

Н.П. КОЖАЛІНА*

(Університет митної справи та фінансів, м. Дніпро, Україна)

Формування фінансів місцевих органів влади в контексті забезпечення фінансової безпеки держави

Метою статті є розкриття особливостей формування фінансів місцевих органів влади та окреслення перспектив проведення бюджетної децентралізації в контексті забезпечення фінансової безпеки країни. Досліджено сучасний стан та проблеми формування фінансових ресурсів місцевих органів влади. Встановлено, що фінансова безпека країни повинна включати в себе комплекс заходів направлених на захист фінансових інтересів на усіх рівнях фінансових відносин в державі. Висвітлено питання перерозподілу місцевих фінансових ресурсів через бюджетну систему в результаті проведення бюджетної децентралізації. Проведено аналіз розміру міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам, результати якого свідчать про неможливість органів місцевого самоврядування забезпечити самостійно виконання власних та делегованих повноважень. Запропоновано застосування показника розрахунку фінансової незалежності (стійкості) місцевих бюджетів, суть якого полягає в здійсненні об'єктивної оцінки ступеня самостійності місцевих бюджетів та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування в умовах проведення бюджетної децентралізації.

Ключові слова: фінансова безпека, фінанси місцевих органів влади, місцеві бюджети, бюджетна децентралізація.

Н.П. КОЖАЛИНА

(Університет таможенного дела и финансов, г. Днепр, Украина)

Формирование финансов местных органов власти в контексте обеспечения финансовой безопасности страны

Целью статьи является раскрытие особенностей формирования финансов местных органов власти и определение перспектив проведения бюджетной децентрализации в контексте обеспечения финансовой безопасности страны. Рассмотрено текущее состояние и проблемы формирования финансовых ресурсов местных органов власти. Установлено, что финансовая безопасность страны должна включать в себя комплекс мероприятий направленных на защиту финансовых интересов на всех уровнях финансовых отношений в государстве. Высветлено вопрос перераспределения местных финансовых ресурсов через бюджетную систему в результате проведения бюджетной децентрализации. Проведено анализ размера межбюджетных трансфертов местным бюджетам, результаты которого свидетельствуют о не возможности местных органов власти обеспечить самостоятельно выполнение собственных и делегированных полномочий. Предложено применение показателя расчёта финансовой независимости (стойкости) местных бюджетов, суть которого состоит в осуществлении объективной оценки степени самостоятельности местных бюджетов и эффективности деятельности органов местной власти в условиях проведения бюджетной децентрализации.

Ключевые слова: финансовая безопасность, финансы местных органов власти, местные бюджеты, бюджетная децентрализация.

* **Кожаліна Наталія Петрівна**, аспірант кафедри міжнародних економічних відносин Університету митної справи та фінансів (м. Дніпро).

Generation of Local Authorities' Finances in Context of Ensuring National Financial Security

The article explores special aspects of generating finances of local authorities and outlines perspectives for implementing the budgetary decentralization in the context of ensuring national financial security. The current conditions and problems of generating financial resources of local authorities are studied. It is found that the national financial security should include a set of measures designed to protect financial interests at all levels of financial relations within a country. The issue of reallocation of local financial resources through the budget system as a result of budgetary decentralization is explained. The amount of cross-budget transfers to local budgets has been analyzed which results prove the inability of local authorities to comply independently with their proper or delegated obligations. The application of the local budgets financial sustainability calculation index has been suggested, which lies in an unbiased evaluation of the rate of self-sufficiency of local budgets and the efficiency of the activities of local authorities in the face of budgetary decentralization.

Keywords: financial security, finances of local authorities, local budgets, budgetary decentralization.

Постановка проблеми. В умовах трансформаційних перетворень, які сьогодні відбуваються в Україні, значна увага надається формуванню фінансів місцевих органів влади, від достатності яких залежить соціально-економічний розвиток територій та фінансова безпека країни в цілому. Фінансова безпека є однією із складових економічної безпеки, а відтак і національної безпеки держави.

