

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ОЦІНЮВАННЯ ФІНАНСОВОЇ ТА БЮДЖЕТНОЇ САМОСТІЙНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Обґрунтовано необхідність та розкрито теоретико-методологічні основи оцінювання фінансової та бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування. Розроблено показники та пропозиції щодо організації процесу оцінювання бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: фінансова самостійність, бюджетна самостійність, місцеве самоврядування, бюджетна децентралізація, оцінювання самостійності.

Забезпечення самостійності органів місцевого самоврядування в будь-якій демократичній державі є усвідомленою необхідністю. Реалізація цього завдання дає змогу зберегти та розвинути демократичні устої суспільного життя, прискорити економічний і соціальний розвиток адміністративно-територіальних одиниць та якнайповніше задовольнити основні потреби громадян відповідно до запитів і вподобань, сформованих у тій чи іншій місцевості. Висока значущість фінансової самостійності органів місцевого самоврядування і критично низький рівень її в Україні переконують у необхідності розробки науково обґрунтованої стратегії її посилення. Це зумовлює необхідність розвитку теоретичних засад забезпечення й оцінювання фінансової самостійності органів місцевого самоврядування.

Окремі питання оцінювання фінансової самостійності органів місцевого самоврядування розглядали у своїх публікаціях В. І. Барецький, В. В. Зайчикова, О. П. Кириленко, В. І. Кравченко, М. Б. Лаврів, І. О. Луніна, К. В. Павлюк, В. І. Покась, С. В. Слухай, Л. Л. Тарангул, І. О. Хомра та інші українські вчені. У зарубіжній економічній літературі ці питання вивчалися у працях Р. Бірда, Х. Блохлігера, Р. Ебела, Л. Л. Ігоніної, С. Ілмаза, Д. Кінга, Ч. Мак-Лура, Х. Мартинеса-Васкеза, Г. Б. Поляка, І. В. Стародубовської, Х. Ціммермана, А. Шаха, О. М. Швецова та інших науковців. Утім, спеціально присвячених зазначеній проблематиці досліджень досі залишається дуже мало, особливо в українській економічній літературі. Відтак, наукові пошуки у цій площині є дуже актуальними, зокрема щодо комплексного та всебічного теоретичного обґрунтування оптимальної моделі оцінювання фінансової самостійності органів місцевого самоврядування. Названа обставина обумовила вибір теми статті та її актуальність.

Метою статті є розробка теоретико-методологічних засад і вироблення пропозицій щодо вдосконалення оцінювання фінансової та бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування в Україні.

У науковій літературі посилення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування розглядають, як правило, одним з аспектів фіскальної децентралізації. З огляду на це, рівень фінансової самостійності органів місцевої влади часто визначають на основі макропоказників, які застосовуються для

визначення ступеня фіскальної децентралізації. Найчастіше в цьому разі для оцінювання фінансової незалежності розраховують частки доходів і видатків місцевих бюджетів у ВВП й у зведеному бюджеті країни та частку урядових трансфертів у сукупних надходженнях органів місцевого самоврядування. Однак цей підхід має два головні недоліки. По-перше, він не придатний для вимірювання ступеня фінансової незалежності окремих органів місцевого самоврядування. До того ж одержані в результаті його застосування усереднені показники по країні зазвичай є необ'єктивними у зв'язку з наявністю вертикальних і горизонтальних міжтериторіальних диспропорцій у фінансовому забезпеченні цих органів. По-друге, ступінь децентралізації суспільних фінансових ресурсів і структура сукупних доходів і видатків місцевих бюджетів держави, що визначаються із застосуванням зазначеного підходу, не відображають повною мірою спроможність органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання формування та використання фінансових ресурсів на підвідомчій території.

На нашу думку, оцінювання фінансової самостійності місцевого самоврядування не може бути зведено винятково до кількісної, тим більше усередненої оцінки. Виконання цього завдання потребує дослідження впливу багатьох чинників із врахуванням синергічного ефекту від одночасного їх застосування. Проте, як засвідчує аналіз наукових джерел, процедура оцінювання фінансової самостійності (незалежності) зводиться найчастіше до розрахунку одного чи кількох показників, що характеризують ступінь децентралізації бюджетних ресурсів держави або структуру доходів місцевих бюджетів.

Так, на думку В. І. Барецького, показник фінансової незалежності територіальних органів влади визначається часткою доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету країни [1, с. 67]. Утім, запропонований показник дає змогу оцінити винятково масштаби перерозподілу суспільних доходів між бюджетами органів влади різних рівнів, не відображає ступінь самостійності територій у питаннях формування та витрачання бюджетних коштів і тому може бути застосований радше як допоміжний індикатор.

