

Я. В. Пилипенко

аспірант кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

МЕТОДОЛОГІЯ ВИЗНАЧЕННЯ СТУПЕНЯ ФІНАНСОВОЇ АВТОНОМІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглянуто сутність фінансової автономії місцевого самоврядування. Охарактеризовано основні показники оцінки рівня фінансової автономії місцевого самоврядування. Встановлено, що методичне забезпечення визначення рівня фінансової автономії місцевого самоврядування не є достатнім і містить суттєві недоліки, основними з яких є некомплексний характер оцінювання такої автономії.

Ключові слова: децентралізація, показники визначення рівня фінансової автономії місцевого самоврядування, місцеве самоврядування, фінансова автономія, фінансова незалежність.

Постановка проблеми. Актуальність дослідження методології визначення ступеня фінансової автономії місцевого самоврядування зумовлює реформа децентралізації публічного управління.

Місцеве самоврядування найефективніше у вирішенні проблем муніципального і регіонального розвитку. Крім того, суб'єкти ухвалення рішень не лише повинні знаходитися найближче до громадян – жителів територіальних громад (муніципалітетів), але і включати останніх. Місцева і регіональна влада компетентніша в питаннях задоволення потреб населення відповідних територіальних одиниць порівняно з центральними органами влади. Фінансова децентралізація дозволяє реалізовувати на практиці принцип відповідності повноважень і відповідальності.

Однак, як свідчать перші результати, незважаючи на позитивний ефект передачі повноважень на місцях для розв'язання проблем регіонального розвитку та підвищення ефективності управління, збільшення витрат органів місцевого самоврядування не підкріплені відповідним зростанням фінансових ресурсів, достатніх для їх покриття. Тому для подальшої ефективної реалізації децентралізаційних процесів у країні й досягнення соціально-економічного розвитку регіонів проблеми відповідності видатків місцевих бюджетів їх фінансовому забезпеченню, оцінка ступеня фінансової автономії місцевого самоврядування потребують поглибленого дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В українській науці протягом останніх років дедалі більше уваги приділено проблемам

ефективності проведення децентралізації, визначенню сутності її змісту та видів. Досліджуючи процес децентралізації та здійснюючи його оцінку, вітчизняні вчені часто аналізують питання фінансової автономії, фінансової незалежності, фінансової забезпеченості, фінансової спроможності з виділенням показників (системи показників, інтегральних показників, моделей) для оцінки таких явищ. Проблематику децентралізації і її фінансових аспектів відображено в працях таких науковців, як Н. Бикидарова, О. Богорад, О. Бориславська, І. Вахович, І. Волохова, М. Карлін, О. Кириленко, І. Луніна, О. Невелов, В. Падалка, М. Підмогильний, С. Осипенко та ін.

Метою статті є дослідження методик визначення ступеня фінансової автономії місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу. Фундаментальним принципом організації та діяльності місцевого самоврядування є його самостійність, або, як часто цей принцип позначається в міжнародних документах і нормативно-правових актах зарубіжних країн, принцип місцевої автономії. Термін «автономія» походить від грецького слова *αυτονομία* – самоврядування, що в буквальному розумінні означає самозаконня (від *αυτος* – сам і *νομος* – закон) [6, с. 88]. Самоврядування (автономне функціонування) означає, що рішення організації (у т. ч. й територіальної), яка має автономію, приймають її члени, котрі вирішують свої справи спільно. Така організація для управління своїми справами створює свій апарат, не втрачаючи властивостей самоврядування [10, с. 62].

О. Богорад, О. Невелєв, В. Падалка, М. Підмогильний визначають фінансову автономію як надання органів місцевого самоврядування права на володіння і розпорядження коштами, достатніми для здійснення його функцій і повноважень. Частина вказаних коштів повинна формуватися за рахунок місцевих податків і зборів, ставки яких, у межах закону, мають визначати самі органи місцевого самоврядування. Фінансова автономія передбачає формування самостійних бюджетів територій і населених пунктів [1, с. 76–81].

О. Кириленко визначає фінансову автономію місцевих органів влади як фінансову незалежність цих органів у виконанні покладених на них функцій.

А. Нестеренко характеризує фінансову автономію як мету, котру прагнуть досягти органи місцевого самоврядування в процесі здійснення їх діяльності, пов'язаної з фінансовим забезпеченням соціально-економічних програм розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Фінансова автономія органів місцевого самоврядування – це їх можливість самостійно здійснювати фінансове забезпечення власних повноважень за рахунок власних доходних джерел.

