



УДК 330.142.22:334.012.74

## Муніципальний банк як механізм підвищення фінансової спроможності територіальної громади в умовах бюджетної децентралізації

Віктор Йосифович Карпінєць,  
директор  
регіонального департаменту альтернативного продажу  
ПАТ «Ідея банк»

**Анотація.** Проаналізовано основні проблеми бюджетної децентралізації в Україні. Акцентується увага на тому, що розв'язання проблем підвищення фінансової спроможності територіальних громад лежить в основі бюджетної децентралізації і пов'язане з необхідністю забезпечення ефективного збалансування повноважень та фінансових ресурсів між місцевими бюджетами і Державним бюджетом України, а також із розбудовою ефективного механізму фінансового контролю за використанням коштів місцевих бюджетів. Обґрунтовано роль муніципального банку в забезпеченні процесів економічної децентралізації і визначено засади його функціонування.

**Ключові слова:** муніципальний банк, територіальна громада, бюджетна децентралізація, комунальні підприємства.

**Вступ.** Після революції «гідності», яка розпочалася наприкінці 2013 року, в період падіння економіки України, особливо гостро з політичного та економічного погляду постало питання децентралізації бюджетної системи. Причинами революційної ситуації в українському суспільстві були і залишаються погіршення економічної ситуації, загострення соціальної напруги, які зумовлені неефективною, по суті, ще радянською системою державного управління, зокрема у фінансовій сфері країни. Зараз постає питання про скасування обласних і районних державних адміністрацій із відповідним переданням їхніх повноважень виконавчим комітетам місцевих рад. А це вимагає збільшення фінансових ресурсів, якими розпоряджатиметься місцева влада. Таке передання фінансових ресурсів на місцевий рівень та управління ними потребує відповідних змін до Бюджетного і Податкового кодексів України, які створять умови для економічної децентралізації бюджетної системи.

При проведенні бюджетної децентралізації виникне проблема збалансованого збільшення закріплених доходів місцевих бюджетів для фінансування видатків на додаткові повноваження, які передаватимуться на місця. До прикладу, у місті Львові обсяг загального бюджету становить близько 2,562 млрд грн, з них власних податкових надходжень – 1,437 млрд грн, з яких: 1) податок з доходів фізичних осіб – 1,213 млрд грн; 2) податок на прибуток підприємств – 0,038 млрд грн; 3) збори і плата за спеціальне використання природних ресурсів (у т. ч. плата за землю) – 0,162 млрд грн. Офіційні трансферти з державного бюджету – 0,687 млрд грн, з них: дотації з державного бюджету – 0,008 млрд грн та цільові субвенції – 0,679 млрд грн. Як бачимо, переважна більшість трансфертів припадає на субвенції, а саме: на допомогу потребуючим сім'ям, надання пільг та субсидій населенню на оплату електроенергії, водопостачання, водовідведення; на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій.

Крім того, у результаті передання повноважень і децентралізації коштів бюджетної системи гостро

постане питання контролю за цільовим використанням коштів місцевих бюджетів. Практика на прикладі «сім'ї» показала, що в умовах значної централізації бюджетної системи Державна фінансова інспекція України, Державна казначейська служба України, Рахункова палата України і низка інших органів контролю не змогли забезпечити ефективного контролю за цільовим використанням фінансових ресурсів Державного бюджету України і місцевих бюджетів. На нашу думку, така ситуація з розкраданням бюджетних ресурсів зумовлена системною проблемою, суть якої полягає в тому, що чиновник ніколи ефективно не проконтролює іншого чиновника. Без ефективного механізму контролю звичайне передання фінансових ресурсів до місцевих бюджетів призведе, на нашу думку, до ще більшого рівня корупції та зловживань, оскільки місцевим елітам уже не доведеться мати справи з київськими чиновниками, яких, за бажання, ще можна проконтролювати.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання бюджетної децентралізації в Україні висвітлено у працях таких науковців, як: О. Д. Василик [1], Л. М. Бабич [2], І. О. Лютий [3], В. М. Опарін [4], В. М. Федосов [5], О. П. Кириленко [6], Л. В. Лисяк [7], С. А. Буковинський [8], Є. О. Балацький, С. М. Фролов [9], Ю. Субботович [10], С. В. Осадчук [11]. Більшість досліджень бюджетної децентралізації в Україні стосуються проблеми ефективного перерозподілу ВВП між Державним бюджетом і місцевими бюджетами. Усі науковці концентрують увагу на необхідності передання більшої частки доходів у зведеному бюджеті на користь місцевих бюджетів, оскільки ситуація, коли доходи Державного бюджету України перевищують доходи всіх місцевих бюджетів у чотири рази, є неприйнятною для країни з ринковою економікою. Проте жоден науковець не розкриває проблеми побудови ефективного механізму фінансового контролю за коштами місцевих бюджетів в умовах значної бюджетної децентралізації. Постулюється твердження, що економічна децентралізація бюджетної системи є безумовним благом і опускається



з поля зору проблема фінансового контролю. На нашу думку, без розв'язання проблеми побудови ефективного механізму суспільного фінансового контролю за коштами місцевих бюджетів будь-яка реформа місцевого самоврядування і бюджетна децентралізація приречені на невдачу.

