

14. Науменкова С. Особливості формування сучасної моделі фінансової системи / С. Науменкова, С. Міщенко // Вісник НБУ. – 2006. – № 11. – С. 26–31.
15. Науменкова С. Сучасна модель фінансової системи: порівняльний аналіз основних підходів / С. Науменкова, С. Міщенко // Фінанси України. – 2006. – № 6. – С. 44–56.
16. Сліпушко О. Тлумачний словник чужомовних слів в українській мові / О. Сліпушко. – К. : Либідь, 1999. – 562 с.
17. Стельмащук А. Державне регулювання економіки : [навч. посібник] / А. Стельмащук. – Тернопіль, 2009. – 362 с.
18. Стукало Н. Фінансова глобалізація: сучасні тенденції розвитку та висновки для України / Н. Стукало // Прометей : регіональний збірник наукових праць з економіки / Донецький економіко-гуманітарний інститут МОН України, Інститут економіко-правових досліджень НАН України. – Вип. 2(17). – Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2005. – С. 41–44.
19. Українська радянська енциклопедія : в 12 т. – К. : Гол. редакція «Укр. рад. енцикл.», 1984– . – Т. 11. – Кн. 1. – 1984. – 607 с.
20. Українсько-російський словник наукової термінології / за ред. Л. Симоненко. – К. ; Ірпінь : Перун, 2004. – 416 с.
21. Уманців Ю. Модифікація світової фінансової системи в умовах новітніх викликів / Ю. Уманців // Вісник Національного банку України. – 2010. – № 4. – С. 36–40.
22. Чернюк Л. Трансформаційні процеси в економіці України та її регіонах: проблеми та перспективи / Л. Чернюк // Збірник наукових праць ВНАУ. Серія «Економічні науки». – 2011. – № 1(48). – С. 252–256.

**Иерусалимов В. И.**

ЧВУЗ «Европейский университет»

### ТРАНСФОРМАЦИЯ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ЕВРОИНТЕГРАЦИИ

#### Резюме

В статье исследовано понятие «трансформация финансовой системы», разобрано его лингвистическое происхождение. Рассмотрена сущность трансформации финансовой системы Украины. Проанализировано значение данной трансформации для экономики Украины. Также показаны проблемные вопросы трансформации в контексте евроинтеграционных процессов. Рассмотрены задачи финансовой системы в процессе ее трансформации.

**Ключевые слова:** трансформация, финансовая система, публичные финансы, кредиты, инвестиции.

**Ierusalimov V. I.**

RNEI "European University"

### TRANSFORMATION OF UKRAINE FINANCIAL SYSTEM IN CONDITIONS OF EUROINTEGRATION

#### Summary

The article research the concept of "transformation of the financial system", dismantles its linguistic origin. It examines the essence of the transformation of the financial system of Ukraine. It is analyzed the importance of transforming the economy of Ukraine. Also it is shown issues of transformation in the context of European integration processes. The problems of the financial system in the process of its transformation are examined.

**Key words:** transformation, financial system, public finances, loans, and investments.

---

УДК 336.14

**Ізюмська В. А.**

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

### РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ УПРОВАДЖЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Досліджено основні напрями реформування системи місцевих бюджетів в Україні в умовах бюджетної децентралізації та фінансової консолідації. Розглянуто роль місцевих бюджетів як одного з вагомих джерел фінансування соціально-економічного розвитку регіонів України. Проаналізовано один із головних принципів побудови бюджетної системи України – принцип субсидіарності.

**Ключові слова:** державний бюджет, місцеві бюджети, бюджетна система, бюджетна децентралізація, субсидіарність.

**Постановка проблеми.** В умовах економічно-фінансової нестабільності розвитку України роль місцевих бюджетів у фінансуванні видатків регіонів з кожним роком підвищується. Місцеві бюджети є найбільшою складовою бюджетної системи держави, вони також займають вагоме місце в перерозподілі валового національного продукту, здійсненні соціального захисту населення, прове-

денні інвестиційної політики та охороні навколишнього природного середовища. Можливість органів місцевого самоврядування формувати місцеві бюджети визначає їх самостійність і, як результат, стимулює господарську діяльність в регіоні, місті дає можливість розвивати його інфраструктуру, розширювати економічний потенціал визначеної території та підвищувати рівень життя населення.