Російський учений Я. Б. Хесін стверджує, що ступінь фінансової самостійності органів місцевої влади

визначається часткою доходів місцевих бюджетів, що надходять із власних джерел, яка відображає силу впливу цих органів на повноту мобілізації бюджетних доходів [2, с. 31]. Цієї ж думки дотримується його співвітчизник О. М. Швецов, котрий вважає власні доходи «мірилом реальної фінансової самостійності місцевого самоврядування» [3, с. 69]. Загалом погоджуючись з доцільністю застосування вищевказаного показника, ми однак вважаємо недостатньо обґрунтованим висновок дослідників [4, с. 201], котрі називають його найуніверсальнішим показником рівня самостійності місцевих бюджетів. Він не враховує дії чинників, що не менш відчутно впливають на ступінь фінансової незалежності територіальних спільнот (можливість визначати напрямки бюджетних видатків, робити місцеві запозичення, встановлювати тарифи на комунальні послуги тощо). Крім цього, зауважимо, що наукові підходи до виокремлення власних доходів органів місцевого самоврядування суттєво відрізняються, а сила впливу цих органів на формування різних видів «власних» надходжень диференційована від малопомітної до визначальної.

Зі структурою дохідної частини місцевих бюджетів пов'язують рівень бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування чимало українських і російських учених. Наприклад, Л. Л. Тарангул пропонує застосовувати коефіцієнт автономії, що показує частку власних і закріплених доходів у сукупних надходженнях місцевого бюджету [5, с. 196–197], а К. В. Павлюк визначає його як співвідношення між власними та закріпленими доходами [6, с. 263]. А. М. Омаров також пропонує порівнювати співвідношення обсягів надходжень, але вже трьох видів фінансових ресурсів: 1) коштів, що передаються органам місцевого самоврядування державною владою; 2) власних коштів, отриманих у результаті діяльності органів місцевого самоврядування та муніципальних підприємств; 3) запозичених коштів [7, с. 243].

Вважаючи, що «основною самостійності місцевих бюджетів різних рівнів повинні бути власні та закріплені доходи», автори посібника «Державні фінанси в транзитивній економіці» (2003 р.) зазначають, що частка цих доходів у сукупних надходженнях місцевих бюджетів визначає ступінь самостійності місцевих бюджетів: «В Україні власні і закріплені доходи в середньому становлять 46 відсотків доходів до місцевих бюджетів. Отже, можна сказати, що і самостійність місцевих бюджетів в Україні становить також 46 відсотків» [8, с. 178]. Цей підхід є, на нашу думку, спрощеним. Адже, застосовуючи його, можна, наприклад, стверджувати, що ступінь бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування у Великобританії чи Нідерландах, де вони повністю контролюють ставки місцевих податків і наділені широкими фінансовими повноваженнями [9, с. 422], є значно нижчим, ніж у нашій країні, де місцеві ради гірше забезпечені бюджетними ресурсами та обмеженіші в питаннях реалізації бюджетного процесу.

Ширший, але також неповний перелік показників, які можуть бути застосовані для оцінювання ступеня фінансової незалежності та бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування, запропонований російськими вченими Л. Л. Ігоніною та Г. Б. Поляком. На думку Л. Л. Ігоніної [10, с. 120–121], такими показниками є коефіцієнт співвідношення між податковими доходами та сукупними доходами муніципального утворення та частки місцевих податків

у загальному обсязі податкових надходжень держави, доходах зведеного бюджету і валовому внутрішньому продукті країни. У праці Г. Б. Поляка [11, с. 459] розглянуто три показники, що придатні для оцінювання бюджетної самостійності місцевого самоврядування: коефіцієнт співвідношення регулюючих і власних бюджетних доходів; коефіцієнт автономії – частка власних доходів у сукупних надходженнях бюджету; коефіцієнт забезпечення мінімальних витрат власними доходами.

Варто зауважити, що всі вищерозглянуті показники, за винятком останнього, характеризують самостійність органів місцевого самоврядування лише в питаннях формування доходів. Однак застосування їх не дає змоги належним чином дослідити навіть цей аспект фінансової самостійності. З огляду на це та у зв'язку з необхідністю забезпечення порівнянності результатів оцінювання з даними зарубіжної статистики, можна скористатися розповсюдженою за кордоном методикою визначення податкової самостійності субнаціональних органів влади на основі класифікації Організації економічного співробітництва та розвитку [12, с. 24–26]. У ній, залежно від ступеня контролю джерел надходжень цими органами, виокремлені такі групи податкових доходів:

- а) податкова база та ставка яких визначаються органами місцевої чи регіональної влади;
- б) на місцевому чи регіональному рівнях визначаються лише ставка або с) лише податкова база;
- д) податкові відрахування, у тому числі:
 - d1) нормативи та порядок розмежування яких встановлюються на місцевому чи регіональному рівнях;
 - d2) які можуть бути змінені лише за згодою органів місцевої чи регіональної влади;
 - d3) рішення щодо яких ухвалюються на загальнодержавному рівні, але винятково в законодавчому порядку;
 - d4) розподіл яких здійснюється центральним урядом самостійно і відбувається щороку як окрема процедура бюджетного процесу;
- е) податкові доходи бюджетів органів місцевої чи регіональної влади, ставки та база яких визначаються центральним урядом.

