

УДК: 336.14  
DOI: 10.36919/2312-7812.4.2020.100

*О.М. Кузьмак, О.І. Кузьмак*

## СТАН ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНОГО ПОТЕНЦІАЛУ МІСЦЕВИХ ФІНАНСІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

У статті досліджені проблеми формування бюджетного потенціалу місцевих фінансів в Україні та в Рівненській області зокрема. Обґрунтовано доцільність підведення бюджетного потенціалу місцевих фінансів до одного з критеріїв чи узагальнюючих показників, відповідно до чого запропоновано здійснення оцінки бюджетного потенціалу місцевих фінансів, враховуючи стан його формування. Такий підхід передбачає необхідність оцінки структури формування неподаткової та податкової часток, що сприятиме не лише детальному дослідженню джерел та обсягів формування, а й отриманню оптимальних параметрів за критеріями економічної доцільності. Зазначено, що наразі відсутня система показників, за допомогою якої можна було б якісно оцінити формування бюджетного потенціалу місцевих фінансів. З практики можна зробити висновки, що бюджетні установи використовують лише економічний аналіз доходів і витрат, при цьому здійснюють оцінку абсолютної величини даних показників, порівнюють питому вагу податкових та неподаткових надходжень та аналізують видатки в розрізі статей. Встановлено, що протягом останніх років відбувалося зростання загальної суми надходжень до податкової частки бюджетного потенціалу Рівненської області. Виокремлено позитивні і негативні тенденції в оподаткуванні доходів фізичних осіб, та проаналізовано їх вплив на формування місцевого бюджету Рівненської області. Визначено, що серед податкових надходжень бюджетного потенціалу місцевих фінансів Рівненської області найбільшу частку мають податки на доходи фізичних осіб. Досліджено зарубіжний досвід щодо оподаткування доходів населення. В результаті аналізу визначено, що значним джерелом наповнення бюджету Рівненської області були податки і збори, пов'язані з використанням природних ресурсів. Запропоновано шляхи системного реформування бюджетного потенціалу Рівненської області в умовах децентралізації.

The article examines the problems of forming the budget potential of local finances in Ukraine and in Rivne region in particular. The expediency of bringing the budget potential of local finances to one of the criteria or generalizing indicators is substantiated, accordingly, it is proposed to assess the budget potential of local finances, taking into account the state of its formation. This will contribute not only to a detailed study of the sources and scope of local budgets, but also to obtain optimal parameters according to the criteria of economic feasibility. It is noted that today there is no system of indicators with which to qualitatively assess the formation of the budget potential of local finances. In practice, it can be concluded that budget institutions use only economic analysis of revenues and expenditures, while assessing the absolute value of these indicators, compare the share of tax and non-tax revenues and analyze expenditures by items. It is established that in recent years there has been an increase in the total amount of revenues to the tax share of the budget potential of Rivne region. Positive and negative trends in personal income taxation are highlighted, and their impact on the formation of the local budget of Rivne region is analyzed. It is determined that among the tax revenues of the budget potential of local finances of Rivne region, personal income taxes have the largest share. Foreign experience in personal income taxation has been studied. As a result of the analysis, it was determined that a significant source of filling the budget of Rivne region were taxes and fees related to the use of natural resources. The ways of systemic reforming of the budget potential of Rivne region in the

conditions of decentralization are offered. That is why, at the present stage, there is a need to study the formation of the budget potential of local finances.

Ключові слова: бюджетний потенціал, місцеві фінанси, бюджетна система, міжбюджетні трансферти, бюджетна децентралізація.

Key words: budget potential, local finances, budget system, interbudgetary transfers, budget decentralization.

