

**Рошило В.І.,**  
кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри фінансів, банківської справи та підприємництва,  
*Чернівецький торговельно-економічний інститут*  
*Київського національного торговельно-економічного університету*

## МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ПРОБЛЕМАТИКА ФОРМУВАННЯ ТА НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ

**Рошило В.І. Місцеві бюджети в умовах децентралізації: проблематика формування та напрями реформування.** Статтю присвячено новачкам чинного бюджетного законодавства щодо формування місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації. Розглянуто особливості запровадження нової моделі міжбюджетних відносин, яка пов'язана з підвищенням ролі місцевих органів влади, розширенням владних повноважень на місцевому рівні.

Проведений моніторинг бюджету Чернівецької області дав змогу розкрити проблематику фінансового забезпечення регіонального розвитку в системі фінансових відносин органів державної влади та місцевого самоврядування. Визначені проблемні аспекти міжбюджетних відносин, які безпосередньо пов'язані з фінансовою спроможністю місцевих органів влади, особливо в частині реалізації делегованих державою повноважень.

Запропоновані шляхи зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів.

**Ключові слова:** місцеві бюджети, децентралізація, делеговані повноваження, місцеві органи влади.

**Рошило В.И. Местные бюджеты в условиях децентрализации: проблематика формирования и направления реформирования.** Статья посвящена новациям действующего бюджетного законодательства относительно формирования местных бюджетов в условиях финансовой децентрализации. Рассмотрены особенности ввода новой модели межбюджетных отношений, которая связана с повышением роли местных органов власти, расширением их полномочий на местном уровне.

Проведенный мониторинг бюджета Черновицкой области дал возможность раскрыть проблематику финансового обеспечения регионального развития в системе финансовых отношений органов государственной власти и местного самоуправления.

Выделены проблемные аспекты межбюджетных взаимоотношений, которые непосредственно связаны с финансовой возможностью местных органов власти, особенно в части реализации делегированных государством полномочий.

Предложены пути укрепления финансовой основы местных бюджетов.

**Ключевые слова:** местные бюджеты, децентрализация, делегированные полномочия, местные органы власти.

**Roshylo. V.I. Local budgets in the conditions of decentralization: problems of formation and directions of reform.** The article is devoted to the innovations of the current budget legislation on the formation of local budgets under the conditions of financial decentralization. The author considers peculiarities of the introduction of a new model of intergovernmental fiscal relations, which is connected with the increase of the role of local authorities, expansion of authority at the local level.

The monitoring of the budget of Chernivtsi Region made it possible to reveal the problems of financial support of regional development in the system of financial relations of state authorities and local self-government. The problematic aspects of intergovernmental relations, which are directly related to the financial capacity of local authorities, are especially highlighted, particularly as regards the implementation of powers delegated by the state.

The ways to strengthen the financial basis of local budgets are proposed.

**Key words:** local budgets, decentralization, delegated powers, local authorities.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах трансформації економіки країни місцеві бюджети відіграють важливу роль у соціально-економічному розвитку територіальних громад. 28 грудня 2014 року ухваленням Закону «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» було розпочато бюджетну децентралізацію, яка стала головним фінансовим стимулом для децентралізації та кардинально змінила підходи до бюджетного вирівнювання фінансової спроможності

адміністративно-територіальних одиниць. Децентралізація влади і суттєве розширення повноважень територіальних громад передбачає перерозподіл завдань, повноважень і ресурсів на національному, регіональному та місцевому рівнях, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування.

Перенесення значних владних повноважень та функцій із державного на місцевий рівень без відпо-

відного фінансового забезпечення може привести до негативних наслідків. Тому проблема фінансування делегованих повноважень органів місцевої влади і досі потребує практичного розв'язання. Існує нагальна потреба створення нової, ефективнішої системи фінансового забезпечення реалізації власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, що дасть змогу збалансувати функції та повноваження органів місцевої влади з їхніми фінансовими можливостями.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Дослідження рівня та якості фінансового забезпечення, фінансової самостійності та самодостатності місцевих бюджетів є науковим доробком багатьох провідних вітчизняних учених-економістів: Й. Бескида, С. Буковинського, А. Буряченка, О. Василика, В. Гейця, В. Глушченка, А. Даниленка, В. Зайчикової, О. Кириленко, В. Кравченка, Л. Лисяк, І. Лук'яненко, І. Луїної, І. Лютого, В. Опаріна, Ю. Острішенко, Д. Полозенка, Г. П'ятаченка, Л. Тарангул, В. Федосова, І. Чугунова, С. Юрія та інших.

Незважаючи на великий спектр наукових досліджень та враховуючи важливість результатів останніх, необхідно зазначити, що і донині актуальним залишаються питання підвищення фінансової спроможності територіальних громад у напрямі забезпечення достатніми бюджетними ресурсами виконання власних та делегованих повноважень місцевих органів влади, що є однією із найважливіших передумов стабільного розвитку регіонів.