Проведення ефективної бюджетної політики на місцевому рівні повинно ґрунтуватись на досягненні оптимального співвідношення між економічними та соціальними її аспектами. Тільки за умови досягнення максимального збалансування між напрямками місцевої бюджетної політики, направленої на задоволення соціальних та економічних потреб суспільства, місцеві органи влади мають можливість досягти як фінансової стабільності суб'єктів господарювання конкретного міста, так і добробуту міської громади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Процес реформування місцевих бюджетів викликає постійну увагу дослідників. Питаннями фінансування соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць за допомогою коштів місцевих бюджетів займалися наступні автори: А. Буряченко, Є. Балацький, К. Ковальчук, І. Луніна, Т. Рева, А. Рябушка, Ц. Огонь та інші.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** При цьому слід зазначити про наявність низки дискусійних питань щодо функціонування місцевих бюджетів, що зумовлюють актуальність проблематики формування й викорис-

тання їх коштів в сучасних економічних умовах. Особливо важливого значення набуває розробка наукового підходу для вирішення цієї проблеми. Запобігання реалізації помилкових рішень у сфері відносин між ланками бюджетної системи прискорить досягнення кінцевої мети – підвищення соціальних стандартів життя та зростання добробуту населення на всій території України. Розв'язання проблеми ефективного управління фінансовими ресурсами в системі місцевих бюджетів в Україні можливо лише за умови більш чіткого розподілу повноважень між ланками бюджетної системи, зокрема на основі принципу субсидіарності.

**Метою статті** є обґрунтування напрямів удосконалення дослідження теоретичних і практичних аспектів функціонування місцевих бюджетів як основного джерела фінансування соціально-економічного розвитку регіонів України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Визначаючи особливості функціонування системи місцевих бюджетів в Україні, зазначимо, що основні права, обов'язки та принципи місцевих органів влади щодо формування, розподілу та використання фінансових ресурсів аку-

мульованих в місцевих бюджетах передбачені Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Бюджетним кодексом України, а також законодавством про податкову систему України.

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцевий бюджет – це план утворення й використання фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення функцій та повноважень місцевого самоврядування [1].

Згідно із законодавством України, місцеві бюджети це – бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування (бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах) [2].

Отже, основними складовими багатопланової ролі місцевих бюджетів є те, що вони виступають:

- важливим чинником економічного розвитку і фінансової стабільності;
- інструментом макроекономічного регулювання;
- важелем здійснення перерозподільних процесів;
- фінансовою базою місцевого самоврядування;
- інструментом реалізації державної регіональної політики;
- планами формування і використання фінансових ресурсів територіальних утворень;