**Постановка проблеми.** Задля ефективного формування бюджетного потенціалу місцевих фінансів необхідне здійснення оцінювання усіх фінансових потоків, що сприятиме забезпеченню ефективного управління в органах влади. На сьогодні ще немає розробленої єдиної системи показників, за допомогою яких буде можливим оцінити формування бюджетного потенціалу місцевих фінансів. Хоча необхідно відзначити, що існують певні науково-методичні підходи і методи, які дають змогу оцінити бюджетний потенціал певного регіону, при цьому кожен з даних методів містить як переваги так і недоліки, які в переважній більшості вимагають трудомісткої праці та мають достатньо низьку ймовірність отриманих результатів.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Окремі аспекти проблеми формування бюджетного потенціалу місцевих фінансів висвітлені в працях вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема Л.В. Лисяк, М.К. Дяченко [1], В.І. Покась [2], І.М. Вахович [3], І.О. Луніної [5], Н.В. Проць [6] та ін. Згадані вчені внесли великий вклад у розробку теоретичних та практичних аспектів бюджетного потенціалу місцевих фінансів. Однак дослідження методичних підходів до формування бюджетного потенціалу місцевих фінансів не знайшли достатнього відбиття у вітчизняній літературі. Саме тому, на сучасному етапі виникає необхідність у дослідженні формування бюджетного потенціалу місцевих фінансів. Однак, незважаючи на різноплановість та глибину проведених досліджень, у контексті децентралізації проблема формування бюджетного потенціалу місцевих фінансів залишається недостатньо вивченою.

**Мета і завдання дослідження.** Проаналізувати стан формування бюджетного потенціалу місцевих фінансів в умовах децентралізації.

**Виклад основного матеріалу.** В економічній літературі немає єдиного підходу до трактування сутності поняття «бюджетний потенціал». Значна частина науковців перевагу віддає ресурсному підходу, при цьому трактуючи бюджетний потенціал, як можливість акумулювати місцевою владою певний обсяг фінансових ресурсів, якими можна розпоряджатися, як на поточні потреби, так і на стратегічні цілі соціально-економічного розвитку.

Л.В. Лисяк, М.К. Дяченко відзначають, що «забезпечення стійкого розвитку місцевого самоврядування визначається здатністю місцевих бюджетів фінансувати відповідні потреби. Від бюджетної забезпеченості адміністративно-територіальної одиниці залежить ступінь виконання фінансових зобов'язань у частині освіти, охорони здоров'я, виконання доручень центральних органів влади, реалізація регіональних соціально-економічних програм. Бюджетна забезпеченість виявляється через бюджетний потенціал, який визначається наявністю стимулів для його нарощування у платників податків і податкових органів, рівнем розвитку бюджетної децентралізації, ступенем відповідності податкового законодавства потребам ринкової економіки, станом бюджетного та податкового планування, рівнем податкового адміністрування.

Бюджетний потенціал регіону розраховується, як сума податкових, неподаткових джерел та міжбюджетних трансфертів» [1]. На нашу думку, не варто враховувати міжбюджетні трансферти у бюджетному потенціалі, адже це показує пряму залежність місцевих фінансів від державних, а їх величина у бюджетному потенціалі не вважатиметься створеною самостійно. В.І. Покась, вважає, що «частка трансфертів центрального уряду в доходах бюджетів місцевих органів влади найкраще характеризує рівень централізації бюджетної системи, а рівень фінансової незалежності місцевих бюджетів є оберненим до неї показником» [2, с. 68].

Ефективне управління фінансами може допомогти місцевим громадам перетворити свої райони на краще місце для життя та роботи. Більшість жителів громади знають, які служби вони хотіли б мати у своєму районі. Наступним показником фінансової незалежності місцевого бюджету є частка власних і закріплених доходів у загальній структурі доходів місцевого бюджету. Чим більша частка власних та закріплених доходів у загальній сумі доходів, тим більш незалежним вважається місцевий бюджет, оскільки держава мінімально буде впливати на місцевий бюджет через систему трансфертів.