Беручи за основу класифікацію Організації економічного співробітництва та розвитку, низка зарубіжних економістів до «власних» відносять доходи, що відповідають умовам а – с, тобто ті, котрі повністю чи значною мірою контролюються на місцевому чи регіональному рівнях [13, с. 116–123; 14, с. 8]. Поділом обсягу цих надходжень на величину сукупних податкових доходів місцевих бюджетів визначають рівень податкової самостійності органів місцевої влади. Решту доходів можна умовно поділити ще на дві групи. Співвідношення між одними, що задовольняють умови d1 – d2, та іншими (умови d3 – е) є також важливим індикатором, оскільки в першому разі ще можна стверджувати про помітну податкову самостійність органів місцевої влади, а в другому – вона відсутня або незначна.

Суттєвим, на нашу думку, є зауваження Ч. Е. Мак-Лаура та Х. Мартинеса-Васкеса, які вважають, що для оцінювання рівня фінансової незалежності субнаціональних органів влади необхідно з'ясувати низку обставин: чи наділені ці органи повноваженням самостійно вибирати податки, з яких формуються їхні доходи?; чи мають вони право визначати податкову базу?; чи встановлюють вони ставки оподаткування?; чи управляють вони податками, що зараховуються до їхніх

бюджетів? Вчені зазначають, що одночасне дотримання всіх вищевказаних умов дає змогу забезпечити найвищий рівень фінансової самостійності. На основі результатів їхнього дослідження [15, с. 16–18] можна також зробити висновок, що ступінь фінансової незалежності органів місцевого самоврядування залежить від співвідношення у сукупних надходженнях місцевих бюджетів часток таких груп доходів: 1) податків, що запроваджуються та регулюються винятково органами місцевого самоврядування, і є найпридатнішими для забезпечення фінансової незалежності цих органів (дотримуються всі перелічені умови); 2) місцевих надбавок до податків, запроваджених центральним урядом (дотримуються третя та четверта умови); 3) надходжень від податків, що передаються до місцевих бюджетів органів у фіксованому обсязі (органи місцевого самоврядування самостійно визначають напрямки використання цих надходжень, однак не спроможні регулювати рівень оподаткування); 4) доходів, що передаються до місцевих бюджетів органами влади вищих рівнів відповідно до ухвалених ними рішень.

Важливим індикатором фінансової незалежності органів місцевого самоврядування є частка трансфертів у сукупних доходах їхніх бюджетів. Цю думку, з якою ми повністю погоджуємось, наведено в низці наукових публікацій. Наприклад, Г. Б. Поляк зазначає, що ступінь фінансової незалежності органу місцевого самоврядування є обернено пропорційним до частки трансфертів у сукупних надходженнях його бюджету [11, с. 85]. Про наявність оберненої залежності між обсягом трансфертів, які надаються з державного бюджету, і рівнем самостійності органів місцевого самоврядування зазначає й О. В. Величко [16, с. 224]. Цю позицію відстоюють також Ю. М. Буравльов і В. І. Покась, вважаючи, що частка трансфертів центрального уряду в доходах бюджетів місцевих органів влади найкраще характеризує рівень централізації бюджетної системи, а ступінь фінансової незалежності місцевих бюджетів є оберненим до неї показником [17, с. 383; 18, с. 68].

Хоча вищерозглянута точка зору домінує в сучасній економічній науці, проте можна зустріти й інші думки. Наприклад, В. В. Зайчикова та І. О. Хомра стверджують, що "рівень централізації системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування (показник частки трансфертів у загальному обсязі надходжень місцевих бюджетів) не впливає на рівень фінансової автономії органів місцевого самоврядування" [19, с. 48]. З їхнім висновком ми не можемо погодитися, адже навіть нецільові трансферти, розраховані на основі об'єктивних критеріїв та із застосуванням прозорої процедури, більше обмежують самостійність місцевих рад, ніж власні доходи, на формування яких ради здатні впливати сильніше.

Отже, частка трансфертів у надходженнях місцевих бюджетів є одним з основних показників, що характеризують ступінь фінансової незалежності органів місцевої влади. Крім цього, важливе значення має структура трансфертів. Визнаючи, що прямі трансферти більше обмежують свободу бенефіціарів, ніж непрямі, С. В. Слухай зазначає, що рівень фінансової самостійності органів місцевого самоврядування є обернено залежний від частки прямих міжбюджетних трансфертів у їхніх доходах [20, с. 20, 27]. Погоджуючись із вченим, хочемо однак зауважити, що ще більше значення має порівняння обсягів загальних і цільових трансфертів, адже саме останні сильніше обмежують фінансову самостійність місцевого самоврядування.