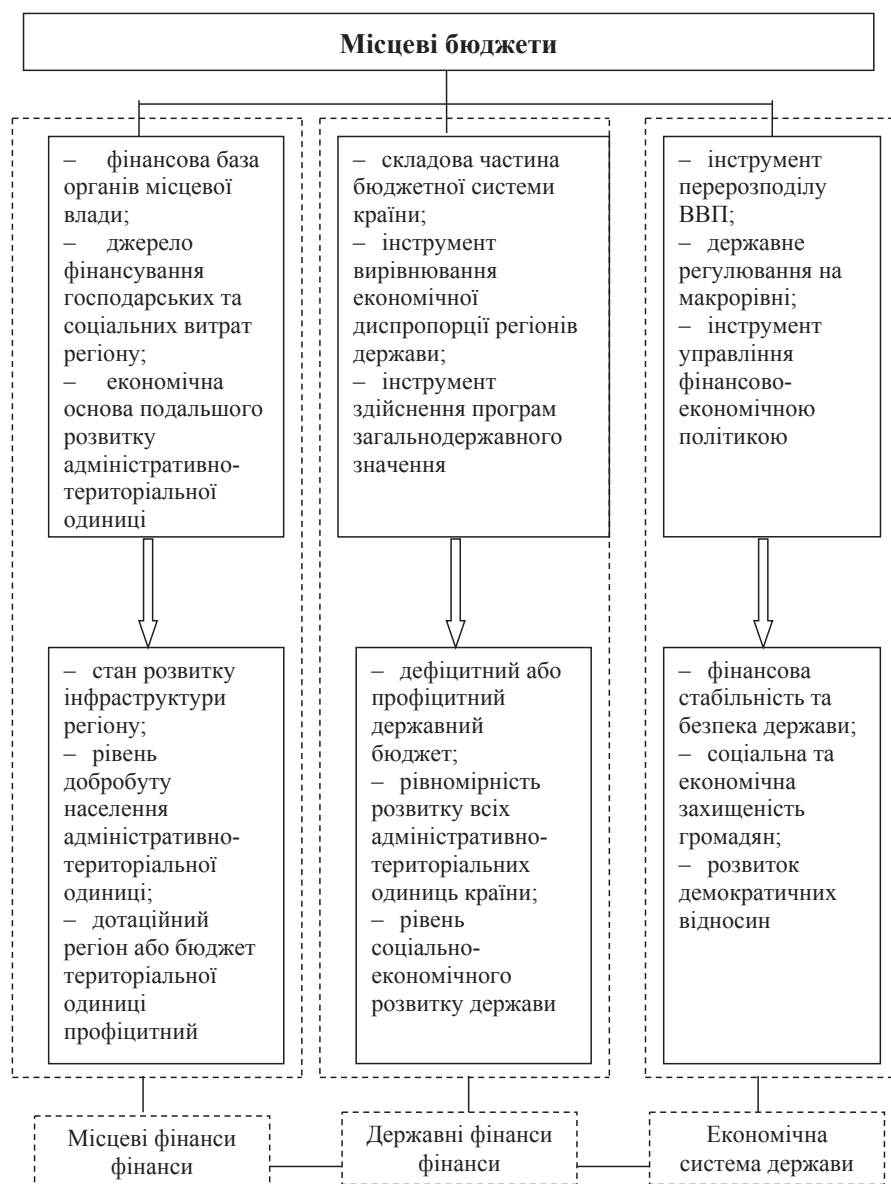


Рис. 1. Роль та значення місцевих бюджетів у соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальної одиниці

– основним важелем фінансового вирівнювання;

– головним джерелом фінансових ресурсів для утримання й розвитку місцевого господарства, вирішення місцевих проблем (див. рис. 1).

Слід зазначити, що за останні роки до 60% видатків бюджетів України на соціально-культурні заходи фінансувалося саме з місцевих бюджетів. За рахунок цих бюджетів майже повністю утримуються об'єкти житлово-комунального господарства. Вони є джерелом приблизно половини бюджетних видатків на охорону навколишнього природного середовища та ядерну безпеку, державного управління [3].

Однією з основних функцій держави є забезпечення громадян, незалежно від місця їх проживання, певним комплексом гарантованих законодавчо прав і суспільних благ. Ефективність їх надання впливає на задоволеність громадян державною політикою та навіть суттєво впливає на стабільність у країні загалом. Адже нерівномірний розподіл суспільних благ і послуг може породжувати сепаратистські настрої в суспільстві як у найбагатших регіонах, так і в найбідніших.

Більшість цих гарантованих прав, особливо стосовно соціальних гарантій, можуть бути надані тільки на місцевому рівні. Але стандарти їх надання регламентуються на законодавчому рівні. Таким чином, постає проблема так званих нефінансованих мандатів, тобто не в повному обсязі профінансованих делегованих повноважень. У масштабі країни це явище набуло загрозливих масштабів, завдаючи найбільшого удару місцевим бюджетам, котрі є кінцевою ланкою системи бюджетного перерозподілу ресурсів.

Запровадження принципів децентралізації як форми організації бюджетної системи могло б розв'язати окреслену проблему. Безперечно, органи державної влади мають забезпечувати загальні інституційні умови для гідного життя населення, а не перекаладати відповідальність на місцеві органи влади. З огляду на це, доцільно надати регіонам можливість приймати рішення більш самостійно, спираючись на власні фінансові ресурси, передбачивши вдосконалення механізму перерозподілу податкових доходів між державним і місцевими бюджетами.

