

## СЕКЦІЯ 7 ГРОШІ, ФІНАНСИ І КРЕДИТ

УДК 336.143.01

**Косаревич Н.Б.**  
*кандидат економічних наук,  
начальник відділу забезпечення моніторингу обласних програм  
та аналізу бюджету виконавчого апарату  
Івано-Франківської обласної ради*

### **«ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНІ» НОВАЦІЇ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ПЕРСПЕКТИВУ РОЗВИТКУ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ**

Автором проаналізовано основні теоретичні засади змін до бюджетного законодавства України як основного регулятора фінансово-бюджетних відносин та фактора забезпечення супроводу реформи міжбюджетних відносин в умовах трансформації системи державного управління та переходу на принципово нові взаємовідносини між центральним та місцевими рівнями органів влади. Розглянуто підходи до планування доходів місцевих бюджетів на основі розрахунку індексу податкоспроможності. Дано характеристику механізму бюджетного вирівнювання, що базується на принципово нових підходах бюджетного планування.

**Ключові слова:** бюджетне законодавство, бюджетне вирівнювання, доходи і видатки місцевих бюджетів, базова дотація, бюджетний кодекс.

### **Косаревич Н.Б. «ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИОННЫЕ» НОВАЦИИ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ПЕРСПЕКТИВУ РАЗВИТИЯ МЕСТНЫХ ФИНАНСОВ**

Автором проанализированы основные теоретические основы изменений в бюджетное законодательство Украины как основного регулятора финансово-бюджетных отношений и фактора обеспечения сопровождения реформы межбюджетных отношений в условиях трансформации системы государственного управления и перехода на принципиально новые взаимоотношения между центральным и местными уровнями органов власти. Рассмотрены подходы к планированию доходов местных бюджетов на основе расчета индекса налогоеспособности. Дана характеристика механизма бюджетного выравнивания, основанного на принципиально новых подходах бюджетного планирования.

**Ключевые слова:** бюджетное законодательство, бюджетное выравнивание, доходы и расходы местных бюджетов, базовая дотация, бюджетный кодекс.

### **Kosarevych N.B. «DECENTRALIZED» INNOVATIONS BUDGET LAW OF UKRAINE AND THEIR INFLUENCE ON THE PERSPECTIVE OF LOCAL FINANCE**

The author analyzes the basic theoretical principles of amendments to the budget of Ukraine as a major regulator of fiscal relations and provide support factor reform of intergovernmental fiscal relations in the transformation of public administration and the transition to a fundamentally new relationship between central and local levels of government. The approaches to the planning of local budget revenues from fiscal calculating the index. The characteristic mechanism of financial equalization based on a fundamentally new approach budgeting.

**Keywords:** budget legislation, budget equalization revenues and expenditures of local budgets, the basic grant, budget code.

**Постановка проблеми.** Бюджетне законодавство України має важливе значення у розвитку соціально-економічних процесів у державі. Воно здійснює регулювання фінансово-бюджетних відносин, визначає джерела фінансування і врешті-решт має відношення до кожної людини. Окрім того, враховуючи внутрішньополітичну ситуацію сьогодення, воно також безпосередньо впливає й на суб'єктів суспільно-політичних відносин. Це стосується реформацій у сфері державного управління та місцевого самоврядування щодо проведення реформи державного устрою та територіальної організації влади, які задекларовані керівництвом держави, що відбуватимуться шляхом здійснення нової політики державного управління через децентралізацію та регіональний розвиток, максимальну передачу функцій на місцевий рівень [1].