**Формулювання цілей статті.** В умовах розвитку та модернізації територіальної організації влади в Україні та забезпечення якісного розвитку регіонів країни пріоритетним напрямом трансформаційних змін є посилення ефективності функціонування системи фінансового забезпечення місцевих органів влади. Метою статті є дослідження проблемних питань функціонування місцевих бюджетів та розроблення напрямів удосконалення бюджетного процесу на місцевому рівні.

**Виклад основного матеріалу.** Стратегія реформування системи фінансового забезпечення місцевих органів влади передбачає формування та нарощування власної ресурсної бази, упорядкування питань власності стосовно об'єктів соціально-культурної сфери з одночасним розглядом питань щодо їх можливої функціональної оптимізації, створення ефективних інституцій для результативної роботи і виконання всіх необхідних повноважень та територіального розвитку. Нормативно-правовими актами, що регулюють бюджетні відносини в Україні, визначено цілу низку заходів щодо удосконалення міжбюджетних відносин з метою зменшення залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, створення належних умов для виконання органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади покладених на них функцій. Зокрема, з метою збільшення фінансової самодостатності місцевих бюджетів шляхом подальшої децентралізації управління бюджетними коштами до місцевих бюджетів була передана частина доходів державного бюджету, збільшено ресурс місцевих бюджетів на виконання власних повноважень, розширено джерела формування доходів бюджету розвитку тощо.

Децентралізація, яка передбачає делегування владних повноважень на місцевий рівень, приводить до вищої ефективності публічного управління на нижчому рівні, а також більше враховує інтереси громадян. Однак разом із цим слід мати на увазі, що перенесення значних владних повноважень та функцій з державного на нижчі рівні без відповідного фінансового забезпечення може привести до негативних наслідків.

Проводячи моніторинг виконання місцевих бюджетів, можна констатувати, що в минулому році збереглося зростання доходів місцевих бюджетів, а також частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України. Протягом січня-грудня 2017 року надходження до загального фонду місцевих бюджетів України (без урахування міжбюджетних трансфертів) становили 192,0 млрд. грн., що більше від прогнозних показників Мінфіну на 21,3 млрд. грн. А порівняно з 2016 роком надходження зросли на 45,4 млрд. грн., або на +31%. [2]. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті досягає 50%, тобто органи місцевої влади мають у своєму розпорядженні вагомий фінансовий ресурс, щоб ним ефективно управляти та спрямовувати на розвиток громад (у відносінах з державою – 50/50) [2]. Це свідчить про підвищення зацікавленості органів місцевої влади у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, реалізації заходів щодо пошуку резервів їх наповнення та підвищення ефективності адміністрування податків і зборів.

Системний аналіз виконання місцевих бюджетів Чернівецької області дав змогу виокремити низку значних ризиків для місцевих органів влади в 2018 році. Враховуючи значне щорічне навантаження на місцеві бюджети, державою передбачено новий вид трансферту місцевим бюджетам – додаткову дотацію на здійснення переданих із державного бюджету видатків із утримання закладів освіти та охорони здоров'я. Розподіл додаткової дотації на фінансування переданих із державного бюджету видатків з утримання закладів освіти та охорони здоров'я на 2018 рік здійснено із застосуванням двох критеріїв, зокрема, 50% її обсягу розподілено пропорційно до питомої ваги приведенного індексу відносної податкоспроможності зведеного бюджету областей, а решту 50% пропорційно до питомої ваги чисельності наявного населення областей станом на 1 січня року, що передувє плановому. Внаслідок цього Чернівецька область недоотримує близько 300 млн. грн. Вважаємо такий підхід помилковим. Держава, переходячи в 2014 році на нові принципи міжбюджетного регулювання, декларувала, що вирівнюватиме податкову базу регіонів (тобто індекс податкоспроможності). Цей принцип закладено в основу розрахунку базової дотації, однак під час розподілу додаткової дотації Міністерство фінансів України відійшло від нього, і додаткові кошти отримали не фінансово слабкі регіони, а ті, які мають найбільше населення: Дніпропетровська, Харківська та інші області. Слід відзначити, що ці регіони і так фінансово стабільні та можуть за рахунок власних доходів забезпечити обов'язкові видатки своїх місцевих бюджетів. Крім того, у розрахунок включено тільки обласні бюджети з подальшим перерозподілом коштів обласними державними адміністраціями. Це порушує децентралізаційні принципи, адже громади для того й об'єднувалися, щоб мати прямі міжбюджетні від-

носини з державним бюджетом. Це ставить органи місцевого самоврядування базового рівня – об'єднані територіальні громади та міста обласного значення – у значну залежність від обласної влади. Таке рішення про централізацію ресурсів щодо соціально важливих сфер може привести до гальмування процесу об'єднання громад та означатиме «відступ назад» децентралізаційної реформи. Крім того, це започатковує негативні тенденції перенесення повноважень на вищий рівень [1].

