

ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНКИ ФІНАНСОВОЇ СТІЙКОСТІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

THEORETICAL APPROACHES TO THE ASSESSMENT OF THE LOCAL BUDGET FINANCIAL SUSTAINABILITY IN CONDITIONS OF THE DECENTRALIZATION

Стаття присвячена основним питанням становлення політики фінансової децентралізації органів місцевого самоврядування відповідно до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була розроблена згідно з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування. Встановлено, що фінансова децентралізація включає децентралізацію бюджету, яка включає податкову децентралізацію. Становлення фінансової децентралізації охоплює всю систему місцевих фінансів і визначається введенням органами місцевого самоврядування не лише низки видаткових повноважень для забезпечення власних функцій самоврядування та делегованих видаткових повноважень, але й розширення фінансової незалежності в рамках формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування. Визначено, що оцінювання фінансової децентралізації ефективно здійснювати через призму показників фінансової стійкості місцевих бюджетів, адже фінансова стабільність регіону характеризується наявними ресурсами та відображає здатність місцевих органів влади виконувати покладені на них завдання відповідно до законодавства.

Ключові слова: місцеве самоврядування, місцеві бюджети, фінансова децентралізація, фінансова стійкість, фінансовий потенціал.

Стаття посвячена основним вопросам становления политики финансовой децентрализации органов местного самоуправления в соответствии с Концепцией реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, которая была разработана согласно положениям Европейской хартии местного самоуправления. Установлено, что финансовая децентрализация включает децентрализацию бюджета, которая включает налоговую децентрализацию. Становление финансовой децентрализации охватывает всю систему местных финансов и определяется введением органами местного самоуправления не только ряда расходных полномочий для обеспечения собственных функций самоуправления и делегированных расходных полномочий, но и расширения финансовой независимости в рамках формирования финансовых ресурсов органов местного самоуправления. Определено, что оценивание финансовой децентрализации эффективно осуществлять через призму показателей финансовой устойчивости местных бюджетов, ведь финансовая стабильность региона характеризуется имеющимися ресурсами и отражает способность местных органов власти выполнять возложенные на них задания в соответствии с законодательством.

децентрализации органов местного самоуправления в соответствии с Концепцией реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине, которая была разработана согласно положениям Европейской хартии местного самоуправления. Установлено, что финансовая децентрализация включает децентрализацию бюджета, которая включает налоговую децентрализацию. Становление финансовой децентрализации охватывает всю систему местных финансов и определяется введением органами местного самоуправления не только ряда расходных полномочий для обеспечения собственных функций самоуправления и делегированных расходных полномочий, но и расширения финансовой независимости в рамках формирования финансовых ресурсов органов местного самоуправления. Определено, что оценивание финансовой децентрализации эффективно осуществлять через призму показателей финансовой устойчивости местных бюджетов, ведь финансовая стабильность региона характеризуется имеющимися ресурсами и отражает способность местных органов власти выполнять возложенные на них задания в соответствии с законодательством.

Ключевые слова: местное самоуправление, местные бюджеты, финансовая децентрализация, финансовая устойчивость, финансовый потенциал.

УДК 352.07

<https://doi.org/10.32843/bses.57-7>

Левківський І.Б.

аспірант
ВНЗ «Київський університет
ринкових відносин»

Levkivskiy Ivan

Higher School "Kyiv University
of Market Relations"

The paper is devoted to the topical issues of developing systematic approaches to the assessment of the financial sustainability and effective system of using funds of the local budgets. Formation of the policy of financial decentralization of the Ukrainian local government bodies is carried out in accordance with the Concept of the Reform of Local Government and Territorial Organization of Authority in Ukraine, which was developed pursuant to the provisions of the European Charter of Local Self-Government. It is determined that the financial decentralization includes budget decentralization, which in turn includes tax decentralization. The financial decentralization formation covers the entire system of local finances and is determined by the introduction of not only a number of spending powers by the local self-government bodies to ensure own functions of self-government delegated spending powers, but also expanding financial independence as part of the formation of the financial resources of local governments. It is stated that the lack of a comprehensive and balanced approach to the local budget reform organization hinders the transformation of the financial decentralization into a real tool for ensuring the development of local self-government bodies. It is established that the financial decentralization assessment is effective through the prism of local budgets financial sustainability indicators, because the financial stability of the region is characterized by the available resources and reflects the ability of local self-government bodies to perform their tasks in accordance with law. The financial sustainability of the budget makes it possible to have a comprehensive idea of the strength of the financial foundations of the local government bodies, which is one of the priorities of the financial resources decentralization policy. It is proposed to develop for a certain type of financial stability a strategy of sustainable development (increase in budget opportunities), which involves intensifying the work of local self-government bodies to expand tax and non-tax sources of revenue by identification of the reserves and use of alternative sources of local budgets.