Питання врегулювання та узгодженості норм законодавства України, яке встановлює «правила гри» бюджетної діяльності держави є сьогодні одним з першочергових, оскільки ми перебуваємо на етапі змін і перетворень державних та місцевих фінансів,

що особливо актуально в період процесу реформування національної економіки на шляху до європейського співтовариства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останнім часом у вітчизняній науковій літературі багато уваги приділяється ефективності реалізації реформи бюджетної системи на центральному та місцевому рівнях. Ці питання дістали висвітлення у роботах таких вчених та практиків бюджетної сфери, як О.Д. Василик, К.В. Павлюк, Л.М. Бабич, І.О. Лютий, В.М. Опарін, В.М. Федосов, І.Я. Чугунов. Проблеми децентралізації бюджетних коштів та зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування досліджуються у роботах О.П. Кириленко, Л.В. Лисяк, С.А. Буковинського.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Питання зміцнення фінансового забезпечення місцевих бюджетів неможливо зрушити з місця без відповідних змін до чинного бюджетного законодавства України. У статті аналізується законодавче підґрунтя діяльності місцевих бюджетів, в тому числі через призму новизни українського зако-

нодавства з питань бюджету, що значно розширює права та обов'язки місцевих органів влади у здійсненні ними повноважень щодо управління бюджетами територіальних громад.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є проведення оцінки дієвості, ефективності та перспектив розвитку місцевих фінансів через призму функціонування бюджетного механізму управління коштами місцевих бюджетів, в тому числі бюджетів місцевого самоврядування в умовах прийнятих змін до бюджетного законодавства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** План дій Уряду передбачає реалізацію стратегії децентралізації влади та впровадження в життя реформи місцевого самоврядування через напрацювання та прийняття змін до законодавства шляхом запровадження нового принципу розподілу доходів бюджету між центром та регіонами.

Проте стрижнем децентралізації влади як такої має бути фінансова децентралізація. Вона відображає фінансові повноваження органів регіонального рівня і є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності органів місцевої влади: децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливість участі місцевої влади в розвитку підконтрольної їй території; фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з найнеобхіднішими місцевими потребами [2]. Обов'язковою умовою існування дієвого інституту самоврядування є формування більшої частини доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів, які самостійно встановлюються органами самоврядування [3]. Реалізація законодавчо закріпленого права кожного адміністративно-територіального утворення на економічну самостійність неможлива без наявності в кожного органу влади власного бюджету і права його складання, затвердження і виконання без втручання ззовні.

Бюджетне законодавство є досить широким і розгалуженим. Статтею 4 Бюджетного кодексу визначено такий склад бюджетного законодавства: 1) Конституція України, 2) Бюджетний кодекс України; 3) закон про Державний бюджет України; 4) інші закони, що регулюють бюджетні відносини; 5) нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України; 6) нормативно-правові акти органів виконавчої влади; 7) рішення про місцевий бюджет; 8) рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування. Разом з тим, ефективність та результативність його функціонування є досить низькою через достатню неузгодженість норм різних документів, а також відсутність чіткості у регулюванні бюджетних відносин усіх учасників бюджетного процесу.

Не применшуючи важливості основного правового документа держави – Конституції України, основним постійно діючим законодавчим актом у сфері бюджетних правовідносин є Бюджетний кодекс України. Наступним за важливістю є Закон про Державний бюджет України, – документ який дає початок фінансовому року держави, встановлює основні показники бюджету на відповідний рік і здійснює регулювання бюджетних відносин. Дуже цікавими є дослідження сутності і якості цих основних бюджетних документів за весь період починаючи з 2001 року, тобто з часу, коли наша держава перейшла у нову фазу розвитку бюджетної системи, започатковану прийняттям 21 червня 2001 року Бюджетного кодексу України, і до сьогодні.

Проаналізувавши ці основні бюджетні документи ми спостерігаємо постійні їх зміни і доповнення, що свідчить з одного боку – про недосконалість перш за все комплексної оцінки актів які приймаються, а також їх змін, і тому не враховуються необхідні правки, а з другого – неповна оцінка і бачення ситуації на базовому рівні при прийнятті відповідного законодавчого акта.