Задля підвищення рівня життя населення та стабілізації економіки урядом проводиться ціла низка відповідних економічних реформ. Однією з них є проведення бюджетної децентралізації, яка передбачає поступову передачу повноважень від центральних органів влади до органів місцевого самоврядування. Такий крок повинен підвищити фінансову незалежність і відповідальність місцевих органів влади та сприяти зміцненню місцевих бюджетів. Відтак питання організаційно-методичних засад формування фінансів місцевих органів влади в контексті забезпечення фінансової безпеки держави є актуальним та потребує негайного вирішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню та вирішенню проблем формування фінансів місцевих органів влади та зміцнення фінансової безпеки країни присвячені праці таких вітчизняних дослідників як Л. Бабіч, Л. Баранник, І. Білько, О. Василик, О. Власюк, Я. Жаліло, О. Єрмошенко, О. Кириленко, Л. Лисяк, І. Луніна, В. Оспіщева, О. Сунцова, Л. Шевченко.

Незважаючи на значну кількість публікацій, актуальним науковим завданням залишається вивчення впливу формування фінансів місцевих органів влади на фінансову безпеку країни. Крім цього, уточнення потребують окремі теоретико-прикладні аспекти зміцнення фінансової самостійності місцевих органів влади внаслідок проведення бюджетної децентралізації.

Метою статті є розкриття особливостей формування фінансів місцевих органів влади та окреслення перспектив проведення бюджетної децентралізації в контексті забезпечення фінансової безпеки країни.

Методика дослідження. Для виконання поставленого завдання під час проведення дослідження використано економіко-статистичні методи, зокрема табличний та графічний методи. Методологічною та інформаційною основою дослідження є нормативно-правові акти України і наукові праці, що стосуються піднятої тематики.

Виклад основних результатів. Нестабільність розвитку вітчизняної економіки, якій притаманний високий рівень інфляції, низький темп росту ВВП на фоні незмінного зростання зовнішнього боргу держави, обумовлює необхідність пошуку шляхів забезпечення фінансової безпеки держави. Проте і досі в науковій площині не існує чіткого визначення поняття «фінансова безпека». Варто відмітити, що в деяких визначеннях акцентується увага лише на окремих складових цього поняття. У табл. 1 наведено найбільш характерні для сучасних дослідників трактування поняття «фінансова безпека».

Узагальнюючи поняття «фінансова безпека» слід відмітити, що більшість науковців визначають дане поняття як відповідний стан, а не вид безпеки. Серед авторів є ті, які вважають, що це захищеність фінансових інтересів та ті, які відокремлюють окремі аспекти фінансової безпеки. На наш погляд, доцільним є розгляд даної дефініції комплексно, до фінансової безпеки слід включати комплекс заходів направлених, перш за все, на захист фінансових інтересів на усіх рівнях фінансових відносин в державі, забезпечення відповідного фінансово-економічного розвитку країни, яке неможливе без забезпечення ефективного механізму формування фінансів місцевих органів влади.

Фінансова безпека повинна створювати відповідні умови для розвитку фінансового потенціалу конкретного регіону, а також забезпечувати стабільний розвиток та потреби населення регіону. Фінансова безпека передбачає певну незалежність конкретного регіону від державного рівня, розширення повноважень місцевого самоврядування в формуванні та використанні фінансових ресурсів.

Трактування змісту поняття «фінансова безпека»

Дослідник	Зміст поняття
В. Оспіщева [9]	Ступінь захищеності фінансових інтересів держави, стан фінансової, грошово-кредитної, бюджетної, податкової, валютної, банківської, інвестиційної, митно-тарифної, розрахункової та фондової систем, що характеризується збалансованістю, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних впливів, спроможністю держави ефективно формувати та раціонально використовувати фінансові ресурси
С. Юрій, В. Федоров [13]	Захищеність фінансових інтересів на усіх рівнях фінансових відносин; певний рівень незалежності, стабільності і стійкості фінансової системи країни в умовах впливу на неї зовнішніх і внутрішніх дестабілізуючих факторів, що складають загрозу фінансовій безпеці
М. Єрмошенко [8]	Стан фінансової сфери держави, який характеризується збалансованістю і якістю системної сукупності фінансових інструментів, технологій і послуг, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних чинників, здатністю цієї сфери забезпечувати захист національних фінансових інтересів, достатні обсяги фінансових ресурсів для всіх суб'єктів господарювання і населення
О. Барановський [1]	Ступінь захищеності фінансових інтересів; рівень забезпеченості суб'єктів усіх рівнів управління фінансовими ресурсами; стан складових фінансового ринку; якість фінансових інструментів і послуг; стан фінансових потоків в економіці
Л. Шевченко [12]	Складова частина економічної безпеки держави, що базується на незалежності, ефективності і конкурентоспроможності фінансово-кредитної сфери

Джерело: складено на основі [1, 8, 9, 12, 13].