Проте, на даний час немає структуризованої системи, яка б враховувала всі фактори впливу на джерела формування бюджетного потенціалу місцевих фінансів. Саме тому, на наш погляд, не є доцільним підведення бюджетного потенціалу місцевих фінансів до якогось одного з критеріїв чи узагальнюючих показників, відповідно до чого, пропонуємо здійснювати оцінку бюджетного потенціалу місцевих фінансів, враховуючи стан його формування. Такий підхід передбачає необхідність оцінки структури формування неподаткової та податкової часток, що сприятиме не лише детальному дослідженню джерел та обсягів формування, а й отриманню оптимальних параметрів за критеріями економічної доцільності.

Нині відсутня система показників, за допомогою якої можна було б якісно оцінити формування бюджетного потенціалу місцевих фінансів. З практики можна зробити висновки, що бюджетні установи використовують лише економічний аналіз доходів і витрат, при цьому здійснюють оцінку абсолютної величини даних показників, порівнюють питому вагу податкових та неподаткових надходжень та аналізують видатки в розрізі статей.

За даними офіційної звітності Державної казначейської служби України, протягом січня-березня 2020 року до місцевих бюджетів України у сукупності надійшло 114,6 млрд грн (на 22,9 млрд грн, або на 16,6% менше, ніж за I квартал 2019 року), у тому числі: доходи загального фонду склали 104,9 млрд грн (на 23,4 млрд грн, або на 18,2% менше аналогічного періоду 2019 року); спеціального – 9,7 млрд грн (на 0,5 млрд грн, або на 5,8% більше аналогічного періоду 2019 року) [4].

Що стосується Рівненської області, то дані Державної казначейської служби в Рівненській області показують, що в період з 2014 по 2019 роки відбувалося зростання загальної суми надходжень до податкової частки бюджетного потенціалу, так обсяг податкових надходжень у 2019 році склав 2706,3 млн грн, що в 2,4 рази більше, ніж у 2014 році і на 49,2% більше, ніж у 2018 році. Величина податкових надходжень в доходах місцевого бюджету у 2018 році зменшилася на 4% в порівнянні з 2017 роком і склала 83,2%, а в 2019 році зросла до величини попередніх років і становила 88,7%.

Серед податкових надходжень бюджетного потенціалу місцевих фінансів Рівненської області мають велику частку податки на доходи, осяг яких склав в 2019 році 61,7% від усіх податкових надходжень до місцевого бюджету. Завдяки реформі децентралізації ще однією значною часткою наповнення податкової складової місцевого бюджету Рівненської області стали місцеві податки і збори, які склали в 2019 році 25,3% всіх податкових надходжень. Отже, саме дані види надходжень сформували 87% податкової складової бюджетного потенціалу Рівненської області.

Хотілося б відмітити, що зростання надходжень до даної частки місцевого бюджету у Рівненській області є позитивним напрямом формування бюджетного потенціалу, при цьому дане зростання відбулося, завдячуючи реформі децентралізації, адже до нього призвело: систематичне зростання мінімальної заробітної плати, що, відповідно, тягне за собою збільшення фонду оплати праці; намітилася тенденція до збільшення номінального ВВП.

При цьому, хотілося б відзначити, що попри позитивні зміни, спостерігаються і негативні тенденції в оподаткуванні доходів фізичних осіб, які ведуть до зменшення рівня податкової частки при формуванні місцевого бюджету Рівненської області, зокрема, все частішими є випадки заниження платниками оподатковуваного доходу, що веде за собою ухилення від сплати податків. Задля цього умисно неправильно відображається у звітності інформація про доходи та витрати. Окрім того, велике податкове навантаження на фонд заробітної плати призводить до тіньових домовленостей щодо виплати заробітної плати неофіційно. На думку І.О. Луніної, «чинна система зарахування податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів не створює зацікавленості місцевих органів влади у залученні населення та врахуванні його потреб при формуванні місцевих бюджетів. За таких умов податок на доходи фізичних осіб не відповідає принципу еквівалентності» [5, с. 8].