І якщо необхідність внесення змін до закону про державний бюджет може бути викликана різними чинниками, наприклад: перерозподіл між головними розпорядниками коштів; здійснення розподілу субвенцій між адміністративно-територіальними одиницями; коригування обсягів доходів чи видатків бюджету, в тому числі у зв'язку із зміною економічної ситуації в державі (неодноразово були внесені зміни у зв'язку із збільшенням видатків внаслідок підвищення розмірів мінімальної заробітної плати чи інших соціальних гарантій і т.ін.). А що стосується Бюджетного кодексу, то ситуація викликана саме недосконалістю та недоопрацюванням тої чи іншої норми, в тому числі і через недостатню увагу, а в окремих випадках, «байдужість» місцевих органів влади до законотворчого процесу, що передувало прийняттю Бюджетного кодексу України. І виявилось так, що після його затвердження Верховною Радою України при застосуванні відповідних положень на практиці, було багато нелогічних, а в окремих випадках, суперечливих між собою норм в межах прийнятого законодавчого акта. Звичайно, можна внести зміни, але це все час і проблеми на місцях із забезпеченням безперервності бюджетного процесу. За результатами моніторингу закону про Державний бюджет України за 2002-2014 роки кількість змін (прийнятих відповідними Законами України), що вносились до цього документу, протягом року складає в середньому 11 разів. Найменше змін було у 2002 році – 4, найбільше – у 2012 році – 38 разів. В свою чергу Бюджетний кодекс України як цілісний документ, прийнятий з метою впорядкування процесів, що відбуваються в бюджетній сфері з моменту його затвердження 21 червня 2001 року «перетерпів» 65 змін, які вносились відповідними законами України.

Місцеві фінанси є вагомою часткою фінансів держави і увага до їх аналітики має бути достатньо високою. Крім того сьогодні в час децентралізаційних змін необхідно реально, виважено та з усією відповідальністю підходити до встановлення «правил гри» що стосується наповнення місцевих бюджетів, визначення видаткової частини, закріплення дохідних і видаткових повноважень за окремими місцевими бюджетами.

Вперше за останні роки Урядом держави підготовлено та Верховною Радою України прийнято на законодавчому рівні документи, які дозволяють засвідчити принципово новий етап розвитку міжбюджетних відносин в Україні, спрямований на децентралізацію державних фінансів та намагання зміцнити фінансові ресурси місцевого самоврядування як базової ланки місцевих фінансів – це Закони України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» [4] та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» [5].

Проаналізуємо новації що стосуються змін у бюджетному законодавстві і який вплив вони матимуть на майбутнє суб'єктів бюджетних відносин.

1. Бюджетна автономія та фінансова самостійність місцевих бюджетів. Що таке «автономія»? Автоно-

мія (грец. *αυτοσ* – «сам» і грец. *νομος* – «закон») – це право самостійного здійснення державної влади чи управління, надане якійсь частині держави, що здійснюється в межах, передбачених загальнодержавним законом або конституцією [6]. Бюджетна автономія означає право, можливість та реальну здатність органів влади на місцях реалізовувати надане їм відповідними законами право на управління відповідною територією шляхом ухвалення бюджетних рішень, тобто складання проектів, затвердження і виконання відповідних бюджетів.

Позиція бюджетної автономії ще з 2001 року закріплена одним з принципів бюджетної системи України – принципом самостійності, згідно з яким держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування. Органи влади Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів влади самостійно і незалежно одне від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети [7].

Така норма спостерігається під час реалізації місцевими радами свого права на власне бачення показників своїх бюджетів, проте самостійність була частковою і неодноразово ми чуємо невдоволення сільських, селищних та міських голів, що центральний чи обласний рівень органів влади «диктують нам» умови, встановлюють певні рамки, щодесь частково і можна сприймати, оскільки визначення дотації вирівнювання, субвенції на виконання певних заходів, доведення розрахункових показників доходів і видатків місцевих бюджетів було своєрідним «вказанням» орієнтирів подальшого розвитку. Крім того, прийняття місцевих бюджетів було «прив'язане» до терміну затвердження Закону України про Державний бюджет України і тому «самостійності» в даному сенсі тут не було.