Key words: local self-government, local budgets, financial decentralization, financial sustainability, financial potential.

Постановка проблеми. Соціально-економічні та політичні перетворення, які продовжуються в Україні з часу проголошення незалежності, сприяли активізації процесу демократизації суспільства та держави. В результаті цих перетворень було розпочато розроблення європейської моделі місцевого самоврядування, яка є інструментом вирішення місцевих проблем, надання суспільних благ та послуг, реалізації інтересів територіальних громад. Місцеве самоврядування – це головний механізм, який

забезпечує зв'язок громадян із державою та гарантує можливість їх участі в державному управлінні.

Основною метою реформи місцевого самоврядування є надання органам місцевого самоврядування можливостей самостійно, за рахунок власних коштів, вирішувати нагальні питання місцевого значення, тому актуальним є розроблення системних підходів до оцінювання фінансової стійкості та ефективної системи використання коштів місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питанням оцінки фінансової стійкості та фінансової спроможності місцевих бюджетів приділяють увагу такі вчені, як Н.О. Бікадорова, І.М. Вахович, І.М. Камінська, Ю.М. Воробійов, О.І. Дем'янчук, С.Я. Кондратюк, Н.В. Осадчук, О.М. Крук, О.Б. Снісаренко.

Постановка завдання. Метою статті є узагальнення теоретичних та прикладних питань фінансової стійкості й фінансової спроможності місцевих бюджетів в умовах децентралізації.

Виклад основного матеріалу дослідження. Найвищим проявом демократії в державі є наявність органів місцевого самоврядування, здатних забезпечити ефективне функціонування адміністративно-територіальних одиниць та бути фінансово надійними у вирішенні соціально-економічних питань.

Значним кроком на шляху посилення реалізації політики фінансової децентралізації можна вважати прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була розроблена відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування [6] на основі пропозицій вітчизняних та міжнародних експертів та за погодженням з представниками асоціацій органів місцевого самоврядування.

Положення цієї Концепції визначили цілі реформи, якими є забезпечення доступності та якості державних послуг; досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади; визначення обґрунтованих територіальних основ діяльності органів місцевого самоврядування та виконавчих органів, здатних забезпечити доступність та якість державних послуг; створення незалежних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних та делегованих повноважень [11]. Реалізація визначених завдань здійснюється в кілька етапів.

На підготовчому етапі реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [10] значна частина завдань вже була виконана.

Відповідно до цих законодавчих актів, система фінансової децентралізації органів місцевого самоврядування та впорядковані підходи до її організації були докорінно змінені.

На основі робіт вітчизняних учених [1; 5] та аналізу положень міжнародно-правових актів [6] стосовно місцевого самоврядування можна стверджувати, що організаційний склад місцевих фінансів в умовах трансформаційної економіки має складну й розгалужену структуру, тоді як значення місцевих бюджетів в організаційній структурі місцевих фінансів має тенденцію до зростання.

Отже, сьогодні в Україні ключова роль у розвитку системи фінансової підтримки органів місцевого самоврядування належить місцевим бюджетам, оскільки вони акумулюють понад 90% фінансових ресурсів місцевих органів влади. Відповідно, це є свідченням того, що місцеві бюджети складають основу цієї системи та є її матеріальним виразом. Формування стійких місцевих бюджетів дає змогу місцевим органам влади мати фінансову базу для реалізації своїх повноважень, визначених Конституцією України, законами та іншими нормативно-правовими актами.

Практичний досвід зарубіжних країн розвитку органів місцевого самоврядування, що функціонують на основі дотримання вимог Європейської хартії про місцеве самоврядування [6] та Світової декларації місцевого самоврядування, підтвердив необхідність створення сприятливих умов для ефективного функціонування адміністративно-територіальних одиниць. Ці нормативно-правові акти є основою забезпечення децентралізації влади, оскільки врахування їх положень у бюджетному та податковому законодавстві країни дає змогу забезпечити достатній рівень фінансової незалежності органів місцевого самоврядування, нівелюючи відмінності, що виникають у рамках фінансового потенціалу, розвиток галузей економіки, національної соціальної інфраструктури, демографічної ситуації, географічного розташування адміністративно-територіальних одиниць.