У зарубіжній практиці використовують також поняття фінансової незалежності. «Фінансова незалежність – це право органів місцевого самоврядування на власну фінансову діяльність і формування власного бюджету» [12, с. 724–730]. За визначенням українських вчених, фінансова незалежність виникає тоді, коли органи місцевого самоврядування самостійно фінансують виконання прийнятих ними рішень [1, с. 139; 7, с. 34–43]. Фінансова незалежність з цього погляду означає посилення фінансової відповідальності органів місцевого самоврядування за використання коштів місцевого бюджету, дає змогу їм більш ефективно діяти в межах наданих повноважень і вирішувати покладені на них завдання [5, с. 244].

Фінансова незалежність органів місцевого самоврядування формується на засадах дотримання територіальних інтересів стосовно соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць і реалізується, виходячи з принципу економічної доцільності. Межі фінансової незалежності органів місцевого самоврядування визначаються нормативно-правовими актами. Вони окреслюють (повинні окреслювати) межі фінансової неза-

лежності органів місцевого самоврядування стосовно їх функцій і фінансування виконання цих функцій.

Фінансова автономія органів місцевого самоврядування – це їх фінансова незалежність у виконанні покладених на них функцій і повноважень [10, с. 62]. Як вже зазначалося, така автономія проявляється у процесі самостійного формування, розподілу та використання фінансових ресурсів органами місцевого самоврядування.

Для визначення рівня фінансової автономії в розвинутих країнах використовують такі показники [4; 9; 12]:

– податкової автономії (співвідношення обсягу податкових надходжень у місцевих бюджетах до загального обсягу доходів відповідних бюджетів);

– коефіцієнт бюджетної забезпеченості $K_{\text{бз}}$ (нормативне значення дорівнює чи більше 1), що розраховують за формулою:

$$K_{\text{бз}} = \frac{(R_{\text{дб}} + R_{\text{мб}}) - (F + B + D_{\text{мб}})}{E_{\text{дб}} + E_{\text{мб}}} \geq 1, \quad (1)$$

де $R_{\text{дб}}$ – зібрані на територіях адміністративно-територіальних одиниць і зараховані в Державний бюджет податкові та неподаткові доходи;

$R_{\text{мб}}$ – зібрані на територіях адміністративно-територіальних одиниць і зараховані в місцеві бюджети податкові та неподаткові доходи відповідних бюджетів;

$E_{\text{дб}}$ – видатки місцевих бюджетів без внутрішнього обороту;

$E_{\text{мб}}$ – прямі видатки Державного бюджету на території адміністративно-територіальної одиниці;

F – фінансова допомога з Державного бюджету місцевим бюджетам;

B – різниця між зібраними на території адміністративно-територіальної одиниці та зарахованими в Державний бюджет доходами і загальним обсягом видатків Державного бюджету на території адміністративно-територіальної одиниці;

– потенціал самозабезпечення адміністративно-територіальної одиниці, який розраховують за формулою:

$$DD_{\text{н}}(t_i + 1) = (DD_{\text{н}}(t_i) \times (1 - K_{\text{н}}^i)) \times K_{\text{к}}, \quad (2)$$

де $DD_{\text{н}}(t_i + 1)$ – потенціал забезпечення j -ої адміністративно-територіальної одиниці у $(t+1)$ році;

$DD_{\text{н}}(t_i)$ – доходи на душу населення j -ої адміністративно-територіальної одиниці у i -му році;

$K_{\text{н}}^j$ – коефіцієнт економічної активності j -ої адміністративно-територіальної одиниці, що розраховується за формулою:

$$K_H^j = \frac{T_H(t_i + 1)}{\bar{T}(t_i + 1)}, \quad (3)$$

де $T_H(t_i + 1)$ – темпи економічного росту j -ої адміністративно-територіальної одиниці у $(i+1)$ році;

$\bar{T}(t_i + 1)$ – середні темпи економічного росту у $(i+1)$ році по країні;

K_k – коефіцієнт корекції (його приймають як рівень інфляції).

Міжбюджетні відносини є одним із найбільш широко застосовуваних фінансових механізмів держави, що використовується для подолання диспропорцій у ресурсному забезпеченні різних територій, підтримки збалансованості та стимулювання розвитку економіки регіонів через сукупність форм, засобів та інструментів організації міжбюджетних відносин. Міжбюджетні трансферти є однією з основних форм реалізації міжбюджетних відносин і спрямовані на збалансування та вирівнювання фінансової спроможності відповідних бюджетів. Міжбюджетні трансферти – це кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого [10, с. 232–245]. Тому для оцінки рівня фінансової автономії органів місцевого самоврядування варто враховувати обсяг міжбюджетних трансфертів.