Позитивно сприймається теперішня редакція статті 77 Бюджетного кодексу України, а саме: «місцеві бюджети затверджуються рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради до 25 грудня року, що передує плановому» [4]. Тобто, законодавством чітко встановлено термін самостійного затвердження місцевих бюджетів незалежно від державного бюджету, а також можливість приведення показників місцевого бюджету у відповідність до цифр державного бюджету у разі його не своєчасного затвердження. Хронологія затвердження закону про Державний бюджет України, яка була виписана у попередній редакції Бюджетного кодексу України, також була логічною, послідовною та прийнятною (закон повинен був затверджуватися до 1 грудня). Проте, жодний державний бюджет починаючи з 2001 року (за винятком бюджету на 2004 рік) не був прийнятий у встановлений Кодексом термін. Тому враховуючи теперішні часові рамки, місцеві бюджети самі вирішуватимуть – розпочинати бюджетний рік з новими бюджетами чи працювати за тимчасовими розписами видатків, що тягне за собою багато стримуючих факторів та обмежень.

2. Закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та стимулювання податко-спроможності громад. Дискусійність питання забезпечення доходами місцевих бюджетів полягає не в

тому, що за ними не було закріплене розмежування податків і зборів, які мали надходити до відповідного рівня бюджету, а у площині, власне, розпорядження доходами, які місцева рада мала право встановлювати, регулювати і таким чином впливати на надходження до свого бюджету. Питома вага таких доходів у загальному їх обсязі складала лише 2-3 відсотка. Крім того місцеві бюджети були в основному дотаційними, а висока її частка в більшості бюджетів сіл та селищ ставила їх в залежність від надходжень ресурсу з державного бюджету, що в останні періоди відбувалося з деяким запізненням. Тому питання стабільності в частині доходів місцевих бюджетів полягає в тому, щоб місцева рада могла, маючи на постійній основі визначені податки, встановлювати їх розмір, диференціацію, приймати рішення щодо надання пільг по них.

Зокрема, змінами до бюджетного кодексу передбачено розширення наявної доходної бази місцевих бюджетів, в тому числі передбачено передачу з державного бюджету плати за надання адміністративних послуг (крім 50% адміністративного збору за держреєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень і державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців), державного мита; збільшення відсотка зарахування екологічного податку з 35 до 80%; закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел – податку на доходи фізичних осіб за новими нормативами (бюджети міст обласного значення, районів – 60%, обласні бюджети – 15%, бюджет Києва – 20%) та податку на прибуток підприємств приватного сектору економіки (обласні бюджети – 10%). Податкова база бюджетів місцевого самоврядування посилюється завдяки запровадженню акцизного податку в частині реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі під'акцизних товарів та податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування цим податком комерційних (нежитлових) приміщень.

Крім цього, відбулися зміни у зарахуванні коштів екологічного податку (крім податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів), з передбаченням зарахування до державного бюджету 20% надходжень, а до місцевих бюджетів – 80%, у тому числі до обласних бюджетів – 55%, сільських, селищних, міських бюджетів – 25% та бюджету міста Києва – 80%. Слід зазначити, що тепер цей платіж надходитиме до загального фонду бюджету, що дає можливість фінансувати нагальні і соціально-значимі видатки місцевих бюджетів. За прогнозними розрахунками в 2015 році всього планується отримати доходів від сплати екологічного податку в сумі 4,6 млрд грн., з яких місцеві бюджети зможуть здійснити видатки на суму 3,7 млрд грн. Зазначений ресурс органами місцевого самоврядування буде спрямовуватися на фінансування будівництва та реконструкції водопровідних та каналізаційних очисних споруд; модернізацію систем тепlopостачання; модернізацію та ремонт ліфтового господарства; реконструкцію та ремонт житлових будинків тощо [4]. 20 відсотків доходів екологічного податку та збору за спеціальне використання лісових ресурсів, які залишаються в державному бюджеті (а це 938,6 млн. грн.), буде спрямовано на фінансування заходів, пов'язаних із функціонуванням територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення.

Загалом бюджетний ресурс місцевих бюджетів завдяки змінам до бюджетного кодексу збільшується орієнтовно на 21,5 млрд. грн., в тому числі за рахунок передачі з державного бюджету – 6,2 млрд. грн.

