих бюджетів в Україні стало зростання у видатках спеціального фонду місцевих бюджетів частки видатків бюджету розвитку, які у місцевих бюджетах України складають 73,1%, бюджетах міст обласного значення – 80,0%, бюджетах об'єднаних територіальних громад – 87,2% [8]. Як бачимо, найбільша частка видатків розвитку зафіксована в бюджетах об'єднаних територіальних громад, що, безумовно, є свідченням ефективності реформи фінансової децентралізації та покращення якості послуг, які надаються населенню, зокрема в сільській місцевості.

Про позитивний вплив об'єднання громад на економічний розвиток їхніх територій свідчить також динаміка видатків бюджету розвитку на одного жителя. Якщо, скажімо, по місцевих бюджетах України цей показник виріс з 248 грн до 427 (на 72,2 %), то по бюджетах міст обласного значення – з 244 грн до 418 грн (на 71,3 %), а по бюджетах об'єднаних територіальних громад – з 73 грн до 230 грн (у 3,3 раза) [8].

Про фінансову спроможність місцевих бюджетів свідчать також і залишки коштів, які залишилися на рахунках станом на 1 липня 2017 року. Так, залишки коштів загального фонду бюджетів міст обласного значення у цей час становили 13,6 млрд грн, у тому числі на депозитних рахунках в банківських установах – 6,5 млрд грн, що складало 48 % від загальної суми залишків бюджетів міст обласного значення. Стосовно ж бюджетів 366 об'єднаних територіальних громад зазначимо, що в них теж спостерігається зростання залишків коштів (2,1 млрд грн та 0,3 млн грн – на депозитних рахунках) [8]. При цьому відмітимо, що об'єднані територіальні громади ефективніше використовують наявний у їхньому розпорядженні фінансовий ресурс, спрямовуючи кошти на розвиток територій, а не накопичуючи їх на депозитних рахунках в банках.

Принагідно зазначимо, що з 1 січня 2018 року до місцевих бюджетів в Україні зараховуватиметься:

- 5% рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату (крім рентної плати за користування надрами в межах континентального шельфу та/або виключної (морської) економічної зони України), з яких 2% – до обласних бюджетів та 3% – до бюджетів міст обласного значення, об'єднаних територіальних громад та районів (2% - до районного бюджету, 1% – до сільських, селищних та міських бюджетів у складі району);
- 100% єдиного податку, що сплачується платниками єдиного податку четвертої групи (сільгосптоваровиробники) [9].

Також з метою підвищення передбачуваності і послідовності бюджетної політики, у тому числі і на місцевому рівні, Основними напрямками бюджетної політики на 2018–2020 роки передбачено запровадження середньострокового бюджетного планування. Перехід до планування місцевих бюджетів на середньостроковий період буде здійснюватися після внесення відповідних змін до бюджетного законодавства, а також затвердження та доведення до місцевих органів влади методичних рекомендацій щодо складання місцевих бюджетів на середньострокову перспективу, узгоджених з методологією середньострокового планування державного бюджету. Так, відповідно до Плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 415-р, їх розробку передбачено на I квартал 2018 року [10].

Наостанок зазначимо, що впорядкування фінансової складової, як результат адміністративно-територіальної реформи, створить нове поле для бюджетного регулювання. Насамперед збільшення кількості контрагентів державного бюджету вдвічі загострить проблему диспропорцій між бюджетами внаслідок міжбюджетного вирівнювання, адже вже сьогодні різниця між найбагатшими та найбіднішими органами місцевого самоврядування в розрахунку на одного мешканця становить понад три рази [11]. При цьому слід відмітити, що вирівнювання проводиться щодо податку на доходи фізичних осіб, тобто загальнодержавного податку. І метою такого вирівнювання є створення співмірних умов для фінансування закріплених повноважень. Водночас, скажімо, у Франції вирівнювання проводиться по власних податках, тобто по тих, де органи місцевого самоврядування самі встановлюють ставки податку. Таким чином, держава може зменшити диспропорції між місцевими бюджетами шляхом внесення змін до формули вирівнювання, зокрема зробити симетричними крила дотацій та вилучення [11].

На наш погляд, доцільними також є впорядкування та оптимізація бюджетного процесу. Так, перехід на трирічне бюджетування принаймні в частині бюджету розвитку доцільно здійснити саме щодо місцевих бюджетів, адже в державному бюджеті фактично поняття «бюджет розвитку» немає.