На нашу думку, головним недоліком переважної більшості запропонованих у вітчизняній науковій літературі методів оцінювання фінансової незалежності органів місцевого самоврядування є їхня спрямованість винятково на визначення рівня самостійності цих органів у питаннях формування бюджетних надходжень. З огляду на це, важливе значення має вивчення доробку зарубіжних учених, які застосовують ширші підходи.

Так, Аявар Шах виокремлює показники податкової (tax autonomy) та видаткової самостійності (expenditure autonomy). Останній розраховується ним як відсоток власних витрат, тобто тих, що здійснюються під ефективним контролем органу місцевої влади [21, с. 15, 17].

Польські вчені Беата Філіп'як і Марек Дилевські виокремлюють дохідну, видаткову та змішану самостійність. Вони стверджують, що дохідна самостійність характеризує ступінь незалежності органів місцевого самоврядування в питаннях формування надходжень, і розраховують цей показник як частку власних доходів без відрахувань від загальнодержавних податків у сукупних доходах місцевого бюджету. Рівень видаткової самостійності вчені пов'язують зі здатністю органів місцевого самоврядування розподіляти бюджетні кошти і визначають його як співвідношення обсягу видатків, якими ці органи можуть вільно розпоряджатися, до сукупних доходів місцевого бюджету. Змішана самостійність, на думку дослідників, поєднує дохідну та видаткову самостійність [22, с. 13, 150–151].

Німецький учений Хорст Ціммерман стверджує, що рівень фінансової незалежності місцевих органів влади залежить від трьох чинників: 1) здатності цих органів самостійно визначати обсяг надходжень своїх бюджетів; 2) міри безпосереднього впливу вищестоящої влади на процес реалізації місцевих завдань; 3) меж бюджетної самостійності місцевих органів влади. А відтак, для визначення ступеня фінансової незалежності він визнає доцільним здійснення таких розрахунків: нетто-витрат, тобто витрат, що фінансуються з "власних джерел доходів" без урахування трансфертів; співвідношення "обов'язкових" і "добровільних" витрат муніципалітетів; ступеня втручання ззовні у фінансову діяльність органів місцевої влади [23, с. 125, 110].

Аналіз запропонованого Х. Ціммерманом підходу дає змогу сформулювати два дуже важливі, на нашу думку, висновки. По-перше, оцінювання самостійності органів місцевого самоврядування в питаннях витрачання бюджетних коштів є, принаймні, не менш важливим, ніж з'ясування рівня їхньої самостійності щодо формування доходів. По-друге, визначення ступеня фінансової незалежності органів місцевого самоврядування не може бути зведено винятково до розрахунку параметрів, що характеризують обсяги та структуру доходів і видатків їхніх бюджетів. Ця процедура має передбачати також здійснення аналізу обсягу фінансових повноважень органів місцевого самоврядування, оцінювання їхньої здатності організовувати та контролювати бюджетний процес на локальному рівні, формувати та реалізовувати незалежну фінансову політику. Правильність останнього висновку підтверджують результати досліджень окремих вітчизняних учених, які виокремлюють низку чинників, вплив яких суттєво позначається на рівні фінансової незалежності місцевих рад, однак не може бути достовірно вимірний кількісними показниками.

Так, О. П. Кириленко зазначає, що самостійність місцевих бюджетів визначається, поміж іншим, також захищеністю їхніх доходів при прийнятті рішень органів державної влади, які призводять до додаткових видатків органів місцевого самоврядування [24, с. 329]. С. В. Слухай до чинників, вплив яких зумовлює зниження рівня фінансової самостійності відносить такі: визначення баз і ставок закріплених за місцевими бюджетами податків винятково національним законодавством; позбавлення органів місцевої влади права самостійно встановлювати величину плати за послуги, що надаються ними, запроваджувати й адмініструвати місцеві податки [20, с. 96].