Принцип субсидіарності був домінантним при створенні Європейського Союзу (далі – ЄС) та є одним з основних положень Європейської хартії про місцеве самоврядування [4]. Він може реалізовуватись у двох формах:

1. *Захист повноважень нижніх ланок управління від втручання верхніх.* Ця форма допускає управлінські вертикалі, але забороняє наскрізне керування зверху вниз, тобто перебирання верхніми ланками повноважень нижніх. Повноваження таким чином розподіляються знизу вверх за залишковим принципом: верхні ланкам передаються тільки ті з них, котрі залишилися нерозподіленими після визначення повноважень нижніх.

2. *Децентралізація влади.* За цієї форми верхні ланки отримують від нижніх обмежене коло функцій та діють із ними фактично на одному рівні. Децентралізація влади ілюструється діяльністю окремих федеративних утворень. Наприклад, федеральний центр може отримати повноваження щодо зовнішньої політики й безпеки, однак при цьому не мати повноважень щодо соціально-економічного життя суб'єктів федерації. Або Європейська комісія, навпаки, має широкі повноваження щодо керування спільними ринками ЄС

(крім виробництва оборонної продукції), однак зовнішня політика та безпека залишаються прерогативою національних урядів. Показово, що Європейська комісія представлена в деяких міжнародних організаціях разом із окремими членами ЄС, тобто в цьому випадку суб'єкти федерації та федеральний центр виступають як рівні [5].

Принцип субсидіарності покладений в основу побудови вітчизняної бюджетної системи, що констатується в Бюджетному кодексі України, але не реалізований на практиці. Система міжбюджетних відносин має чітку вертикальну структуру. Регіони, у зв'язку з відсутністю доступу до фінансових ресурсів (їх власні доходи становлять незначну частку в дохідній частині місцевих бюджетів), не можуть самостійно визначати параметри соціально-економічного розвитку та приймати незалежні управлінські рішення. Це свідчить про формальний характер повноважень, які надаються місцевим органам влади, а отже, їх неспроможність виконувати покладені на них функції. З огляду на зазначене, можна сформулювати низку рекомендацій щодо вдосконалення системи бюджетних відносин:

1. Стабільна економіка та ефективна фіскальна система можуть полегшити перехід до децентралізованої системи міжбюджетних відносин. Перебудова бюджетної системи потребує чималих фінансових ресурсів на адміністративні витрати, на вирівнювання фіскальних дисбалансів, які спочатку, поки система не стабілізується, можуть набувати загрозливих масштабів. Реалізація принципу фіскальної автономності місцевих бюджетів буде неможливим, якщо система податків і зборів та податковий менеджмент є неефективними на національному рівні.

2. Масштабні реформи мають передувати частковим реформам та пілотні проекти в цій сфері. Врахувати наслідки всіх екзогенних і ендемогенних факторів, що впливають на країну та її окремі регіони, неможливо. З метою виявлення перешкод і негативних ефектів, які можуть знизити результативність реформ, потрібно здійснити попередні експериментальні проекти з метою вдосконалення бюджетної стратегії країни.

3. У процесі реформування потрібно забезпечити безперешкодні тристоронні комунікації між представниками суспільства, органами місцевої й центральної влади. Суспільство та влада повинні постійно вести діалог, що допоможе підвищити популярність реформ серед населення, а влада зможе врахувати думку громадськості при розробленні бюджетної політики. Усе це сприятиме зниженню соціальної напруги в суспільстві, яка є неминучою в періоди структурних масштабних трансформацій [6, с. 27].

Питання бюджетної децентралізації є найважливішим аспектом у впровадженні реформи місцевого самоврядування. За версією уряду, фінансові права місцевих бюджетів у 2015 р. максимально розширені. Про це йдеться в Законі «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо реформи міжбюджетних відносин)», який парламент ухвалив напередодні голосування за Державний бюджет 2015 р. «За попередніми розрахунками зріст ресурсу місцевих бюджетів у 2015 р. складе більше 30 млрд грн. Оскільки система забезпечує автономність прийняття місцевих бюджетів і децентралізацію, то у майбутньому такі зміни дадуть синергетичний ефект, і доходи місцевих бюджетів зростуть у два-три рази. Таким чином, у розпорядженні органів місцевого само-

врядування буде ресурс для вирішення питань розвитку громад», – йдеться у пояснювальній записці урядового законопроекту [7].