Значне місце в фінансовій безпеці держави належить фінансам місцевих органів влади, а саме місцевим бюджетам та порядку їх формування, за допомогою яких відбувається забезпечення відповідного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. В сучасних умовах механізм формування фінансової безпеки місцевих бюджетів поки, що не достатньо сформований та розвинутий. Головною задачею яка наразі стоїть перед органами місцевого самоврядування є розвиток відповідних територій та забезпечення відповідної фінансової безпеки місцевих бюджетів.

Важливий вплив на фінансову безпеку країни має формування місцевих бюджетів в умовах проведення бюджетної децентралізації яка триває на сучасному етапі. Досліджуючи можливість надання місцевим органам влади більшої самостійності у формуванні, розподілі та використанні фінансових ресурсів, слід зазначити про недостатню ефективність проведення бюджетної децентралізації, оскільки дані завдання були поставлені перед органами державної влади починаючи ще з 1998 року.

Відповідні принципи та механізм проведення бюджетної децентралізації були закладені ще в Європейській хартії про місцеве самоврядування [7] та Конституції України. Також в травні 2007 року урядом було схвалено Концепцію реформування місцевих бюджетів [10], яка була направлено на проведення реформ у сфері формування місцевих бюджетів та створення відповідних умов для соціально-економічного розвитку регіонів та високої продуктивності виробництва.

В період світової фінансової кризи (2008-2009 років), яка мала значний вплив і на економіку нашої країни, питання проведення бюджетної децентралізації було відкладено на певний термін.

Однак, з 2013 по 2014 роки знову виникла необхідність зміцнення фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування та надання їм необхідної фінансової самостійності. В 2014 році урядом прийнято ще одну спробу проведення бюджетної децентралізації шляхом ухвалення відповідної Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [11]. Згідно даної Концепції відповідні реформи повинні були відбуватись в два етапи та, перш за все, задовольнити інтереси громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території.

Відповідна реформа проведення бюджетної децентралізації відбувається в регіонах України при значному спаді економіки, незначному рості ВВП, значному рівні інфляції, нестабільності власної національної валюти, незацікавленості територіальних громад до об'єднання, що не дає можливості забезпечити швидких результатів від даного процесу.

Підсумовуючи вище зазначене можна прийти до висновку, що на всіх етапах проведення бюджетної децентралізації не було досягнуто певних результатів з різних причин, тому процес проведення бюджетної децентралізації в Україні ще триває та потребує певних змін у відповідному механізмі. На нашу думку, саме запровадження ефективного механізму проведення бюджетної децентралізації та формування місцевих бюджетів уже в новому контексті сприятиме зміцненню фінансової безпеки країни та подальшому розвитку регіонів.

Проведемо аналіз формування фінансів місцевих органів влади та їх впливу на забезпечення відповідного рівня фінансової безпеки країни (табл. 2).

Структура доходів місцевих бюджетів за 2010-2016 рр., млрд. грн.

Групи доходів	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Темп росту
Податкові надходження	42,6	40,3	38,1	41,3	37,7	33,4	40,0	93,8
Неподаткові надходження	5,9	6,0	5,6	5,5	5,3	6,8	5,9	100
Доходи від операцій з капіталом	1,6	1,0	0,8	0,6	0,5	0,5	0,5	31,2
Цільові фонди	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	50,0
Офіційні трансферти	49,5	52,3	55,2	52,4	56,3	59,1	53,4	107,8
Разом	100	100	100	100	100	100	100	-

Джерело: складено автором на основі [4, 5, 6].