Грунтовно до розробки методики оцінювання фінансової незалежності місцевого самоврядування підійшов В. І. Кравченко. Учений пропонує застосовувати для цього дев'ять показників, а саме: 1) питому вагу видатків на реалізацію власних повноважень, що здійснюються поза межами прямого державного контролю; 2) питому вагу обов'язкових видатків, що забезпечуються місцевими органами влади під контролем держави на рівні єдиних загальнонаціональних стандартів; 3) питому вагу видатків місцевих органів влади на фінансування делегованих повноважень; 4) питому вагу власних доходів у сукупних доходах місцевих бюджетів; 5) питому вагу власних і закріплених доходів у сукупних доходах місцевих бюджетів; 6) питому вагу доходів місцевих бюджетів від податків і зборів, запроваджених місцевими органами влади; 7) питому вагу нез'язаних субсидій у доходах місцевих органів влади; 8) питому вагу окремих видів доходів у сукупних доходах місцевих бюджетів; 9) коефіцієнт податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці як співвідношення обсягу ВВП, що може бути об'єктом комунального оподаткування та виробляється на одну особу населення в межах певної території, до аналогічного середньодержавного показника [25, с. 92–95]. Перелічені показники, хоча частково дублюють один одного, загалом могли б бути застосовані для оцінювання самостійності органів місцевого самоврядування України в питаннях здійснення видатків і формування доходів місцевих бюджетів. Утім, з огляду на особливості чинного вітчизняного бюджетного законодавства та бюджетної звітності, окремі з наведених показників розрахувати нині неможливо, наприклад частки видатків на виконання власних і делегованих повноважень, обов'язкових видатків, власних доходів, нез'язаних субсидій.

Отже, за підсумками аналізу описаних підходів до оцінювання фінансової незалежності місцевого самоврядування та найважливішої її складової – бюджетної самостійності, можна стверджувати про відсутність методики, застосування якої дало б змогу об'єктивно їх оцінити. Вважаємо, що ця методика має передбачати з'ясування ступеня самостійності органів місцевого самоврядування у всіх сферах їхньої фінансової діяльності: в питаннях формування та витрачання місцевого бюджету і здійснення місцевої бюджетної політики; формування та витрачання позабюджетних фондів фінансових ресурсів; організації фінансової діяльності суб'єктів комунальної власності на підвідомчій території; місцевих запозичень і місцевої боргової політики. При цьому пріоритетне значення матиме оцінювання бюджетної самостійності місцевого самоврядування.

Вважаємо, що процедура оцінювання бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування має

складатися із двох етапів: 1) аналізу бюджетних повноважень та обмежень бюджетної самостійності цих органів; 2) оцінювання кількісних параметрів, що характеризують бюджетну самодостатність цих органів та їхню незалежність від державної влади в питаннях формування та витрачання бюджетних коштів. На першому етапі необхідно оцінити спектр бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування; виявити чинники, що обмежують бюджетну самостійність цих органів і з'ясувати характер їхнього обмежуючого впливу. Другий етап оцінювання має передбачати розрахунок кількісних параметрів, що характеризують найважливіші аспекти бюджетної самостійності в питаннях як формування, так і витрачання бюджетних коштів. Для цього можуть бути застосовані такі три основні групи показників:

1. Показники, що відображають пропорції розподілу суспільних бюджетних ресурсів між органами державної влади та місцевого самоврядування:

- частка видатків місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у зведеному бюджеті держави. Вона є найважливішим індикатором ролі органів місцевого самоврядування у фінансовому забезпеченні суспільних витрат і наданні бюджетних послуг населенню;
- частка доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у зведеному бюджеті країни, що характеризує ступінь децентралізації бюджетних надходжень;
- коефіцієнт бюджетної самодостатності органів місцевого самоврядування ($K_{БС}$), що відображає ступінь вертикального фіскального дисбалансу і розраховується за формулою:

$$K_{БС} = \frac{Д_{БТ}}{В_{БТ}} \quad (1)$$

де $Д_{БТ}$ – сукупний обсяг доходів місцевих бюджетів без міжбюджетних трансфертів;

$В_{БТ}$ – сукупний обсяг видатків місцевих бюджетів без міжбюджетних трансфертів.

Слід зазначити, що перші два показники цієї групи є індикаторами бюджетної децентралізації та придатні для оцінювання бюджетної самостійності місцевого самоврядування в державі загалом, а не конкретних місцевих рад. Однак їх можна застосувати і в компаративному аналізі фінансової незалежності органів місцевого самоврядування різних рівнів.

2. Показники, що відображають рівень самостійності місцевого самоврядування в питаннях формування бюджетних доходів:

- найуніверсальнішим з них є частка власних доходів, на формування яких органи місцевого самоврядування здатні суттєво впливати, в надходженнях місцевих бюджетів. В Україні застосування цього показника ускладнено двома обставинами: по-перше, наявністю різних підходів до трактування власних доходів; по-друге, особливостями бюджетного законодавства та методики складання бюджетної звітності, що не передбачають виокремлення їх в окрему групу. Тому не менш важливе значення мають інші показники, віднесені нами до цієї групи:
- частка доходів без міжбюджетних трансфертів у сукупних доходах місцевих бюджетів;
- частка доходів, яких не враховують в розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів, у сукупних

доходах місцевих бюджетів;

- частка місцевих податків і зборів у сукупних доходах місцевих бюджетів;
- коефіцієнт податкової самостійності органів місцевого самоврядування, що розраховується співвідношенням обсягу місцевих податків і зборів до сукупного обсягу податкових доходів місцевого бюджету.