До січня 2015 р. наявна система вирівнювання розвитку регіонів породжувала відсутність зацікавленості в акумуляції на відповідній території максимально можливого обсягу фінансових ресурсів. Реальні фінансові можливості місцевих органів влади були значно обмежені, що, у свою чергу, є гальмівним фактором демократичних перетворень у державі. У зв'язку з цим, особливого значення набувають проблеми зміцнення доходної бази місцевих бюджетів та обґрунтування системи практичних рекомендацій щодо забезпечення стабільності їх функціонування. З метою забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів були внесені зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України в частині місцевих бюджетів, зокрема:

1) скасування місцевих зборів, а саме збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності;

2) скорочення кількості податків шляхом їх об'єднання за відповідною специфікою;

3) встановлення нових нормативів відрахувань податку на доходи фізичних осіб (бюджети міст обласного значення та районні бюджети – 60%, обласні бюджети – 15%; при цьому 25% – передається до державного бюджету);

4) закріплення за обласним бюджетом 10% податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки;

5) передачу з державного бюджету до місцевих бюджетів плати за надання інших адміністративних послуг та державного мита;

6) запровадження акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлею підакцизних товарів і транспортного податку;

7) розширення бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування цим податком комерційного (нежитлового) майна;

8) зміни до розподілу коштів екологічного податку (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів), враховуючи зарахування до державного бюджету 20%, а до місцевих бюджетів – 80%, у тому числі до обласних бюджетів – 55%, сільських, селищних, міських бюджетів – 25% надходжень цього податку;

9) розширення надходжень загального фонду шляхом передачі єдиного та екологічного податків, а також податку на нерухоме майно зі спеціального фонду.

Закріплення довгострокових стабільних джерел сприяє запровадженню середньострокового планування на місцевому рівні. Місцеві бюджети отримують також базову дотацію для підвищення фіскальної спроможності своїх бюджетів. З Державного бюджету України місцевим бюджетам надаються такі нові види трансфертів:

- базова дотація;
- освітня субвенція;
- субвенція на підготовку робітничих кадрів;
- медична субвенція;
- субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру.

Базова дотація має компенсаторний характер та забезпечуватиме вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів за закріпленими доходами (податком на доходи фізичних осіб, податком на прибуток). Джерелами перерахування такої дотації є надходження до загального фонду

державного бюджету, у тому числі доходи, отримані від обкладення податком на доходи фізичних осіб відсотків на вклади (депозити) на рахунках в банках (кредитних спілках), та реверсна дотація.

Освітня, медична субвенції та субвенція на підготовку робітничих кадрів спрямовуються на оплату видатків поточного характеру (оплата праці з нарахуваннями, придбання медикаментів та продуктів харчування, оплата комунальних послуг та енергоносіїв тощо).

Порядки використання коштів цих субвенцій будуть довгостроковими, а залишки невикористаних коштів за зазначеними субвенціями в кінці бюджетного року не вилучатимуться до державного бюджету та зможуть використовуватися на оновлення матеріально-технічної бази відповідних закладів. Також, розширено видаткові повноваження місцевих бюджетів в частині фінансування муніципальних формувань з охорони громадського порядку, які будуть утворюватися відповідно до закону про такі формування.

Система балансування доходів і видатків місцевих бюджетів, що існує до січня 2015 р., не повною мірою сприяла використанню заінтересованими органами місцевого самоврядування наявного потенціалу регіону. Так, у разі перевищення доходів над видатками весь надлишок вилучався до державного бюджету і, навпаки, дотувалися повною мірою бюджети з низьким рівнем надходжень.

Передбачено запровадження принципово нової системи вирівнювання – залежно від рівня надходжень на одного жителя. При цьому вирівнювання здійснюється лише за двома податками: податком на прибуток підприємств та податком на доходи фізичних осіб. Решта платежів залишаться в повному розпорядженні місцевих бюджетів.

Зазначене сприятиме забезпеченню місцевих бюджетів достатніми надходженнями та стимулюватиме місцеві органи влади до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування.