Проведений аналіз структури доходів місцевих бюджетів надав можливість дослідити всі фінансові інструменти регулювання фінансової безпеки. Слід зазначити, що позитивним фактором є збільшення надходжень від податків, зборів та обов'язкових платежів саме до місцевих бюджетів та збільшення їх розміру з 37,7 % у 2014 році та 33,4 % у 2015 до 40,0 % у 2016 році. Незначний розмір змін пояснюється недосконалістю механізму фінансового регулювання, зокрема відсутності чіткого механізму

закріплення за місцевими бюджетами стабільних надходжень, розширення кола фінансоводостатніх податків та зборів та бази оподаткування, що унеможливило забезпечення відповідного рівня формування фінансової безпеки країни. З метою додаткового фінансування відповідного рівня видатків місцевих бюджетів застосовуються міжбюджетні трансферти, які надалі займають значну питому вагу в структурі місцевих бюджетів (рис. 1).

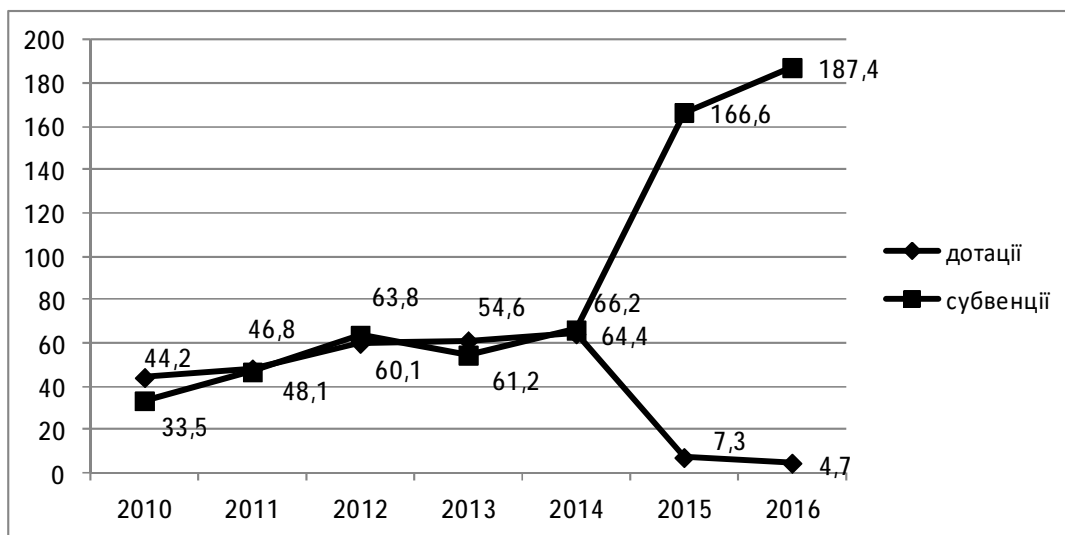


Рис. 1. Розміри міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам

Джерело: складено автором на основі [4, 5, 6].

Як видно з рис. 1, розмір міжбюджетних трансфертів у вигляді дотацій та субвенцій за період з 2010 по 2014 роки був майже однаковим. Це ще раз підтверджує той факт, що саме в цей період не відбувалось значних змін в міжбюджетних відносинах та проведенні бюджетної децентралізації. Починаючи з 2015 року відбулось значне зменшення розміру дотацій до 4,7 млрд. грн. у 2016 році та збільшення розміру субвенцій до 187,4 млрд. грн. «Так, станом на 01.01.2017 р. місцеві бюджети одержали 196,0 млрд. грн. трансфертів, що складає 99,6 % від передбачених розписом асигнувань на 2016 рік» [5].

Збільшення розміру міжбюджетних трансфертів та частка їх у структурі доходів місцевих бюджетів

понад 50 % (табл. 2) свідчить про недосконалість системи розподілу міжбюджетних трансфертів та невідповідність вимогам Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, головним завданням якої на сучасному етапі є підвищення рівня фінансової незалежності місцевих бюджетів. На нашу думку, дана динаміка ще раз свідчить про те, що механізм проведення бюджетної децентралізації в Україні є недостатньо ефективним. Причинами цього є незацікавленості територіальних громад до об'єднання та збільшення розміру власних надходжень до місцевих бюджетів, перш за все, із за особливостей менталітету нашої нації, суть якого полягає у чіткій впевненості про те, що держава

Фінанси та оподаткування

повинна постійно забезпечувати відповідні потреби конкретного регіону, а також значний вплив традицій державного централізму.