3. Показники, що відображають рівень самостійності органів місцевого самоврядування в питаннях здійснення бюджетних видатків:

- частка необов'язкових видатків у сукупних видатках місцевих бюджетів;
- частка видатків на виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування в сукупних видатках місцевих бюджетів;
- частка трансфертів нецільового призначення в сукупному обсязі переданих до місцевих бюджетів трансфертів.

Перші два показники третьої групи мають пріоритетне значення для оцінювання видаткової самостійності місцевого самоврядування, однак розрахунок їх у вітчизняних умовах ускладнений відсутністю чіткого поділу видатків місцевих бюджетів на обов'язкові та необов'язкові, власні і делеговані. Виокремлення таких груп видатків не передбачено в бюджетній класифікації, а відтак аналіз звітності про виконання бюджетів не дає змоги розрахувати їхні обсяги. Крім цього, в Україні непомітною є відмінність між обов'язковими та делегованими видатковими повноваженнями. Натомість вона добре простежується в багатьох зарубіжних країнах, наприклад у Польщі, де перелік перших встановлюються загальнодержавним законодавством і від їх виконання не дозволено ухилятися, тоді як делеговані завдання закріплюються за органами місцевого самоврядування лише в разі їхньої згоди і, як правило, на договірних засадах [26, с. 258; 27, с. 162–163].

З огляду на викладене, у практиці оцінювання видаткової самостійності органів місцевого самоврядування України доцільно застосовувати показники, які хоч і неповністю замінюють два вищерозглянуті, однак можуть бути розраховані на основі даних вітчизняної бюджетної статистики. Таким показником може бути частка видатків місцевих бюджетів, цільове призначення яких визначається органами місцевого самоврядування самостійно ($ЧВ_{цц}$). Пропонуємо розраховувати цей показник за формулою:

$$ЧВ_{цц} = \frac{B_{БГ} - B_{цг}}{B_{БГ}} \quad (2)$$

де $B_{БГ}$ – обсяг сукупних видатків місцевих бюджетів без міжбюджетних трансфертів;

$B_{цг}$ – обсяг видатків, що здійснені з місцевих бюджетів за рахунок переданих до них міжбюджетних трансфертів цільового призначення.

Не менше значення мав би розрахунок частки видатків, які згідно зі статтею 91 Бюджетного кодексу України [28] не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, у сукупних видатках місцевих бюджетів. Однак цей показник розраховується в нашій країні винятково у процесі бюджетного планування, тоді як фактично здійснені з місцевих бюджетів України витрати виокремити за вказаним критерієм неможливо. Це зумовлено відсутністю в бюджетній класифікації окремих кодів для обліку

видатків на виконання програм місцевого значення з освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та соціального забезпечення, культури і мистецтва, фізичної культури та спорту, що не повинні враховуватися при визначенні обсягів трансфертів. З огляду на це для визначення ступеня обтяженості органів місцевого самоврядування делегованими державою завданнями можна застосовувати показник частки сукупних видатків на державне управління, освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення, культуру та мистецтво, фізичну культуру і спорт, у видатках місцевих бюджетів.

Оцінювання бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування може здійснюватися у трьох різних площинах:

- на загальнодержавному рівні, де розраховуються середні показники по країні загалом, порівнюються з аналогічними даними по зарубіжних державах, визначаються тенденції зміни їх у часі. Це оцінювання є необхідним, однак недостатньо об'єктивним у разі сильної фрагментації системи місцевого самоврядування та наявності значних міжтериторіальних відмінностей у фінансовому забезпеченні органів місцевого самоврядування;
- на місцевому рівні – оцінювання бюджетної самостійності окремих органів місцевого самоврядування, яке є найточнішим;
- порівняльне оцінювання бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування різних видів і регіонів. Воно також має велике значення, даючи змогу точніше виявити наслідки посилення фінансової незалежності цих органів і збалансувати стратегію її забезпечення.

Для порівняльності результатів оцінювання бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування України пропонуємо розраховувати інтегральний показник ($P_{БС}$) на основі індикаторів, які дають змогу оптимально охарактеризувати основні аспекти бюджетної самостійності, за формулою, що застосовується у фінансовому аналізі [29, с. 188]:

$$P_{БС} = \sqrt{k_1 K_{БС}^2 + k_2 ЧВ_{цц}^2 + k_3 ЧД_{в}^2} \quad (3)$$

де

$K_{БС}$ – коефіцієнт бюджетної самодостатності;

$ЧВ_{цц}$ – частка видатків місцевих бюджетів, цільове призначення яких не встановлюють органи державної влади;

$ЧД_{в}$ – частка власних доходів у сукупних надходженнях місцевих бюджетів без міжбюджетних трансфертів;

k_1, k_2, k_3 – вагові коефіцієнти, що в сумі дорівнюють одиниці і становлять $1/3$ для кожного із трьох параметрів.