Незважаючи на наявність певних розбіжностей у поглядах вітчизняних учених [4; 7] на визначення типів децентралізації, у своїх дослідженнях вони одногослоно зазначають, що процес розмежування фінансових ресурсів відіграє ключову роль у здійсненні політики децентралізації влади в країні. В результаті аналізу підходів вітчизняних учених до визначення сутності категорій «фінансова децентралізація», «бюджетна децентралізація» та «податкова децентралізація» можна зробити висновок, що фінансова децентралізація – це більш широке поняття, що включає децентралізацію бюджету, яка включає податкову децентралізацію (рис. 1).

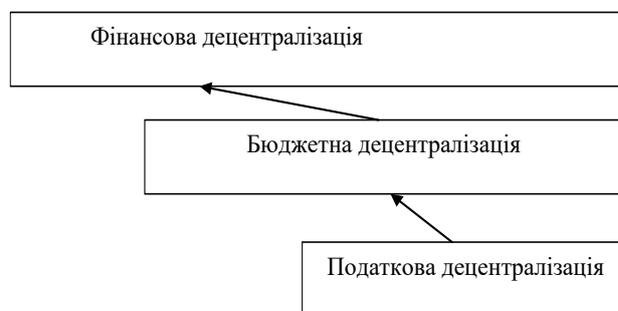


Рис. 1. Структура фінансової децентралізації

Складовими елементами податкової децентралізації є:

– зміцнення інституту місцевого оподаткування та посилення його значення у формуванні доходів місцевих бюджетів;

– перерозподіл та закріплення за місцевими бюджетами частки загальнодержавних податків та зборів.

Бюджетна децентралізація включає елементи податкової децентралізації та додатково такі складові частини:

– розподіл видаткових повноважень між рівнями бюджетної системи згідно з принципом субсидіарності;

– збільшення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в межах формування та використання неподаткових надходжень і доходів від операцій з капіталом місцевих бюджетів;

– формування у структурі місцевих бюджетів цільових фондів;

– прямі міжбюджетні відносини між місцевими бюджетами та державним бюджетом;

– спрощення процедури здійснення органами місцевого самоврядування місцевих запозичень.

Фінансова децентралізація органів місцевого самоврядування передбачає такі додаткові складові частини [2, с. 188]:

– створення органами місцевого самоврядування умов для стимулювання підприємницької діяльності в регіоні;

– розширення доступу органів місцевого самоврядування до вітчизняного та міжнародного фінансового ринку;

– створення реальних умов для реалізації права органами місцевого самоврядування створювати фінансово-кредитні та інші прибуткові установи комунальної форми власності.

Аналіз основних положень фінансової децентралізації доводить, що цей процес охоплює всю систему місцевих фінансів і визначається введенням органами місцевого самоврядування не лише низки видаткових повноважень для забезпечення власних функцій самоврядування та делегованих видаткових повноважень, але й розширення фінансової незалежності в рамках формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Відсутність комплексного та збалансованого підходу до організації реформ у цьому напрямі перешкоджає перетворенню фінансової децентралізації на реальний інструмент забезпечення розвитку органів місцевого самоврядування. Як наслідок, органи місцевого самоврядування не в змозі повністю задовольнити потреби населення у суспільних благах.

Таким чином, можна стверджувати, що оцінювання ступеня фінансової децентралізації органами місцевого самоврядування здійснюється лише на основі визначення частки доходів та видатків місцевих бюджетів у валовому внутрішньому продукті та у зведеному бюджеті країни

[12, с. 20]. Однак для прийняття обґрунтованих управлінських рішень як на державному рівні, так і на рівні окремої адміністративно-територіальної одиниці ці макропоказники не є повністю інформативними і лише загалом визначають рівень здійснення фінансової децентралізації.

Аналіз зарубіжних методик оцінки фінансової децентралізації доводить, що оцінювання через призму показників фінансової стійкості місцевих бюджетів є більш доцільним та справедливим. Дійсно, як зазначають провідні вітчизняні вчені, фінансова стабільність регіону характеризується наявними ресурсами та відображає здатність місцевих органів влади виконувати покладені на них завдання відповідно до законодавства [8, с. 135; 9, с. 136].