Обсяг бюджетних асигнувань, передбачених місцевим бюджетам Чернівецької області за рахунок медичної субвенції, для фінансування делегованих державою повноважень на 2018 рік зростає лише на 7,4%, при тому, що лише мінімальна заробітна плата повинна зрости на 16,4%, а про витрати на харчування, медикаменти та інші захищені видатки вже немає потреби згадувати. Отже, як показує практика 2016–2017 років, передбачені обсяги цієї субвенції покривають потребу місцевих бюджетів у ресурсах лише на 80%, а в 2018 році цей відсоток може значно знизитися.

У Державному бюджеті України на 2018 рік з обсягу медичної субвенції виключено видатки на надання первинної медичної допомоги, яку в межах заходів реформи фінансування системи охорони здоров'я передбачається у 2018 році фінансувати з державного бюджету. Водночас відсутність чіткого механізму, як цей процес відбуватиметься, породжує острах на місцях, особливо на рівні об'єднаних територіальних громад. Крім того, як і в попередніх роках, на рівні ОТГ передбачається медична субвенція на надання вторинного рівня медичної допомоги населенню при тому, що такі медичні заклади на території громад відсутні. Небажання громад віддавати ці кошти до районних бюджетів знову спричинить суттєві суперечки між керівництвом районного рівня та об'єднаних територіальних громад області. Враховуючи зазначене, просимо медичну субвенцію на надання вторинного рівня медичної допомоги населенню передбачати винятково для тих місцевих бюджетів, на території яких є заклади, що мають право надавати таку допомогу.

На рівень бюджету Чернівецької області передбачено передати на фінансування за рахунок Чернівецького обласного бюджету 12 державних вищих навчальних закладів I–II рівнів акредитації (коледжів), при цьому це заплановано здійснити без передачі відповідного ресурсу з державного бюджету. За попередніми розрахунками, на утримання цих закладів упродовж 2018 року необхідно щонайменше 140 млн. грн., які в обласному бюджеті відсутні.

У 2017 році Чернівецька область брала участь в експерименті з фінансового забезпечення реалізації заходів з розвитку автомобільних доріг загального користування. Обласною державною адміністрацією відповідно до пункту 33 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України сформовано та погоджено з Міністерством інфраструктури України та Державним агентством автомобільних доріг України, комітетом Верховної Ради України з питань бюджету Перелік об'єктів будівництва, капітального та поточного ремонтів автомобільних доріг загального користування в межах експерименту з фінансового забезпечення

реалізації заходів із розвитку автомобільних доріг загального користування у Чернівецькій області, що фінансується за рахунок коштів, отриманих протягом 2017 року (загалом 431,1 млн. грн.). Упродовж січня-вересня 2017 року до обласного бюджету від перевиконання загального обсягу щомісячних індикативних показників надходжень митних платежів надійшло 85,1 млн. грн., тобто 19,7% від планового обсягу фінансування об'єктів. Незважаючи на те, що на 2018 рік для області передбачено субвенцію на ремонт доріг, відсутність у цьому році надходжень митних платежів в межах експерименту унеможливить проведення ремонтно-будівельних робіт на автомобільних дорогах загального користування області, визначених переліком. З огляду на зазначене, пропонуємо продовжити експеримент, який не тільки вирішує проблеми з ремонтом доріг, але і стимулює роботу митниці.

Бюджетним пакетом пропонується змінити існуючий мотиваційний механізм горизонтального вирівнювання шляхом збільшення з 50 до 80% обсягу вилучення коштів із місцевих бюджетів до державного бюджету (так звана реверсна дотація). Це приведе до необґрунтованого зменшення фінансового ресурсу місцевих бюджетів, які мають рівень надходжень податку на доходи фізичних осіб на одного жителя вище 1,1. Зміна ж механізму горизонтального вирівнювання позбавляє громади мотивації нарощувати фінансові ресурси в наступному бюджетному періоді.