3. Посилення відповідальності профільних Міністерств за розвиток соціально-культурних галузей. В бюджеті 2015 року вперше за багаторічну практику дії бюджетного кодексу та й взагалі підходів до формування місцевих бюджетів застосовано принцип цільового спрямування коштів на галузі соціально-культурного значення із визначенням конкретних цифр, що взяті на підставі розрахунків із застосуванням формульного методу. Така методика застосовується при обчисленні обсягів освітньої субвенції, субвенції на підготовку робітничих кадрів, медичної субвенції, субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру.

Якщо в минулому обсяги витратів на галузі освіти і охорони здоров'я визначалися в загальному кошику витратів при розрахунку місцевому бюджету суми дотації вирівнювання і роботу по загальному розрахунку здійснювало Міністерство фінансів України, то тепер ці витратки мають цільовий характер і відповідальність за правильність, достовірність даних та забезпеченість цих галузей належним фінансовим ресурсом в більшості покладено на центральні органи виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері освіти і охорони здоров'я – Міністерство освіти і науки України і Міністерство охорони здоров'я України відповідно. Враховуючи окремі неузгодженості галузевих нормативно-правових актів цих Міністерств (наказів, інструкцій) із нормами бюджетного законодавства (в основному в частині фінансового ресурсу), можна припустити, що підходи до здійснення соціально-спрямованої політики тепер будуть більш виваженими та прорахованими, особливо в контексті запровадження методики обчислення соціальних нормативів і на їх основі формування показників бюджету.

4. Новий механізм бюджетного регулювання та вирівнювання. Об'єктивна необхідність регулювання державою міжбюджетних відносин зумовлена наявністю різних фіскальних дисбалансів, спричинених дією природно-кліматичних, історичних, географічних, соціально-демографічних, економічних та багатьох інших чинників. Конфігурація механізмів регулювання міжбюджетних відносин визначається особливостями територіальної організації влади, бюджетно-податкової системи, ступенем її централізації. Об'єктивна необхідність бюджетного вирівнювання в Україні зумовлена також значною диференціацією в рівнях соціально-економічного розвитку її регіонів, концентрацією податкової бази і відповідних джерел податкових надходжень у окремих промислово-розвинених регіонах; нерівномірністю в розміщенні закладів соціально-культурної сфери по території країни та споживачів конкретних послуг. Зазначені диспропорції зумовлюють існування значного розриву в рівнях податкоспроможності та відповідного бюджетного забезпечення на одну особу в розрізі регіонів.

З цією метою з 2001 року була запроваджена система бюджетного регулювання за допомогою дотації вирівнювання, яка розраховувалася за допомогою математично змодельованої формули, що базувалася на багатьох чинниках: чисельність населення адміністративно-територіальної одиниці, чисельність працівників, учнів, дітей у дошкільних закладах, кількість осіб, яким надається медична допомога, одержувачів послуг установ соціального захисту та інше. Разом з тим, практика показала недосконалість такого розрахунку, оскільки не враховувалися особливості та потреби територій з малою чисельністю населення, розгалуженою мережею установ і закладів, територіальними диспропорціями. При цьому, основою бюджетного регулювання та вирівнювання була система балансування доходів і витраток місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

За новим підходом систему балансування замієно системою бюджетного вирівнювання, яка передбачає горизонтальне вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. При цьому вирівнювання здійснюється лише за двома податками: податком на прибуток підприємств для обласних бюджетів і податком на доходи фізичних осіб для бюджетів міст, районів та обласних бюджетів. Базовим показником залишається індекс податкоспроможності бюджету і механізм вирівнювання передбачає, що місцеві бюджети з рівнем надходжень нижче 0,9 середнього показника по Україні отримують базову дотацію (запроваджена замість дотації вирівнювання) для підвищення рівня їх забезпечення. Для місцевих бюджетів з рівнем надходжень в межах від 0,9 до 1,1 вирівнювання не здійснюватиметься. Водночас для бюджетів із значним рівнем надходжень на одного жителя передбачатиметься реверсна дотація до державного бюджету в обсязі 50 відсотків перевищення індексу податкоспроможності 1,1 до середнього значення по Україні.