**Мета статті:** запропонувати механізм економічної децентралізації на рівні місцевих фінансів за участі муніципального банку на прикладі міста Львова, який дозволить побудувати ефективний механізм суспільного фінансового контролю за використанням коштів громади.

**Виклад основного матеріалу.** Система органів влади в Україні є занадто централізована, відсутні ефективні та надійні важелі взаємовпливу в гілках влади, дисбаланс повноважень у системі противаг. Децентралізація – процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління, тобто це система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації [12]. Доцільно збільшити економічну самостійність адміністративно-територіальних одиниць, частку фінансів, яка залишатиметься в місцевому бюджеті та зможе використовуватися місцевою владою для ефективного управління відповідно з одночасним забезпеченням прозорості грошових потоків і громадського контролю. Виникає необхідність проведення реформи бюджетної системи України з метою децентралізації коштів, що забезпечить більшу прозорість і фінансовий контроль за використанням грошових коштів на місцевому рівні. Оскільки необхідність розв'язання цієї проблеми існує, то ми пропонуємо долучити з метою ефективного управління коштами на місцевому рівні муніципальний банк.

Згідно зі статтями 60 і 70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [13], у власності територіальних громад міста можуть бути фінансово-кредитні установи, зокрема муніципальні банки.

Поняття «муніципальний банк» досліджується у працях вітчизняних науковців – О. М. Селезнєвої [14], Є. Карманова [15], побічно в наукових працях Ю. В. Ващенко [16] і деяких інших.

Так, Є. Карманов визначає поняття муніципального банку, мету його створення, основні напрями діяльності, особливий порядок формування активів і пасивів. Досліджуючи банківську систему України, науковець запропонував визначити муніципальний банк як особливу юридичну особу, яка має спеціальну правоздатність і є комунальною власністю, територіальною власністю територіальної громади. Мета створення якого, на думку автора, полягає у сприянні розвитку банківського обслуговування комунального господарства, місцевих підприємств і організацій, а також індивідуального будівництва, тобто заходів з підвищеним ступенем ризику, з позицій звичайної банківської практики.

На думку О. М. Селезнєвої, муніципальний банк можна визначити як юридичну особу, яка створюється відповідно до законодавства про банки і пере-

буває у власності територіальної громади, виконує роль фінансового посередника і володіє спеціальною правоздатністю в обсязі кредитування комунального господарства, місцевих підприємств і організацій, а також індивідуального будівництва (заходів із підвищеним ступенем ризику щодо звичайної банківської практики) і має виключне право на підставі ліцензії Національного банку України здійснювати в сукупності кредитні, депозитні та розрахункові операції.

За формою власності Ю. В. Ващенко поділяє комерційні банки на державні, приватні, комунальні та мішані.

Оскільки комунальна власність – це власність, яка належить не тільки територіальній громаді міста, а й громаді села і селища, то тут виникає певна проблема. Відповідно до вимог, які ставить банківське законодавство до заснування муніципального банку, у тому числі розміру його статутного капіталу, навряд чи село чи селище може створити муніципальний банк. На такий крок здатне навіть не будь-яке місто, а лише фінансово спроможні міста, у т. ч. міста обласного значення. Тому засновником муніципального банку може виступати велике місто, яке через органи місцевого самоврядування приймає відповідне рішення, а вже в малих містах доцільним буде відкриття регіональних відділень цього банку.

Муніципальний банк – це спеціалізована фінансово-кредитна установа, діяльність якої спрямована не тільки на максимізацію її прибутків, а й на: акумуляцію та ефективне використання коштів, що залучаються для реалізації міських програм та інвестиційних проектів в інфраструктурній і соціальних сферах; забезпечення прозорості грошових потоків міста через їх контроль місцевою владою і громадськістю; посилення фінансової підтримки комунальних підприємств міста [17]. Взаємодію муніципального банку з основними контрагентами міста через їхні грошові потоки задля економічної децентралізації бюджетної системи зображено на рис.