Безперечно, потрібно також розширювати базу власних доходів, знявши, скажімо, пільги та обмеження щодо податку на нерухомість та податку на землю. Доцільним, хоча і доволі дискусійним,

бачиться запровадження податку на розкіш, сутністю якого має стати плата суспільству за марнославство [11]. Переконані, що однорідність території громад дасть можливість у найближчому майбутньому відновити стягнення на користь місцевих бюджетів акцизу на роздрібну торгівлю алкоголем, тютюном та паливно-мастильними матеріалами. Акциз на тютюн та алкоголь доцільно зараховувати до бюджетів базового рівня – громад, адже споживання цих товарів в Україні здійснюється по її території більш-менш рівномірно. А от з акцизом на паливно-мастильні матеріали слід визначитись після остаточного аналізу масиву даних по дорожній інфраструктурі, попередньо прийнявши рішення стосовно того, які рівні публічної влади відповідатимуть за дороги. Адже обсяги надходжень від акцизу повинні відповідати потребі у фінансуванні дорожнього господарства, причому пропорції мають бути дотримані і в регіональному зрізі [11].

Висновки з проведеного дослідження. Результати проведеного дослідження дають підстави стверджувати про те, що реформа, пов'язана із фінансовою децентралізацією, виконує поставлені завдання стосовно створення належного соціально-економічного середовища для гідного життя мешканців територіальних громад. Вагомим доказом цього є показники виконання місцевих бюджетів, які відображають загальний соціально-економічний стан відповідної території та її потенціал до подальшого розвитку. Відтак наявність достатніх ресурсів у місцевих бюджетах є запорукою того, що територіальна громада має можливість надавати більш якісні та різноманітні послуги своїм жителям, реалізовувати важливі соціальні та інфраструктурні проекти, створювати умови для розвитку підприємництва і залучення інвестиційного капіталу, розробляти програми місцевого розвитку та фінансувати інші заходи для різнобічного покращення умов проживання членів громади.

Література

1. Бикадорова Н. О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування / Н. О. Бикадорова // Економічний вісник Донбасу. – 2010. – № 2 (20). – С. 145–151.
2. Карчевська І. О. Оцінка фінансової децентралізації місцевих бюджетів України / І. О. Карчевська, О. М. Кравчук // Економічний простір. – 2010. – № 35. – С. 110–118.
3. Колодій С. Ю. Дослідження впливу ефекту витіснення податкових надходжень місцевих бюджетів міжбюджетними трансфертами на фіскальну децентралізацію в Україні / С. Ю. Колодій // Учёные записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. – 2007. – № 2. – Т. 20 (59). – С. 32–37 (Серия “Экономика и управление”).
4. Крайник О. П. Децентралізація управління фінансовими ресурсами регіону / О. П. Крайник // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 21. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – С. 373–378.
5. Остріщенко Ю. В. Підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів у контексті децентралізації державної влади / Ю. В. Остріщенко // Наукові праці НДФІ. – 2008. – № 4 (45). – С. 55–63.
6. Сало Т. Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівня в Україні / Т. Сало // Ефективність державного управління : зб. наук. праць. – 2013. – Вип. 35. – С. 324–330.
7. Хамініч С. Ю. Особливості фіскальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства України / С. Ю. Хамініч, В. М. Климова // Вісник Дніпропетровського університету. – 2011. – Вип. 5 (2). – С. 143–148 (Серія “Економіка”).
8. Казюк Я. Є всі підстави стверджувати, що децентралізація виконує поставлені завдання [Електронний ресурс] / Яніна Казюк. – Режим доступу: <http://new.decentralization.gov.ua/news/6583?page=2>
9. Маркович Г. Формування місцевих бюджетів на 2018 рік: особливості розрахунків. Частина I [Електронний ресурс] / Галина Маркович. – Режим доступу: <http://new.decentralization.gov.ua/news/6540?page=2>
10. Маркович Г. Формування місцевих бюджетів на 2018 рік: особливості розрахунків. Частина II [Електронний ресурс] / Галина Маркович. – Режим доступу: <http://new.decentralization.gov.ua/news/6571?page=2>
11. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади може зрушити з місця реформування країни в цілому [Електронний ресурс] / Юрій Ганущак. – Режим доступу: <http://new.decentralization.gov.ua/news/6822>

References

1. Bykadorova, N.O. (2010), “Financial decentralization of local self-government”, *Ekonomichnyi visnyk Donbasu*, no. 2 (20), pp. 145–151.
2. Karchevska, I.O. and Kravchuk, O.M. (2010), “Assessment of financial decentralization of local budgets of Ukraine”, *Ekonomichnyi prostir*, no. 35, pp. 110–118.