Зарубіжний досвід розвинутих країн показує, що оподаткування доходів населення є дієвим інструментом перерозподілу з чітко визначеними умовами суспільного добробуту, високим рівнем життя й доходів громадян. Удосконалення оподаткування доходів фізичних осіб в Україні повинно здійснюватися у напрямі забезпечення принципу соціальної справедливості [7, 8]. На відміну від України, де порядок, ставки, правила оподаткування податком на доходи фізичних осіб встановлюються виключно на загальнодержавному рівні, за кордоном органам місцевого самоврядування надано досить широкі права стосовно аналогічних податків. У таких країнах Європи, як Болгарія, Кіпр, Естонія, Греція, Латвія, Норвегія, Румунія особистий прибутковий податок належить до місцевих податків [7].

Стратегічно дане питання потребує впорядкування в наступному: в першу чергу, необхідно унормувати процедури утримання податку з доходів від продажу будь-якого майна, в тому числі землі, окрім того, також варто впорядкувати оподаткування доходів у вигляді спадщини й подарунків; по-друге, варто впровадити досвід щорічного декларування витрат, що сприятиме виявленню випадків перевищення витрат над задекларованими доходами. Дані заходи сприятимуть недопущенню ухилення від сплати податків, що є конституційним обов'язком кожного громадянина.

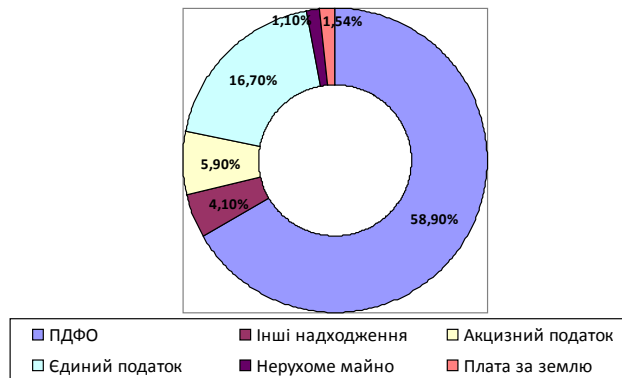
Значним джерелом наповнення бюджету Рівненської області були податки і збори, пов'язані з використанням природних ресурсів, структуру та динаміку надходжень яких узагальнено на рис.1.



**Рис. 1.** Податкові збори за спеціальне використання природних ресурсів у формуванні місцевого бюджету Рівненської області в 2014- 2019 рр., млн грн  
\* побудовано на даних Державної казначейської служби в Рівненській області

За даними офіційної звітності Державної казначейської служби України, у січні-березні 2019 року доходи бюджетів ОТГ, яких налічувалося 806 в Україні, склали 5,7 млрд грн і їх частка у структурі місцевих бюджетів становила 9,4% [4].

За підсумками I кварталу 2020 року, у структурі доходів загального фонду бюджетів ОТГ найбільшу частку становили надходження ПДФО – 7,2 млрд грн або 58,9%. Загальна сума місцевих податків і зборів склала 3,8 млрд грн, що становить 31,2% від доходів загального фонду. Надходження акцизного податку з роздрібних продаж склали 0,7 млрд грн, або 5,9% від усіх надходжень. З цієї суми акцизний податок з палива склав 0,4 млрд грн [4].



**Рис. 2.** Структура доходів загального фонду ОТГ (без трансфертів з державного бюджету) за I квартал 2020 року [4].

Із загального фонду бюджетів ОТГ проведено видатків на суму 16,7 млрд грн, у тому числі: на зарплату з нарахуваннями спрямовано 11,3 млрд грн (67,9% від всієї суми видатків), на оплату комунальних послуг та енергоносіїв – 1,1 млрд грн (6,4%).

За рахунок спеціального фонду з бюджетів ОТГ проведено капітальних видатків на 1,4 млрд грн. У розрізі функціональної класифікації видатків найбільший обсяг коштів протягом I кварталу 2020 року було спрямовано на фінансування освіти – 43,2 млрд грн, що становить 43,5% від загальної суми видатків, проведених з місцевих бюджетів [4].