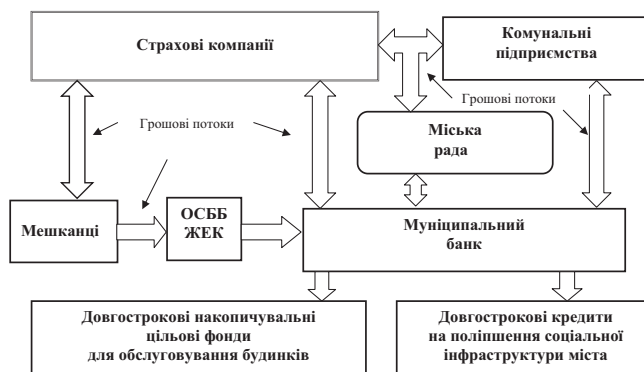


Рис. Механізм фінансового контролю за бюджетної децентралізації за участі муніципального банку

Примітка. Власна розробка

Варто зазначити, що основною метою створення муніципального банку є фінансування соціальної інфраструктури міста і прозорий контроль грошових потоків між його контрагентами.



Основне завдання муніципального банку полягає в тому, щоб у процесі реформ у бюджетній системі відрегулювати взаємодію і відповідальність усіх учасників у межах запропонованого механізму (див. *рис.*). У наведеному ланцюгу інституцій муніципальний банк виступає агентом місцевих органів влади.

При об'єднанні грошових потоків контрагентів і спрямуванні грошових потоків через муніципальний банк виникає багато організаційних питань, перше з яких – які інституції і підприємства слід об'єднати, за якою ознакою, хто буде керівником нового об'єднання, виконувати функції організації грошових потоків і які будуть його повноваження. До складу управлінської структури повинні входити представники всіх учасників об'єднання, які тим самим утворюють механізм економічної децентралізації, а саме: представник комунальних підприємств та інших форм власності, міської ради і страхової компанії. Тому для створення, розвитку й управління муніципальним банком необхідним є обґрунтування і вирішення цих питань. Особливістю такого об'єднання є взаємна співпраця і відсутність конкуренції між учасниками (контрагентами).

Щодо правової бази функціонування муніципального банку, то він у своїй щоденній діяльності повинен керуватися Конституцією України, чинним Цивільним кодексом України, чинним Господарським кодексом України, чинними законами України: «Про банки і банківську діяльність» [18], із усіма змінами і доповненнями до нього, «Про господарські товариства» із усіма чинними змінами та доповненнями до нього, «Про платіжні системи та переказ грошей в Україні», із усіма чинними змінами і доповненнями до нього, «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», із усіма чинними змінами і доповненнями до нього, «Про цінні папери та фондовий ринок», із усіма чинними змінами і доповненнями до нього, «Про оподаткування прибутку підприємств» від 22.05.1997 за № 283/97-ВР, із усіма змінами і доповненнями до нього, «Про заставу» від 02.10.1992 за № 2654-ХІІ, із усіма змінами і доповненнями до нього, «Про обіг векселів в Україні» від 05 квітня 2001 року № 2374-ІІІ. Банк керуватиметься Декретом Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 19 лютого 1993 року № 15-93 та іншими чинними законодавчими актами України, а також нормативними актами Національного банку України.

Ключовим завданням муніципального банку у великому місті є:

- підвищення енергоефективності в централізованому теплопостачанні;
- комерціалізація місцевої енергокомпанії шляхом реалізації проектів із високим демонстраційним ефектом або значним підвищенням енергоефективності;

#### Список використаної літератури

1. Василик О. Д. Державні фінанси України / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К. : НІОС, 2002. – 608 с.
2. Бабич Л. М. Особливості формування пріоритетів сучасної бюджетної політики / Л. М. Бабич // Формування ринкових відносин в Україні. – 2003. – № 4. – С. 27–33.

- фінансове оздоровлення житлово-комунального господарства;
- короткострокові кредити львівським комунальним підприємствам;
- тісна співпраця з ЄБРР задля залучення дешевих грошових ресурсів.

У своїй діяльності муніципальний банк має надавати перевагу:

- реалізації проектів, спрямованих на підвищення енергоефективності та поліпшення охорони довкілля;
- підтримці процесу комерціалізації комунальних підприємств шляхом реалізації проектів із великим демонстраційним ефектом, якщо буде доведена можливість надання кращих та якісних послуг;
- розробці продуктів з метою вдосконалення управлінських рішень щодо централізованого теплопостачання, водопостачання, каналізації, міського транспорту та сміттєпереробної діяльності;
- розробці проектів на прозорість у наданні комунальних послуг.