При формуванні місцевих бюджетів слід враховувати те, що більшу частину соціальних послуг населення отримує від органів місцевої влади в результаті чого в зведеному бюджеті України частка місцевих бюджетів повинна збільшуватись. Розрахунок обсягів міжбюджетних трансфертів повинен забезпечувати органи місцевого самоврядування необхідною кількістю фінансів.

В сучасних умовах недосконалості податкового та бюджетного законодавства нестабільного розвитку економіки країни необхідно створити відповідні умови по стимулюванню органів місцевої влади у збільшенні власних надходжень і тільки після цього всі бюджетні реформи будуть результативними. Відтак необхідно переглянути структуру податків та зборів які надходять до місцевих бюджетів, застосовуючи нові коефіцієнти бюджетного розмежування, розширити коло повноважень органів місцевого самоврядування у прийнятті відповідних рішень по формуванню, розподілу та використанню бюджетних коштів, створити нову інституційну модель місцевого самоврядування, застосовувати сучасні та ефективні методи бюджетного планування.

З метою вдосконалення механізму формування місцевих бюджетів пропонуємо запровадити показник розрахунку фінансової незалежності (стійкості) місцевих бюджетів як співвідношення власних доходів місцевих бюджетів до загальної суми міжбюджетних трансфертів:

$$Пфнс. = Д_{вл.} / T, \quad (1)$$

де *Пфнс.* – показник фінансової незалежності (стійкості);

Д_{вл.} – власні доходи місцевих бюджетів;

T – загальна сума офіційних трансфертів у вигляді дотацій та субвенцій.

Оптимальним, на нашу думку, слід вважати значення показника на рівні не менш 0,9 та поступове його збільшення до 1. Застосування даного показника надасть можливість проведення об'єктивної оцінки ступеня самостійності місцевих бюджетів та ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, а також буде ключовим показником при аналізі результатів ефективності проведення бюджетної децентралізації. Адже збільшення рівня фінансової незалежності місцевих бюджетів та розширення кола повноважень місцевих органів влади є ключовими аспектами проведення бюджетної децентралізації, які сприятимуть забезпеченню відповідного рівня фінансової безпеки країни.

Висновки. Виявлено, що на сучасному етапі органи місцевого самоврядування ще не володіють в повному обсязі відповідним розміром фінансових ресурсів для забезпечення виконання власних та делегованих повноважень, спостерігається досить стійка залежність від розміру міжбюджетних трансфертів їх частка в структурі доходів місцевих бюджетів становить понад 50 %.

Фінансову безпеку країни слід розглядати не як окремих стан, а як комплекс заходів направлених на захист фінансових інтересів на усіх рівнях фінансових відносин в державі, що неможливо забезпечити без застосування відповідного ефективного механізму формування фінансів місцевих органів влади. Звідси, є необхідність удосконалення існуючого механізму формування місцевих фінансових ресурсів під час проведення бюджетної децентралізації, який би сприяв підвищенню рівня фінансової незалежності місцевих бюджетів для аналізу запропоновано розрахунок показника фінансової незалежності (стійкості) з відповідними оптимальними значеннями. Важливим напрямком проведення бюджетної децентралізації збільшення частки місцевих бюджетів в структурі зведеного бюджету країни, формування нової інституційної моделі органів місцевого самоврядування та пошук додаткових джерел надходжень до місцевих бюджетів. Отже, формування ресурсів місцевих органів влади в умовах проведення бюджетної децентралізації мають важливий вплив на забезпечення відповідного рівня фінансової безпеки країни.

Подальші економічні дослідження цієї проблеми повинні полягати в формуванні нової інституційної моделі органів місцевого самоврядування та пошуку додаткових джерел надходжень до місцевих бюджетів.