Фінансова стійкість бюджету дає змогу мати комплексне уявлення про міцність фінансових основ діяльності органів місцевого самоврядування (рис. 2), що є одним з пріоритетних завдань реалізації політики децентралізації фінансових ресурсів.

Відповідно, для всебічного аналізу та оцінювання рівня фінансової децентралізації пропонується методологічний підхід, заснований на здійсненні таких основних етапів [3, с. 87].

1) Підготовчий, який включає аналіз та оцінку чинного законодавства щодо формування та використання фінансових ресурсів, накопичених у місцевих бюджетах; аналіз соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці; аналіз виконання місцевих бюджетів з точки зору доходів і видатків.

2) Базовий, який включає визначення та оцінку якісних характеристик фінансової стійкості місцевих бюджетів, тобто розрахунок бюджетних коефіцієнтів, що характеризують фінансову стійкість місцевого бюджету певної адміністративно-територіальної одиниці; порівняння отриманих результатів зі встановленими пороговими значеннями коефіцієнтів фінансової стійкості та визначення типу фінансової стійкості місцевого бюджету.

3) Підсумковий, який включає розрахунок інтегрального показника рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів. Запропонована систематична оцінка рівня фінансової децентралізації, заснована на визначенні стійкості місцевого бюджету, дає змогу надати всебічне уявлення про силу фінансової бази місцевих бюджетів, що є одним із пріоритетних завдань реалізації політики децентралізації влади в країні.

Беручи до уваги вищезазначену особливість побудови системи місцевих фінансів в Україні, відзначаємо, що сьогодні місцеві бюджети функціонують у контексті розвитку фінансової децентралізації.

Слід зазначити, що процес формування та реалізації положень про фінансову децентралізацію в Україні відбувається досить повільно і з певними труднощами.

Висновки з проведеного дослідження. На основі наукових розробок вітчизняних учених та врахування сучасних особливостей реалізації політики фінансової децентралізації обґрунтовано систему базових значень показників фінансової стійкості. Відсутність комплексного та збалансованого підходу до організації реформ у цьому напрямі перешкоджає перетворенню фінансової децентралізації на реальний інструмент забезпечення розвитку органів місцевого самоврядування. Як наслідок, органи місцевого самоврядування не в змозі повністю задовольнити потреби населення в суспільних благах.

Для певного типу фінансової стійкості необхідно розробити стратегію сталого розвитку (збільшення бюджетних можливостей), яка передбачає активізацію роботи органів місцевого самоврядування щодо розширення податкових та неподаткових джерел формування дохідної частини бюджету шляхом виявлення резервів та використання альтернативних джерел формування фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Бикадорова Н.О. Фінансова децентралізація місцевого самоврядування. *Економічний вісник Донбасу*. 2010. № 2(20). С. 145–151.
2. Вахович І.М., Камінська І.М. Резерви нарощування фінансової спроможності регіонів України. *Актуальні проблеми економіки*. 2010. № 3(105). С. 187–196.
3. Воробйов Ю.М. Формування фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах підвищення самостійності регіонів : монографія. Мелітополь, 2012. 250 с.
4. Дем'янчук О.І. Децентралізація фінансових ресурсів місцевими бюджетами України. *Наукові записки НУ «Острозька академія»*. 2013. Вип. 21. С. 139–143.
5. Дем'янчук О.І. Теоретичні основи фінансового потенціалу адміністративно-територіальної одиниці. *Наукові записки. Серія «Економіка»*. 2017. Вип. 23. С. 153–160.
6. Європейська хартія про місцеве самоврядування : Закон України від 15 липня 1997 року № 52/97–ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 11.09.2020).
7. Камінська І.М. Фінансова спроможність регіону: діагностика та механізми забезпечення. *Економічний форум*. Луцьк : РВВ ЛНТУ, 2011. № 2. С. 131–144.
8. Кондратюк С.Я., Осадчук Н.В. Фінансова спроможність як категорія публічних фінансів: сутність та складові. Київ : ДВНЗ «Київський національний еко-

Фінансова стійкість місцевих бюджетів

Визначається спроможністю місцевих органів самоврядування протистояти внутрішнім та зовнішнім загрозам, що впливають на рівень їх платоспроможності

Характеризується здатністю органів місцевого самоврядування акумулювати такий обсяг фінансових ресурсів який буде достатнім для забезпечення їх видаткових повноважень, що гарантуватимуть членам адміністративно-територіальних одиниць порівняного рівня громадських благ та послуг

Сприяє стабільному соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць не залежно від фінансової допомоги органів влади вищого рівня

Рис. 2. Характеристика фінансової стійкості місцевих бюджетів

номічний університет ім. Вадима Гетьмана», 2008. Вип. 10. С. 133–138.