Отже, діяльність муніципального банку після реалізації проекту економічної децентралізації у країні дозволить забезпечити такі вигоди місту і його населенню: збільшення обсягів надходжень у дохідну частину міста за рахунок прибутку банку; додаткові джерела грошових ресурсів для реалізації місцевих програм енергозбереження; створення нових робочих місць; можливість залучення нових іноземних інвесторів для участі у спільних проектах з банком; для мешканців міста буде можливість дізнатися, за що платять; мешканці на основі витягів з банку можуть проконтролювати, коли і кому були перераховані кошти за надані послуги; мешканці зберігають свої кошти від інфляційного знецінення; кошти мешканців спрямовуються на поліпшення соціальної інфраструктури міста; можливість страхування майна мешканців і комунального майна у страховій компанії як партнера міста.

**Висновки.** Зі збільшенням надходжень до бюджету міста Львова грошових ресурсів за рахунок економічної децентралізації бюджетної системи України виникає необхідність ефективного фінансового контролю місцевими громадами за використанням цих грошових ресурсів.

Тому доцільним вважаємо створення у великих містах муніципальних банків, котрі забезпечать якісний і прозорий контроль грошових потоків підприємств, які належать місту, і контроль цільового використання грошових коштів місцевих бюджетів, адже після проведення економічної децентралізації бюджетної системи та збільшення частки доходів місцевих бюджетів виникатиме спокуса в місцевих чиновників до фінансових зловживань.



3. Лютий І. О. Бюджетна політика і стабільність соціально-економічного розвитку України / І. О. Лютий, Л. М. Демиденко, Ю. Л. Субботович // *Фінанси України*. – 2006. – № 10. – С. 3–13.
4. Опарін В. М. Бюджетна система : навч.-метод. посібник / В. М. Опарін, В. І. Малько ; Мін-во освіти і науки України. КНЕУ. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : КНЕУ, 2002. – 336 с.
5. Бюджетний менеджмент : підручник / Мін-во освіти і науки України. КНЕУ ; ред. В. М. Федосов. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.
6. Місцеві фінанси : підручник / ред. О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
7. Лисяк Л. В. Бюджетна політика держави в умовах фінансової глобалізації / Л. В. Лисяк // *Вісник Української академії банківської справи*. – 2008. – № 1. – С. 15–21.
8. Буковинський С. А. Зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування як чинник економічного зростання / С. А. Буковинський // *Вісник НБУ*. – 2007. – № 2. – С. 9–15.
9. Балацький Є. О. Бюджетна децентралізація: ефективність реформи на місцевому рівні / Є. О. Балацький, С. М. Фролов // *Региональная экономика*. – 2011. – № 4. – С. 97–103.
10. Субботович Ю. Бюджетна децентралізація та зміцнення фінансів органів місцевого самоврядування / Ю. Субботович // *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. – 2012. – № 132. – С. 44–46.
11. Осадчук С. В. Бюджетна децентралізація: стан і перспективи / С. В. Осадчук // *Теорія та практика державного управління*. – 2008. – Вип. 3 (22) – С. 1–8.
12. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org>.
13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.bank.gov.ua](http://www.bank.gov.ua).
14. Селезньова О. М. Комунальний банк: проблеми поняття, правового статусу і правового регулювання / О. М. Селезньова // *Економіка. Фінанси. Право*. – 2006. – № 9. – С. 18–21.
15. Карманов Є. Правові аспекти реструктуризації банківської системи України / Є. Карманов // *Право України*. – 2001. – № 4. – С. 28–33.
16. Ващенко Ю. В. Банківське право : навч. посібник / Ю. В. Ващенко. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 344 с.
17. Карпінець В. Й. Муніципальний банк в системі управління фінансовими потоками великого міста / В. Й. Карпінець, І. З. Сторонянська // *Региональная экономика*. – 2012. – № 3. – С. 96–105.
18. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 1 грудня 2000 р. № 2121-111 // *Відомості ВР України*. – 2000. – № 34. – С. 138.

**Summary.** Key problems of budget decentralization in Ukraine are analyzed in the article. Attention is paid to solving problems of increasing financial competence of territorial communities that lies in the basis of budget decentralization and connected with the necessity of effective balancing of commission and financial resources between local budgets and state budget of Ukraine, also creation of effective mechanism of financial control over the money usage of local budgets. The role of municipal bank in process of economical decentralization providing is discussed and the principles of its functioning are determined.

**Keywords:** municipal bank, territorial community, budget decentralization, communal enterprises.