**Висновки.** Отже, можемо стверджувати, що завдяки реалізації реформи децентралізації в Україні відбулися позитивні зрушення у формуванні місцевих бюджетів, що зокрема, яскраво видно на прикладі Рівненської області. Окрім того, необхідним є зростання повноважень місцевих органів влади задля наповнення місцевого бюджету доходами, а отже, зростання частки власного потенціалу. Виокремлені проблеми яскраво відображають необхідність здійснення системного формування бюджетного потенціалу наступними шляхами: забезпечення зростання ефективності функціонування підприємств комунальної сфери на місцевому рівні, що сприятиме збільшенню доходних надходжень в місцеві бюджети; створення умов для розвитку власного податкового потенціалу територій; розвиток та узаконення видобутку корисних копалин; застосування системи рейтингового оцінювання фінансового стану та якості управління фінансовою складовою місцевих органів влади.

1. *Лисяк Л.В., Дяченко М.К.* Міжбюджетні трансферти як інструмент забезпечення соціально-економічного розвитку регіонів. Науковий вісник Чернігівського державного інституту економіки і управління. Серія 1: Економіка. 2019. Вип. 2. С. 55-59.; 2. *Покась В.І.* Формування основ фінансової автономії місцевого самоврядування. Фінанси України. 2018. № 8. С. 67-73.; 3. *Вахович І.М., Камінська І.М.* Фінансова спроможність регіону: діагностика та механізм забезпечення: монографія. Луцьк: «Надстир'я», 2009. 400 с.; 4. *Місцеві бюджети: дані за I квартал 2020 року.* URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12481>; 5. *Луніна І.О.* Державні фінанси та реформування між бюджетних відносин: монографія. К.: «Наукова думка». 2006. 432 с.; 6. *Проць Н.В.* Формування податкових надходжень місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації. Фінансовий простір. №1 (17). 2015. С.221-227.; 7. Світовий досвід оподаткування (досвід розвитку та модернізації податкових служб країн світу). URL: <https://tax.gov.ua/arhiv/modernizatsiya-dps-ukraini/arkhiv/mijnarodniy-dosvid-rozvitk/svitovui-dosvid/>; 8. Пріоритети реформування та напрями перспективного розвитку міжбюджетних відносин в умовах бюджетної децентралізації в Україні. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/2136/>

1. *Lisyak, L.V. and Dyachenko, M.K.* (2019), Mizhbyudzhetni transferty yak instrument zabezpechennya sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku rehioniv. [Intergovernmental transfers as a tool to ensure socio-economic development of regions]. *Naukovyy visnyk Chernihivs'koho derzhavnoho instytutu ekonomiky i upravlinnya.* [Scientific Bulletin of the Chernihiv State Institute of Economics and Management]. Series 1: Economics. vol. 2. pp. 55-59. [in Ukrainian].; 2. *Pokas, V.I.* (2018), Formuvannya osnov finansovoyi avtonomiyi mistsevoho samovryaduvannya. [Formation of the foundations of financial autonomy of local self-government]. *Finansy Ukrayiny.* [Finance of Ukraine]. № 8. pp. 67-73. [in Ukrainian]. 3. *Vakhovych, I.M., and Kaminska, I.M.* (2009), Finansova spromozhnist' rehionu: diahnostyka ta mekhanizm zabezpechennya: monohrafiya. [Financial capacity of the region: diagnostics and support mechanism: monograph]. *Lutsk: Nadstyria.* 400 p. [in Ukrainian].; 4. *Mistsevi byudzhety: dani za I kvartal 2020 roku.* [Local budgets: data for the first quarter of 2020]. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12481>[in Ukrainian].; 5. *Lunina, I.O.* (2006), Derzhavni finansy ta reformuvannya mizh byudzhetnykh vidnosyn: monohrafiya. [Public finance and reform between budgetary relations: monograph]. K.: «Scientific thought». 432 p. [in Ukrainian].; 6. *Prots, N.V.* (2015), Formuvannya podatkovykh nadkhodzen' mistsevykh byudzhetyv