4 Список використаних джерел

1. Барановський, О. І. Фінансова безпека [Текст] : монографія / О. І. Барановський / Інститут економічного прогнозування. – К. : Фенікс, 1999. – 338 с.
2. Боровик, П. М. Вітчизняна практика та зарубіжний досвід бюджетних відносин на рівні місцевих бюджетів [Текст] / П. М. Боровик, О. В. Ролінський, К. М. Мазур // Облік і фінанси. – 2015. – № 1(67). – С. 51-57.
3. Бюджет України [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України. – Режим доступу: <http://cost.ua/budget/revenue/>
4. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page13>
5. Бюджетний щоденник на 2016 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2016/04/FEAO_Schodennyk_A5_web.pdf
6. Виконання доходів місцевих бюджетів [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/news/view/vykonannya-dokhodiv-mistsevykh-biudzhetyv-za-rik?category=bjudzhet>
7. Європейська хартія про місцеве самоврядування, ратифікована Законом України № 52/97-ВР від 15.07.97 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
8. Єрмошенко, М. М. Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення [Текст] / М. М. Єрмошенко. – К. : КНТЕУ, 2011. – 309 с.

9. *Оспіщева, В. І.* Фінанси: курс для фінансистів [Текст] : навчальний посібник / В. І. Оспіщева. – Київ, 2008. – 567 с.

10. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-p>

11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>

12. *Шевченко, Л. С.* Економічна безпека держави: сутність та напрями формування [Текст] : монографія / Л. С. Шевченко. – Харків: Право, 2009. – 129 с.

13. *Юрій, С. І.* Фінанси [Текст] : Підручник / С. І. Юрій, В. М. Федосов. – 2-ге вид. переробл. і доповн. – К. : Знання, 2012. – 687 с.

4 References

1. Baranovskyi, O. I. (1999). *Finansova bezpeka [Financial security]*. Kyiv: Feniks.

2. Borovyk, P. M., Rolinskyi, O. V., Mazur, K. M. (2015). Vitchyzniana praktyka ta zarubizhnyi dosvid biudzhethnykh vidnosyn na rivni mistsevykh biudzhethiv [Domestic practice and foreign experience of budget relations on the level of local budgets]. *Oblik i finansy*, No. 1(67), 51-57.

3. Ministerstvo finansiv Ukrainy. (2017). Biudzheth Ukrainy [Budget of Ukraine]. Retrieved from <http://cost.ua/budget/revenue/>

4. Verkhovna Rada Ukrainy. (2010). Biudzhethnyi kodeks Ukrainy [Budget Code of Ukraine]. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/page13>

5. Ofis z finansovoho ta ekonomichnoho analizu u Verkhovnii Radi Ukrainy. (2015). Biudzhethnyi shchodennyk za 2016 rik [Budget diary for 2016]. Retrieved from

https://feao.org.ua/wp-content/uploads/2016/04/FEAO_Schodennyk_A5_web.pdf

6. Ministerstvo finansiv Ukrainy. (2016). Vykonannya dokhodiv mistsevykh biudzhethiv [Execution of local budget revenues]. Retrieved from <http://www.minfin.gov.ua/news/view/vykonannya-dokhodiv-mistsevykh-biudzhethiv-za-rik?category=bjudzheth>

7. Yevropeiska khartiia pro mistseve samovriaduvannya, ratyfikovana Zakonom Ukrainy #52/97-VR vid 15.07.97 r. [European Charter on Local Self-Government]. Retrieved from http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036

8. Yermoshenko, M. M. (2011). *Finansova bezpeka derzhavy: natsionalni interesy, realni zahrozy, stratehiia zabezpechennia [Financial security of the state: national interests, real threats, strategy of providing]*. Kyiv: KNTEU.

9. Oshpishcheva, V. I. (2008). *Finansy [Finances]*. Kyiv.

10. Kabinet Ministriv Ukrainy. (2007). Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannya mistsevykh biudzhethiv [About Approving the Concept of Reforming Local Budgets]. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-r>

11. Kabinet Ministriv Ukrainy. (2014). Pro skhvalennia Kontseptsii reformuvannya mistsevoho samovriaduvannya ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini [About Approving the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Government in Ukraine]. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-r>

12. Shevchenko, L. S. (2009). *Ekonomichna bezpeka derzhavy: sutnist ta napriamy formuvannya [Economic security of the state: the essence and directions of formation]*. Kharkiv: Pravo.

13. Yurii, S. I. & Fedosov, V. M. (2012). *Finansy [Finances]* (2nd edition). Kyiv: Znannia.