Дані щодо порівняння кількості місцевих бюджетів по Україні, які мають прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом і які отримували у 2014 році дотацію вирівнювання та були затверджені з передачею коштів до державного бюджету, а у 2015 році отримують базову і реверсну дотації наведено в таблиці 1.

Даючи загальну характеристику наведеному в таблиці можна сказати, що різниця у цифрах 2014 і 2015 років засвідчує факт поступової передачі фінансового ресурсу на нижчий рівень. Як видно з таблиці, значні зміни пройшли у бюджетах міст обласного значення, а саме: скоротилася кількість бюджетів, які отримували дотацію з державного бюджету (з 154 у 2014 році до 60 у 2015 році) та збільшилася кількість тих, які повинні тепер перераховувати кошти у вигляді реверсної дотації до державного бюджету (з 24 у 2014 році до 71 у 2015 році). Крім того з'явилися бюджети, які тепер змушені будуть забез-

Таблиця 1

Кількість бюджетів за видами трансфертів у 2014-2015 роках

Види бюджетів	2014 рік		2015 рік		
	Дотація вирівнювання	Кошти, що передаються до державного бюджету	Базова дотація	Реверсна дотація	Самофінансування
Обласні	26	-	18	6	-
Міст обласного значення	154	24	60	71	39
Районні	487	2	421	25	28

Джерело: Закон про Державний бюджет України [8; 9]

печувати потреби своїх бюджетів за рахунок власних доходів, оскільки вони збалансовані без відповідних дотацій і їх надходження дорівнюють видатковим повноваженням. Якщо у 2014 році таких бюджетів на рівні районів та міст обласного значення не було взагалі, то у 2015 їх вже 67.

З чого випливають такі результати відхилень? Перш за все – це різниця у обрахунку доходів 2014 і 2015 років. В минулому році основою для їх розрахунку була вся податкова база надходжень за останні 3 роки і на її основі вираховувався індекс податко-спроможності місцевого бюджету. Тепер це лише податок на прибуток підприємств і податок на доходи фізичних осіб. Решта платежів вирівнюванню не підлягають і залишаються в повному розпорядженні місцевих бюджетів. Інша причина, це необхідність змін – понад 95 відсотків усіх місцевих бюджетів (які мають прямі відносини з державним бюджетом) були дотаційними, що свідчило про цілковиту відсутність доходів на власні повноваження і залежність від перерахування коштів з державного бюджету. Зазначений факт й зумовив запровадження нових підходів до бюджетного вирівнювання.

Проте, зовсім неоднозначно такі нововведення сприймаються на рівні бюджетів сіл, селищ і міст районного значення. Відповідно до нового законодавства такі бюджети взагалі не отримуватимуть дотації на покриття відповідних видатків з державного бюджету. Серед розмаїття новизни Бюджетного кодексу України ця норма є найбільш шоковою для цієї ланки місцевих бюджетів, оскільки «вчора» вони мали допомогу, а «сьогодні» вони мають самі забезпечувати потреби свого бюджету. Але цьому є, якщо можна так назвати, «виправдання», оскільки законодавець передає основні повноваження в галузі освіти і культури з місцевого самоврядування на районний рівень, запровадивши нові податкові інструменти наповнення місцевих бюджетів і даючи право місцевим радам визначати ставки і пільги по нових податках.

Загалом, зважаючи на те, що при теперішній методиці розрахунку фінансової «допомоги» місцевим бюджетам використовується значно менша кількість податків при відповідних видатках, що фінансуватимуться з бюджету, можна припустити, що система вирівнювання податкоспроможності є більш прогресивною ніж система балансування та має на меті сприяти зацікавленості місцевих органів влади залучати додаткові надходження і розширювати наявну базу оподаткування.