Надійною та стабільною основою фінансової бази органів місцевого самоврядування повинні бути доходи місцевих бюджетів. В Україні передбачено, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок податкових надходжень, неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом, трансферти. Обсяг і структура бюджетних видатків відображають пріоритети суспільного розвитку на даному етапі, рівень децентралізації бюджетної системи, рівень життя населення, економічні аспекти розвитку території та, як результат, дають уявлення про рівень соціально-економічного розвитку держави у майбутньому. Особливе місце в системі державних видатків належить видаткам, що фінансуються з місцевих бюджетів. Специфіка видатків місцевих бюджетів полягає у тому, що в них закладена частина видатків, які не фінансуються з державного бюджету – це видатки на місцеву пожежну охорону, розвиток житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів, охорону місцевих пам'яток архітектури, розвиток місцевого транспорту, утримання й будівництво місцевих доріг, природоохоронні заходи місцевого значення тощо.

**Висновки.** Вирішення виявлених проблем, на наш погляд, можливе за умови реформування бюджетних відносин на місцевому рівні, що, у свою чергу, позитивно вплине на склад та структуру доходів і видатків місцевих бюджетів.

Для досягнення абсолютно стійкого фінансового стану місцевого бюджету, вважаємо доцільним:

- розширити можливості органів місцевого самоврядування щодо місцевого оподаткування;
- підвищити самостійність місцевих бюджетів у прийнятті відповідних рішень;
- розглянути напрями підвищення власних фінансових ресурсів місцевих бюджетів та їх ефективне використання;
- підвищити інвестиційну привабливість регіонів тощо.

Для багатьох типів бюджетних закладів доцільне впровадження комбінованої системи фінансування: бюджетних джерел, з благодійництва, а також власних доходів, зароблених за надані послуги. Необхідно також розвивати й ширше впроваджувати конкурсні механізми фінансування.

Усвідомлюючи стан та темпи росту української економіки, необхідно дотримуватися жорсткого режиму економії бюджетних коштів, проведення інвентаризації регіональних програм та приведення обсягу їх фінансування відповідно до реальних фінансових можливостей. Такі заходи необхідні, аби не допустити жодних затримок та невиплат заробітних плат, допомог, пенсій тощо. Розвиток та підтримка регіонів України – це надважлива складова економічної цілісності та соціальної рівноваги всієї країни.

Кінцевою метою бюджетної децентралізації є створення реального підґрунтя для виконання власних повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування та підвищення мотивації до нарощування дохідної бази місцевих бюджетів.

#### Список літератури:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>
3. Показники виконання бюджету України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minfin.gov.ua>.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036)
5. Іжак О. Принцип субсидіарності ЄС і межі його застосування в Україні / О. Іжак [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://db.niss.gov.ua/docs/polmil/185.htm>
6. Буряченко А. Функціональна децентралізація та вдосконалення системи бюджетних відносин / А. Буряченко // Фінанси України. – 2014. – № 2. – С. 19–29.
7. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України : Закон України від 24 грудня 2015 р. № 914-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/914-19>

**Изюмская В. А.**

Днепропетровский национальный университет имени Олеся Гончара

#### РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УСЛОВИЯХ ПРОВЕДЕНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ

##### Резюме

Исследованы основные направления реформирования системы местных бюджетов в Украине в условиях бюджетной децентрализации и финансовой консолидации. Рассмотрена роль местных бюджетов как одного из весомых источников финансирования социально-экономического развития регионов Украины. Проанализирован один из главных принципов построения бюджетной системы Украины – принцип субсидиарности.

**Ключевые слова:** государственный бюджет, местные бюджеты, бюджетная система, бюджетная децентрализация, субсидиарность.

**Iziumska V. A.**

Oles Honchar Dnipropetrovsk National University

#### THE LOCAL BUDGETS REFORMING IN THE CONTEXT OF FISCAL DECENTRALIZATION

##### Summary

The article researches the basic directions of reforming the system of local budgets in Ukraine in terms of fiscal decentralization and fiscal consolidation. It is examined the role of local budgets as one of the biggest sources of funding for social and economic development of regions of Ukraine. One of the main principles of the budgetary system of Ukraine – the principle of subsidiarity is analyzed.

**Key words:** the state budget, local budgets, the budgetary system, fiscal decentralization, subsidiarity.