**Висновки.** Нова якість бюджетного процесу в контексті реалізації реформи створення місцевого самоврядування на засадах децентралізації вимагає удосконалення механізму формування фінансово спроможної територіальної громади та її нової територіальної організації шляхом удосконалення законодавчо-нормативного забезпечення. Зокрема, необхідно:

- підготувати і прийняти нову редакцію Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», удосконаливши забезпечення функціонування повноцінного місцевого самоврядування на різних рівнях управління, перерозподіл повноважень у системі органів місцевого самоврядування та між органами місцевого самоврядування та державними органами виконавчої влади;

- розподіл додаткової дотації на здійснення переданих із державного бюджету видатків із утримання закладів освіти та охорони здоров'я має бути здійснено лише пропорційно до індексу відносної податкоспроможності зведеного бюджету областей, а не пропорційно до питомої ваги чисельності наявного населення області;

- переглянути розрахунок обсягу медичної субвенції для Чернівецької області з урахуванням реального росту заробітної плати і цін на медпрепарати і продукти харчування;

- передбачати медичну субвенцію на надання вторинного рівня медичної допомоги населенню винятково для тих місцевих бюджетів, на території яких є заклади, що мають право надавати таку допомогу;

- надати цільову субвенцію з державного бюджету на утримання державних вищих навчальних закладів I–II рівнів акредитації (коледжів) за прикладом субвенції на фінансування професійно-технічних закладів.

**Список використаних джерел:**

1. Слобожан О. Бюджет-2018 – черговий виклик для місцевого самоврядування / О. Слобожан, С. Надал. URL: [https://auc.org.ua/sites/default/files/analiz\\_db\\_2017\\_amu.pdf](https://auc.org.ua/sites/default/files/analiz_db_2017_amu.pdf).
2. Місцеві бюджети: експерти підбили перші підсумки 2017 року / Я. Казюк, В. Венцел, С. Демиденко, І. Герасимчук. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/8053>.
3. Бюджетний кодекс України: за станом на 01.01.2018 р. / Верховна Рада України від 8.07.2010 р. № 2456-VI. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>.
4. Звіт про виконання місцевих бюджетів Чернівецької області за 2016 рік.

УДК 336.1

**Ситник Н.С.,**  
доктор економічних наук,  
завідувач кафедри державних та місцевих фінансів,  
*Львівський національний університет імені Івана Франка*  
**Стефанків Б.О.,**  
магістрант,  
*Львівський національний університет імені Івана Франка*

**ФІНАНСОВІ АСПЕКТИ СКЛАДНИКІВ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ**

**Ситник Н.С., Стефанків Б.О. Фінансові аспекти складників економічної безпеки держави.** У статті розглянуто актуальні проблеми складників економічної безпеки держави у різних аспектах. Так, виокремлено аспект поточного стану та аспекти функціонального і нормативного забезпечення. Крім того, досліджено зовнішній і внутрішній рівні фінансової безпеки держави. Визначено сутність фінансової безпеки держави та фактори, що впливають на неї. Доведено, що, крім традиційних факторів, рівень фінансової безпеки країни зумовлений ступенем фінансового стану та розвитку ринку капіталів, які обслуговують оборот великої кількості акцій реально функціонуючих суб'єктів господарювання.

**Ключові слова:** безпека, фінансова безпека, економічна безпека, фактори, фінансові аспекти.

**Сытник Н.С., Стефанкив Б.А. Финансовые аспекты составляющих экономической безопасности государства.** В статье рассмотрены актуальные проблемы составляющих экономической безопасности государства в различных аспектах. Так, выделены аспекты текущего состояния и функционального и нормативного обеспечения. Кроме того, исследованы внешний и внутренний уровни финансовой безопасности государства. Определены сущность финансовой безопасности государства и факторы, влияющие на нее. Доказано, что, кроме традиционных факторов, уровень финансовой безопасности страны обусловлен степенью финансового состояния и развития рынка капиталов, которые обслуживают оборот большого количества акций реально функционирующих субъектов хозяйствования.

**Ключевые слова:** безопасность, финансовая безопасность, экономическая безопасность, факторы, финансовые аспекты.

**Sytnyk N.S., Stefankiv B.O. Financial Aspects of the Components of the State Economic Security.** The article is devoted to the actual problems of the components of economic security of the state in various aspects. Thus, the aspect of the current state and aspects of functional and normative provision are researched. In addition, the external and internal level of financial security of the state were studied. The essence of financial security of the state and the factors influencing it are determined. Statement that in addition to traditional factors, the level of financial security of the country depends on the degree of financial and capital market development (which serves to provide a turnover of a large number of shares of actually operating entities), is proved in the article.

**Key words:** security, financial security, economic security, factors, financial aspects.

**Постановка проблеми.** Специфічний стан економічної системи, за якого досягаються баланс і стійкість до негативних проявів загроз та існує здатність забезпечувати власний ефективний та стійкий розвиток з урахуванням своїх економічних інтересів, означає високий рівень економічної безпеки держави. Нині проблематика безпеки продовжує бути особливо

актуальною, головним чином, у зв'язку з військовою агресією, якої зазнала і продовжує відчувати Україна. Економічна безпека загалом і фінансова зокрема є невід'ємними складниками загальнонаціональної безпеки, тому вивчення їх аспектів, а також факторів та загроз, що впливають на них, є важливими завданнями наукових досліджень.