5. Запровадження альтернативних форм розрахунково-касового обслуговування коштів місцевих бюджетів. Дане питання можна сказати назрівало вже не один рік і було предметом активних дискусій та одним з проблемних при виконанні місцевих бюджетів в частині видатків. Йдеться про казначейське обслуговування місцевих бюджетів. З часу, коли усі місцеві бюджети перейшли на повнофункціональне казначейське обслуговування за доходами і видатками ми неодноразово спостерігали несвоечасність фінансування видатків та непроведення платежів місцевих та державного бюджетів. Система казначейського обслуговування полягає в тому, що створений єдиний ресурсний фонд, який має назву «єдиний казначейський рахунок – основний рахунок держави для проведення фінансових операцій та ефективного управління коштами державного та місцевих бюджетів» [10], що відіграє роль платіжного компенсатора і є регулюючим інструментом у забезпеченні балансу фінансового ресурсу держави. Проблема полягає в тому, що недовиконання доходів і, як наслідок, не-

достатнє ресурсне підґрунтя єдиного казначейського рахунка не давало можливості здійснювати видатки з бюджетів усіх рівнів. Найбільше це було і є відчутим на низових рівнях бюджетів.

Тому пошук механізмів врегулювання такої ситуації тривав давно і передбачена статтею 78 Бюджетного кодексу України норма стосовно можливості обслуговування бюджетних коштів в установах банків державного сектору частково вирішує цю проблему: «За рішенням місцевої ради при виконанні місцевих бюджетів обслуговування бюджетних коштів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ може здійснюватися установами банків державного сектору» [4]. Порядок такого обслуговування визначається Кабінетом Міністрів України за погодженням з Національним банком України. Але тут є застереження: по-перше, це стосується лише державних банків, які, як відомо мають відповідати жорстким умовам і критеріям; по-друге, місцеві ради повинні мати на увазі, що у випадку зарахування та використання власних коштів на рахунках, відкритих в установах банків, у разі виникнення тимчасових касових розривів за загальним фондом такого місцевого бюджету обсяги таких розривів не покриватимуться за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку і позики місцевим бюджетам не надаватимуться.

Висновки з проведеного дослідження і подальшого розвитку в цьому напрямку. В цілому оцінюючи стан розвитку бюджетних відносин в державі за останні роки можна припустити, що, безумовно, внесення змін до Бюджетного кодексу України та Податкового кодексу України – це свого роду певний крок у напрямку бюджетної децентралізації. Разом з тим, бюджетно-фінансова децентралізація є достатньо складним процесом реформування і має включати не тільки перегляд структури податків і трансфертів, упорядкування видаткових повноважень, а й підвищення ролі місцевих органів в управлінні розвитком регіонів, посилення їх активності у створенні умов для активізації потенціалу економічного розвитку і зростання, залучення інвестицій, з тим щоб на місцях мати джерела наповнення місцевих бюджетів.

Проголосивши децентралізацію системи управління важливим елементом подальшого державотворення необхідно зважити, що бюджетно-фінансова децентралізація має проходити паралельно із децентралізацією владних повноважень, а будучи тісно пов'язаною з організацією системи державного управління, децентралізація є чинником побудови плідних взаємовідносин між центральним урядом і органами управління на місцевому рівні.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-viii>
2. Хамініч С. Ю., Климова В. М. Особливості фіскальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства України // Вісник Дніпропетровського університету Науковий журнал. – Випуск 5/2. – 2011. – № 10/1, Том 19.
3. Макаренко О. Є. Шляхи розвитку фінансової незалежності місцевого самоврядування // Державне будівництво. Електронне наукове фахове видання. – 2008. – № 1.
4. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин : Закон України від 28 грудня 2014 року № 79-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/79-19/print1382608572625563>

5. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28 грудня 2014 року № 71-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19/print1389944405076410>
6. Українська радянська енциклопедія. В 12-ти томах / За ред. М. Бажана. – 2-ге вид. – К.: Гол. редакція УРЕ, 1974-1985.
7. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 року № 2456-VI // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 151.
8. Про Державний бюджет України на 2014 рік: Закон України від 16 січня 2014 року № 719-VII [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/719-18/print1392826248567835>
9. Про Державний бюджет України на 2015 рік: Закон України від 28 грудня 2014 року № 80-VIII [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80-19/print1392826248567835>
10. Про затвердження Положення про єдиний казначейський рахунок. Наказ Державного Казначейства України від 26.06.2002 N 122. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0594-02>
11. Офіційний веб-сайт Кабінету Міністрів України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/>
12. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html>