Вибір вищезазначених параметрів обґрунтований необхідністю одночасного забезпечення щодо них таких вимог: співмірності і порівняльності; уникнення дублювання; одновекторної спрямованості – зростання величини кожного з параметрів відображає посилення бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування; можливості визначення на основі звітності про виконання місцевих бюджетів України та згідно з вітчизняним бюджетним законодавством. Ці параметри відображають три основні аспекти бюджетної самостійності: в питаннях міжбюджетних відносин, доходів і видатків. Вони мають бути враховані однаково повно, тому для них встановлено рівнозначні

вагові коефіцієнти.

Результати комплексного оцінювання трьох вищевказаних параметрів, розрахованих для окремих органів місцевого самоврядування чи для окремих їх видів, груп або територій, наглядно можна представити шляхом побудови багатовимірної графоаналітичного методу. Сполученням точок, що позначають на півосях значення цих показників для органу чи групи органів місцевого самоврядування, утворюється фігура, площа якої відображає рівень його (їхньої) бюджетної самостійності.

Варто зауважити, що важливою складовою оцінювання бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування є з'ясування спроможності цих органів самостійно фінансувати витрати розвитку, головними індикаторами якої є частки доходів бюджету розвитку, сформованих власними зусиллями (без запозичених коштів і міжбюджетних трансфертів), в доходах бюджету розвитку та в сукупних доходах місцевого бюджету. Доцільність цього оцінювання зумовлена тим, що обмеження бюджетної самостійності лише питаннями формування та витрачання поточних доходів і видатків спричиняє неспроможність органів місцевого самоврядування впливати на процеси соціального й економічного розвитку територій, а відтак призводить до зниження загального рівня їхньої фінансової незалежності та зменшує ефективність використання місцевих бюджетів як засобу досягнення схвалених територіальними громадами цілей. Його результати не відображають сукупну величину бюджетного потенціалу, однак дають змогу оцінити його якість, зокрема здатність бути використаним не для фінансового забезпечення поточних витрат, а на реалізацію проектів розвитку місцевого самоврядування.

Зауважимо, що розроблений нами підхід до оцінювання бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування України визначається, поміж іншим, особливостями організації в нашій країні бюджетного процесу. З огляду на це, подальше вдосконалення запропонованої системи показників оцінювання бюджетної самостійності органів місцевого самоврядування має бути пов'язане з повнішою реалізацією принципу самостійності місцевих бюджетів та вдосконаленням порядку складання звітності про їх виконання, що, зокрема, обумовив би обов'язкове формування звітної інформації про власні доходи і видатки органів місцевого самоврядування. У цьому ми бачимо перспективи продовження наукових досліджень за обраним напрямом.

Список літератури

1. Барецький В. І. Зміцнення фінансової автономії місцевої влади і самоврядування / В. І. Барецький // *Фінанси України*. – 2005. – № 1. – С. 65–69.
2. Хесин Я. Б. Пути повышения устойчивости доходной базы местных бюджетов / Я. Б. Хесин. – М. : Финансы, 1976. – 94 с.
3. Швецов А. Н. Экономические ресурсы муниципального развития : финансы, имущество, земля / А. Н. Швецов. – Изд. 3-е, испр. и допол. – М. : Едиториал УРСС, 2004. – 224 с.
4. Лаврів М. Місцеві податки і збори як атрибут фінансової автономії органів місцевого самоврядування / Михайло Лаврів // *Регіональна економіка*. – 2003. – № 3. – С. 197–207.
5. Тарангул Л. Л. Оподаткування та регіональний розвиток (теорія і практика) : монографія / Л. Л. Тарангул. – Ірпін'я : Академія ДПС України, 2003. – 286 с.
6. Павлюк К. В. Бюджет і бюджетний процес в умовах транзитивної економіки України : монографія / К. В. Павлюк. – К. : НДФІ, 2006. – 584 с.