На основі обсягу міжбюджетних трансфертів розраховують такі показники оцінки рівня фінансової залежності органів місцевого самоврядування:

1) фіскальної (фінансової) залежності місцевих органів влади за доходами або питомої ваги трансфертів у доходах місцевого бюджету (тобто співвідношення між обсягом трансфертів і загальним обсягом доходів відповідного місцевого бюджету) [1; 7; 10];

2) фіскальної (фінансової) залежності місцевих органів влади за видатками або питомої ваги трансфертів у видатках місцевого бюджету (тобто співвідношення між обсягом трансфертів і загальним обсягом видатків місцевого бюджету).

Оберненими до показників фінансової залежності місцевих органів влади за доходами (видатками) виступають конкретно-територіальні показники фінансової автономії органів місцевого самоврядування, що відображають ступінь незалежності місцевих бюджетів від бюджету центральних органів влади: 1) фінансова автономія органів місцевого самоврядування за доходами (співвідношення власних доходів місцевого бюджету до його поточних

доходів) [3, с. 309]; 2) фінансова автономія органів місцевого самоврядування за видатками (співвідношення видатків бюджету без урахування обсягу дотацій бюджетам нижчого рівня до поточних видатків місцевого бюджету).

Показники фінансової залежності, трансфертної залежності та фінансової автономії органів місцевого самоврядування за доходами (видатками) взаємопов'язані:

$$\Phi 3 = \Phi A \times T 3, \quad (4)$$

де $\Phi 3$ – фінансова залежність місцевих органів влади за доходами (видатками) або питома вага трансфертів у доходах (видатках) місцевого бюджету;

ΦA – фінансова автономія органів місцевого самоврядування за доходами (видатками);

$T 3$ – трансфертна залежність місцевих органів влади за доходами (видатками).

Таким чином, ступінь фінансової автономії органів місцевого самоврядування за доходами (видатками) можна визначити на основі показників фінансової залежності та трансфертної залежності місцевих органів влади за доходами (видатками).

Світовою спільнотою була упроваджена методологія визначення ступеня податкової (фіскальної) автономії та фіскальної децентралізації місцевих органів влади. У країнах ОЕСР також обґрунтовується необхідність дослідження видаткових повноважень. На їхню думку, витрати місцевих органів влади регулюються або на них іншим образом впливає центральний уряд. Тому лише частка витрат дає невідповідне уявлення про місцеву видаткову автономію місцевого самоврядування.

Розуміючи необхідність більш детального дослідження видаткових повноважень, ОЕСР запроваджує індикатори, які відображають політичні ранжування прав місцевого самоврядування на організацію, регулювання та фінансування надання суспільних благ у кількісних вимірах.

Дані пропонується отримувати через анкетування для кожної політичної області (напрямку витрат). Кодування відносно просте. Кожна відповідь до анкети була перетворена в низькорівневий індикатор з використанням кодів (для федеральних держав: центральний рівень – 0, регіональний – 3, місцевий – 7, для постачальників суспільних благ – 10; для унітарних держав: центральний рівень – 0, місцевий – 5, для постачальників суспільних благ – 10). Чим нижчий рівень, до якого певний обов'язок, роль або завдання передані, тим більше децентралізо-

вані видаткові повноваження і вище значення індикатора (яке може легко бути перераховане у відсотки). Анкета структурована за п'ятьма індикаторами автономії:

1) політична автономія – повноваження місцевого самоврядування щодо визначення головної політики та головних аспектів надання суспільних благ;

2) бюджетна автономія – повноваження місцевого самоврядування щодо бюджетних витрат;

3) вхідна автономія – повноваження місцевого самоврядування на встановлення вхідних аспектів надання суспільних благ (визначення штату, встановлення заробітної плати тощо);

4) вихідна автономія – повноваження місцевого самоврядування встановлювати та контролювати стандарти, такі як, наприклад, якість і кількість наданих послуг;

5) моніторинг і оцінка – повноваження місцевого самоврядування проводити оцінку, моніторинг і еталонне тестування (наприклад, фінансовий контроль, випробування школи і т. п.).

Конструкція індикатора починається з низькорівневих індикаторів, які описують один специфічний аспект автономії. Використовуючи техніку випадкової ваги, з низькорівневих індикаторів формується п'ять горизонтальних індикаторів, що фактично представляють п'ять індикаторів автономії, зазначених вище. На підставі горизонтальних індикаторів формується єдиний високорівневий індикатор, який зображує право на видатки в одній субцентральної політичній області. Результати для високорівневого індикатора визначаються через арифметичний агрегат горизонтальних індикаторів, використовуючи техніку випадкової ваги.

Варто надати належне започаткованій ОЕСР методології визначення ступеня бюджетної децентралізації, що значно просунулася порівняно з використанням двох показників рівня децентралізації: частки місцевих бюджетів у доходах і видатках зведених бюджетів і частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів. Проте методологія ОЕСР потребує подальшого доопрацювання через наявність значних недоліків: 1) використання за доходами об'єктивних, а за видатками – суб'єктивних індикаторів; 2) методологією ОЕСР не пов'язуються податкові повноваження з видатковими; 3) методологією ОЕСР не передбачається визначення ступеня фінансової децентралізації (не враховуються фінансові ресурси муні-

ципальних підприємств, організацій та установ; фінансові ресурси органів самоорганізації населення).