УДК 336.7:005.21

**Краснова І.В.**

*кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри менеджменту банківської діяльності  
Київського національного економічного університету  
імені Вадима Гетьмана*

**Коцюба І.І.**

*аспірантка кафедри менеджменту банківської діяльності  
Київського національного економічного університету  
імені Вадима Гетьмана*

## СУТНІСТЬ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ БАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ СТРАТЕГІЙ

Стаття присвячена визначенні концептуальних основ формування фінансової стратегії банку. Сформульована класифікація банківських фінансових стратегій, яка дозволяє врахувати особливості банківської діяльності та конкретизувати взаємозв'язок результатів операцій банку та його фінансової стратегії.

**Ключові слова:** фінансова стратегія, генеральна фінансова стратегія, оперативна фінансова стратегія, комісійна фінансова стратегія, мультистратегія, фондова фінансова стратегія, моностратегія, фінансова політика.

### **Краснова И.В., Коцюба И.И. СУЩНОСТЬ И КЛАССИФИКАЦИЯ БАНКОВСКИХ ФИНАНСОВЫХ СТРАТЕГИЙ**

Статья посвящена определению концептуальных основ формирования финансовой стратегии банка. Сформулирована классификация банковских финансовых стратегий, позволяющая учесть особенности банковской деятельности и конкретизировать взаимосвязь результатов операций банка и его финансовой стратегии.

**Ключевые слова:** финансовая стратегия, генеральная финансовая стратегия, оперативная финансовая стратегия, комиссия финансовая стратегия, мультистратегия, фондовая финансовая стратегия, моностратегия, финансовая политика.

### **Krasnova I.V., Kotsiuba I.I. ESSENCE AND CLASSIFICATION OF BANKING FINANCIAL STRATEGIES**

The article is about conceptual fundamentals of financial strategy of a bank. The article presents classification of banking financial strategies, that allow to take into account peculiarities of banking business and to specify interrelations of the financial results of the bank and its financial strategies.

**Keywords:** financial strategy, general financial strategy, tactical financial strategy, commission financial strategy, multi-strategy, stock exchange financial strategy, monostrategy, financial policy.

**Постановка проблеми.** Прискорення циклічності розвитку та закономірностей фінансово-економічних криз підвищують значення розробки фінансової стратегії банку, що володіє універсальним характером і представляє найважливіший аспект будь-якої стратегії. В умовах посилення динамізму і зростання невизначеності змін головне завдання менеджменту банківської установи – стійко зберігати стратегічний вектор розвитку, концентруючи зусилля і ресурси не лише на нейтралізації виникаючих загроз, а й на використанні нових можливостей. Глобалізаційні тенденції не дали позитивних результатів при виникненні кризи, навпаки. Багато кризових ситуацій можна було б нівелювати ще на локальному рівні (брак ліквідності в окремих країнах і регіонах, надмірні цінові стрибки на енергетичні ресурси тощо) Тому сучасні умови по-

требують розробки нової схеми – моделі взаємодії суб'єктів фінансового ринку. Це стосується більшості традиційних механізмів та інструментів, методів і моделей.

Фінансова стратегія банку покликана забезпечити позиціонування банку в довгостроковому аспекті, як надійного, стабільного партнера здатного до розширення та оптимізації взаємозв'язків із зовнішнім середовищем, яка сприятиме формуванню та ефективному використанню фінансового ресурсного потенціалу та його консолідації.

Фінансова стратегія банку являє собою складну багатофакторно орієнтовану модель дій та заходів, необхідних для досягнення поставлених перспективних цілей в загальній концепції розвитку в області формування і використання фінансово-ресурсного потенціалу.