9. Крук О.М. Якісна оцінка фінансової стійкості місцевого бюджету. *Вісник Донбаської державної машинобудівної академії*. 2011. № 3(24). С. 133–137.

10. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 року № 308-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-p> (дата звернення: 11.09.2020).

11. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> (дата звернення: 11.09.2020).

12. Снісаренко О.Б. Оцінка фінансової стійкості місцевих бюджетів. *Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі: проблеми теорії та практики*. 2010. № 1. С. 18–27.

REFERENCES:

1. Bikadorova N.O. (2010) Finansova decentralyzatsiia miscevoho samovraduvanna [Financial decentralization of the local self-government]. *Economic Bulletin of Donbas: Academic Periodical*, vol. 2(20), pp. 145–151.
2. Vakhovych I.M., Kaminska I.M. (2010) Rezervy naroshuvannya finansovoii spromognosti regioniv Ukraini [Reserves for increasing the financial capacity of the Ukrainian regions]. *Topical economic problems*, vol. 3(105), pp. 187–196.
3. Vorobyov Yu.M. (2012) *Formuvanna finansovoii stiykosti miscevich budjetiv v umovach pidvischenna samostiinosti regioniv* [Formation of financial sustainability of the local budgets in the conditions of increased independence of the regions: monograph]. Melitopol: Publishing House. (in Ukrainian)

4. Demyanchuk O.I. (2013) Decentralyzasia finansovoiykh resursiv miscevimy budgetamy Ukraini [Decentralization of the financial resources by the local budgets of Ukraine]. Proceedings of the National University of Ostroh Academy: collection of studies, vol. 21. Ostroh: National University of Ostroh Academy, pp. 139–143.

5. Demyanchuk O.I. (2017) Teoretychny osnovy finansovoho potentsialu administrativno-teritorialnoy odinitycy [Theoretical foundations of the financial potential of the administrative-territorial unit]. Proceedings. "Economy" series, vol. 23, pp. 153–160.

6. Zakon Ukrayiny "Evropeyska hartia pro misceve samovraduvanna" [European Charter of Local Self-Government ratified by the Law of Ukraine No. 52/97-BP dated 15.07.1997]. Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (accessed 11 September 2020).

7. Kaminska I.M. (2011) Finansova spromognist region: diahnostika ta mehanizmy zabespechenya [Financial capacity of the region: diagnostics and support mechanisms]. *Economic Forum: Academic periodical*, vol. 2, pp. 131–144.

8. Kondratyuk S.Ya., Osadchuk N.V. (2008) Finansova spromognist yak katehoriya publychnykh finansiv [Financial capacity as a category of public finances: essence and components], vol. 10. Kiyiv: Ministry of Education and Science of Ukraine, State Higher Edu-

cation Institution "Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman", pp. 133–138.

9. Kruk O.M. (2011) Yakysna ocinca finansovoiy stiykosti miscevich budjetyv [Qualitative assessment of the local budget financial sustainability]. *Bulletin of the Donbas State Engineering Academy. Collection of studies*, vol. 3(24), pp. 133–137.

10. Rosporadgena Kabinetu Ministriv Ukraini "Pro shvalenia Konceptii reformuvania miscevich budjetyv" [On approval of the Concept of the local budget reforming. Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 23.05.2007 No. 308-p]. Available at: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/308-2007-p> (accessed 11 September 2020).

11. Rosporadgena Kabinetu Ministriv Ukraini "Pro shvalenia Konceptii reformuvania miscevoho samovraduvanna ta teritorialnoy organisacii vladi v Ukraini" [On approval of the Concept of the Reform of Local Government and Territorial Organization of Authority in Ukraine. Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 01.04.2014 No. 333-p]. Available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p> (accessed 11 September 2020).

12. Snisarenko O.B. (2010) Ocinca finansovoiy stiykosti miscevich budjetyv [Assessment of the local budget financial sustainability]. *Economics and management of engineering enterprises: problems of theory and practice. Collection of studies*, vol. 1, pp. 18–27.