Висновки і пропозиції. Демократичний розвиток більшості сучасних країн світу неможливо уявити без ефективної та дієвої системи місцевого самоврядування. Демократичність цього інституту публічної влади полягає у його широкому колі громадянського представництва і значному рівні спеціалізації щодо вирішення місцевих, локальних проблем. Ефективність його діяльності полягає у здатності влади оптимізувати діяльність територіальної громади проводити організаційні заходи економічного, політичного, соціального й культурного характеру. Самодостатність місцевого самоврядування забезпечується його фінансовою автономією. Фінансова автономія органів місцевого самоврядування – це законодавчо визначені повноваження органів місцевого самоврядування стосовно формування, розподілу та використання фінансових ресурсів.

Наявне методичне забезпечення визначення рівня фінансової автономії органів місцевого самоврядування не є достатнім і містить суттєві недоліки, основними з яких є некомплексний характер оцінювання такої автономії, відсутність взаємозв'язку між оцінкою рівня фінансової автономії та рівнем соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці.

Нині найповнішу інформацію щодо рівня фінансової автономії органів місцевого самоврядування спроможна надати методологія визначення ступеня податкової (фіскальної) автономії та фіскальної децентралізації ОЕСР.

Розглянуті питання є основою для подальших глибших прикладних розробок, пов'язаних із необхідністю удосконалення методик визначення рівня фінансової автономії місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Бечко П.К., Ролінський О.В. Місцеві фінанси : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2007. 192 с.
2. Богорад О.Д., Невелєв О.М., Падалка В.М., Підмогильний М.В. Регіональна економіка : Словник-довідник. Київ : НДІСЕП, 2004. 346 с.
3. Васильєва Н.М. Роль місцевих податків і зборів у забезпеченні фінансової незалежності органів місцевого самоврядування. *Управління сучасним містом*. 2004. № 10–12 (16). С. 306–310.

4. Двоєносенко С.В. Проблеми децентралізації управління розвитком у взаємозв'язку з фінансовою стійкістю регіонів. *Управління сучасним містом*. 2004. № 10–12 (16). С. 143–152.
5. Нагорна І.В. Проблеми раціональної організації території приміської зони. *Вісник Української академії державного управління*. 1998. № 4. С. 243–250.
6. Нестеренко А.С. Фінансова самостійність місцевого самоврядування та її забезпечення. *Митна справа*. 2002. № 6. С. 88–92.
7. Панкевич Л.В. Напрями вдосконалення управління фінансовими ресурсами регіону. *Регіональна економіка*. 2000. № 1. С. 34–43.
8. Сало Т.В. Децентралізація фінансової системи: стан та оцінка рівні в Україні. *Ефективність державного управління*. 2013. № 35. С. 324–330.
9. Сукач О.П. Методика визначення фінансової забезпеченості регіону. *Формування ринкової економіки в Україні*. 2009. № 19. С. 449–453.
10. Сунцова О.О. Місцеві фінанси : навчальний посібник. Київ : Центр навчальної літератури, 2005. 560 с.
11. Цимбалюк І.О., Підцерковний Б.В. Роль податків у забезпеченні фінансової автономії органів місцевого самоврядування. *Вісник Запорізького національного університету*. 2014. № 2 (22). С. 179–187.
12. Яковенко К.А., Демченко О.П. Європейський досвід бюджетної децентралізації та перспективи для України. *Економіка і суспільство*. 2018. № 16. С. 724–730.

Пилипенко Я. В. Методология определения степени финансовой автономии местного самоуправления

В статье рассмотрена сущность финансовой автономии местного самоуправления. Охарактеризованы основные показатели оценки уровня финансовой автономии местного самоуправления. Установлено, что методическое обеспечение определения уровня финансовой автономии местного самоуправления не является достаточным и содержит существенные недостатки, основными из которых являются некомплексный характер оценивания такой автономии.

Ключевые слова: децентрализация, показатели определения уровня финансовой автономии местного самоуправления, местное самоуправление, финансовая автономия, финансовая независимость.

Pylypenko Ya. V. Methodology of determination of financial autonomy of local government

The article considered the essence of financial autonomy of local government. The main indicators of the level of financial autonomy of local self-government are described. It has been established that the methodological provision of the level of financial autonomy of local government is not sufficient and contains significant disadvantages, the main of which is the incomplete character of the assessment of such autonomy.

Key words: decentralization, indicators of determining the level of financial autonomy of local government, local government, financial autonomy, financial independence.