v konteksti byudzhetnoyi detsentralizatsiyi. [Formation of tax revenues of local budgets in the context of budget decentralization]. Finansovyy prostir. [Financial space]. №1(17). pp..221-227. [in Ukrainian].; 7. Svitovyy dosvid opodatkovannya (dosvid rozvytku ta modernizatsiyi podatkovykh sluzhb krayin svitu). [World experience of taxation (experience of development and modernization of tax services of the world)]. URL: <https://tax.gov.ua/arhiv/modernizatsiya-dps-ukraini/arkhiv/mijnarodniy-dosvid-rozvitk/svitovui-dosvid/> [in Ukrainian].; 8. Priorytety reformuvannya ta napryamy perspektyvnoho rozvytku mizhbyudzhetnykh vidnosyn v umovakh byudzhetnoyi detsentralizatsiyi v Ukraini. [Priorities of reform and directions of perspective development of interbudgetary relations in the conditions of budgetary decentralization in Ukraine]. URL: <http://old2.niss.gov.ua/articles/2136/> [in Ukrainian].

УДК: 336.717:330.131.7

DOI: 10.36919/2312-7812.4.2020.106

*О.В. Герасимова*

## ІДЕНТИФІКАЦІЯ РИЗИКІВ ПЛАТІЖНИХ СИСТЕМ

У статті обґрунтовано, що розвиток трансформаційних процесів надання банківськими установами нових послуг та якісно нових форм взаємодії з клієнтами обумовлюють потребу в ідентифікації та діагностиці ризиків платіжних систем банківських установ. Визначено, що виявлення ризику — це визнання та розуміння наявних ризиків або ризиків, що можуть виникнути у зв'язку з новими діловими ініціативами. Аргументовано, що діагностика ризиків платіжних систем банківських установ передбачає оцінку ризику, виходячи з аналізу загроз, вразливості та наслідків їх реалізації. Охарактеризовано основний етап діагностики ризиків платіжних систем банківських установ, яким є аналіз загроз, що включає визначення характеру, джерел, ймовірності та наслідків встановлених загроз та вразливостей, метою чого є досягнення цілісного розуміння кожного ризику, яке складається із поєднання загрози, вразливості та наслідків з тим, щоб надалі можна було присвоїти їм певні відносні значення. Обґрунтовано, що аналіз ймовірності полягає у визначенні вірогідності практичної реалізації можливого ризику без урахування наявних заходів, що вживаються на даний момент для попередження або зниження такого ризику. Визначено, що ймовірність має бути віднесена до однієї із наступних категорій: низька (шансів для реалізації ризику практично не існує, але й не можна стверджувати, що їх взагалі немає); середня (вірогідність реалізації ризику за даних обставин існує, але частота реалізації такого ризику є невисокою); висока (вірогідність реалізації ризику за даних обставин та частота реалізації такого ризику є високими). Представлено етапи оцінки кожного ризику, методичний підхід щодо визначення загального його рівня, шкалу ідентифікації загального рівня ризику платіжних систем банківських установ та результати діагностування ризиків платіжних систем банківських установ.

The article substantiates that the development of transformational processes of banking services providing new services and qualitatively new forms of interaction with customers necessitate the need to identify and diagnose the risks of payment systems of banking institutions. Risk identification is the recognition and understanding of existing risks or risks that may arise in connection with new business initiatives. It is argued that the diagnosis of risks of payment systems of banking institutions involves risk assessment based on the analysis of threats, vulnerabilities and consequences of their implementation. The main stage of risk diagnosis of payment systems of banking institutions is described, which is the analysis of threats, which includes determining