3. Kolodii, S.Yu. (2007), "Investigation of the effect of the effect of displacement of tax revenues of local budgets by intergovernmental fiscal transfers to fiscal decentralization in Ukraine", *Uchyenyye zapiski Tavricheskogo natsionalnogo universiteta im. V. I. Vernadskogo*, no. 2, vol. 20 (59), pp. 32–37.
4. Krainyk, O.P. (2009), "Decentralization of management of financial resources of the region", *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, Iss. 21, pp. 373–378.
5. Ostrishchenko, Yu.V. (2008), "Improving the financial autonomy of local budgets in the context of decentralization of state power", *Naukovi pratsi NDFI*, no. 4 (45), pp. 55–63.
6. Salo, T. (2013), "Decentralization of the financial system: state and assessment of the level in Ukraine", *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, Iss. 35, pp. 324–330.
7. Khaminich, S.Yu. and Klymova, V.M. (2011), "Features of fiscal decentralization in the conditions of development of the national economy of Ukraine", *Visnyk Dnipropetrovskoho universytetu*, Iss. 5 (2), pp. 143–148.
8. Kaziuk, Ya.Ye. "There is every reason to assert that decentralization fulfills the tasks", available at: <http://new.decentralization.gov.ua/news/6583?page=2> (access date August 10, 2017).
9. Markovych, H. "Formation of local budgets for 2018: peculiarities of calculations", Part I, available at: <http://new.decentralization.gov.ua/news/6540?page=2> (access date August 10, 2017).
10. Markovych, H. "Formation of local budgets for 2018: peculiarities of calculations", Part II, available at: <http://new.decentralization.gov.ua/news/6571?page=2> (access date August 10, 2017).
11. Hanushchak, Yu. "The reform of the territorial organization of power may shift from the place of reforming the country as a whole", available at: <http://new.decentralization.gov.ua/news/6822> (access date August 10, 2017).

УДК 336.71:005.334

Буряк П.Ю.,
д-р екон. наук, професор

ШЛЯХИ ПОКРАЩЕННЯ БАНКІВСЬКОГО РИЗИК-МЕНЕДЖМЕНТУ ТА ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ЙОГО ЕФЕКТИВНОСТІ

Buriak P.Yu.,
dr.sc.(econ.), professor

WAYS FOR IMPROVEMENT OF BANK RISK MANAGEMENT AND INCREASE THE LEVEL OF ITS EFFICIENCY

Постановка проблеми. Важливість створення в банку незалежної та якісно структурованої системи управління ризиками на сучасному етапі є досить актуальним і важливим питанням, оскільки ризики стали супутниками ринкових економічних відносин. Жодна держава та світова фінансова система поки що не в змозі уникнути їх негативного впливу, а відсутність ефективної системи управління ризиками може в кінцевому результаті привести банк до виникнення значних проблем.

Активний пошук оптимальної моделі, за допомогою якої можна було б виявити основні тенденції розвитку банківських установ, оцінити ризики їхньої діяльності, фіксувати проблеми, пов'язані з ними на ранніх етапах їх розвитку та прогнозувати виникнення несприятливих ситуацій з метою недопущення банкрутства банків в Україні ще триває. Як наслідок вище зазначеного, на сучасному етапі зростає актуальність дослідження шляхів покращення банківського ризик-менеджменту та підвищення рівня його ефективності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, які стосуються шляхів покращення банківського ризик-менеджменту та підвищення рівня його ефективності досліджували такі вчені, як: О.І. Лаврушина [1], Р. Л. Кльоба [2], Л.О. Примостка [5], С. К. Реверчук [6], А. В. Фалюта [6] та ін.

Однак у більшості наукових досліджень мало уваги приділено саме окресленні шляхів покращення банківського ризик-менеджменту. Усе це свідчить про актуальність теми, а відтак зумовило вибір напряму дослідження в науковому і практичному аспектах.

Постановка завдання. Метою дослідження є обґрунтування теоретичних, методологічних положень і практичних рекомендацій щодо шляхів покращення банківського ризик-менеджменту та підвищення рівня його ефективності.