7. Финансово-экономические проблемы муниципальных образований : науч. издание / [под ред. Н. Г. Сычева и К. И. Таксира]. – М. : Финансы и статистика, 2002. – 704 с.
8. Державні фінанси в транзитивній економіці : навч. посібник / [М. І. Карлін, Л. М. Горбач, Л. Я. Новосад та ін.] ; за ред. М. І. Карліна. – К. : Кондор, 2003. – 220 с.
9. Проблемы реформы местного самоуправления : структурные и финансовые аспекты / [И. Стародубровская, М. Славгородская, Г. Китчен и др. ; рук. автор. коллектива И. Стародубровская]. – М. : ИЭПП, 2005. – 544 с.
10. Игонина Л. Л. Муниципальные финансы : учеб. пособ. / Л. Л. Игонина. – М. : Экономистъ, 2003. – 330 с.
11. Поляк Г. Б. Территориальные финансы : учеб. пособ. / Г. Б. Поляк. – М. : Вузовский учебник, 2006. – 479 с.
12. Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965–1997. – Paris : OECD, 1998. – 274 p.
13. Ебел Р. Про вимірювання та вплив фінансової децентралізації / Роберт Д. Ебел, Сердар Ілмаз // *Державні фінанси в розвиваючих та перехідних країнах : зб. есеїв на честь Річарда Бірда* / [пер. з англ. Р. Ткачук ; наук. ред. Л. Ільченко-Сюйва]. – К. : К. І. С., 2006. – С. 111–133.
14. Blöchliger H. Fiscal autonomy of sub-central governments / Hansjörg Blöchliger, David King. – Paris : OECD, Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, 2006. – Working Papers № 2. – 30 p.
15. McLure Ch. E. The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations / Charles E. McLure, Jorge Martinez-Vazquez [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www1.worldbank.org/publicsector/Learning Program/Decentralization/AssignmentRevenues.pdf>. – 40 p.
16. Величко А. В. Бюджетный механизм инвестирования социальной инфра-структуры / [редкол. : В. Н. Новиков (отв. ред.) и др. ; НАН Украины. Ин-т экономики]. – К., 1998. – 258 с.
17. Муниципальные и региональные процессы в условиях глобализации и европеизации : нем.-рос. проект : [сборник] / Под ред. Г. В. Витткэмпера, Г. Я. Козлова, В. С. Авдонина. – М. : КДУ, 2006. – 456 с. – (Библиотека Центра европейской политики и права; вып. 3).
18. Покась В. І. Формування основ фінансової автономії місцевого самоврядування / В. І. Покась // *Фінанси України*. – 2000. – № 8. – С. 67–73.
19. Зайчикова В. В. Показники оцінки фінансової самодостатності органів місцевого самоврядування / В. В. Зайчикова, І. О. Хомра // *Наукові праці НДФІ*. – 2005. – № 3. – С. 47–56.
20. Слухай С. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах : від теорії до реалії / Сергій Слухай. – К. : АртЕк, 2002. – 279 с.
21. Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies : Progress, Problems and the Promise / [ed. by A. Shah]. – Washington, D. C. : World Bank, 2004. – Policy Research Working Paper № 3282. – 47 p.
22. Dylewski M. Finanse samorządowe (narzędzia, decyzje, procesy) / Marek Dylewski, Beata Filipiak, Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj. – Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2006. – 214 s.
23. Циммерманн Х. Муниципальные финансы : учебник / Хорст Циммерманн / [пер. с нем.]. – М. : Изд-во "Дело и Сервис". – 2003. – 352 с.
24. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика) : монографія / О. П. Кириленко. – К. : НІОС, 2000. – 384 с.
25. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К. : Т-во "Знання", КОО, 1999. – 487 с. – (Вища освіта ХХІ століття).
26. Ковальчик А. Местное самоуправление в Польше / Анджей Ковальчик // *Децентрализована економіка : експерименти і реформи* / [под ред. Тамаша М. Хорвата]. – Будапешт : OSI/LGI, 2000. – С. 249–290.
27. Мрочковська Б. Реалізація принципу фінансової незалежності в діяльності гмін / Барбара Мрочковська // *Світ фінансів*. – 2006. – № 4. – С. 159–164.
28. Бюджетний кодекс України : чинне законодавство зі змінами та доповн. станом на 10 лют. 2011 р. : (офіц. текст). – К. : Паливода А. В., 2011. – 144 с. – (Кодекси України).
29. Фінансовий аналіз : навч. посіб. / [С. Я. Салига, Н. В. Даций,

РЕЗЮМЕ

Лучка Андрей

Теоретико-методологические основы оценки финансовой и бюджетной самостоятельности органов местного самоуправления

Обоснована необхідність і раскрыты теоретико-методологические основы оценки финансовой и бюджетной самостоятельности органов местного самоуправления. Разработаны показатели и предложения по организации процесса оценки бюджетной самостоятельности органов местного самоуправления в Украине.

RESUME

Luchka Andriy

Theoretical and methodological foundations of evaluation of the financial and budgetary independence of local authorities

The theoretical and methodological basis of evaluation of the financial and budgetary autonomy of the local governments are determined. Indexes and suggestions of organizing of the evaluation of process of budgetary autonomy of local governments in Ukraine are worked out.

Стаття надійшла до редакції 01.11.2011 р.