

громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/29318.html>. – Назва з екрана (01.11.2013 р.).

3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

4. Територіальна громада: знаннєвість, дієвість : [моногр.] / Ю. О. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян та ін. / за заг. ред. Ю. О. Куца. – Х. : Віровець А. П., Апостроф, 2011. – 340 с.

5. Бюджетний кодекс України [Електронний ресурс] : від 8 липня 2010 р. № 2456-VI (зі змінами) – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

6. Бюджетний моніторинг : Аналіз виконання бюджету за 2012 рік / [Зубенко В. В., Самчинська І. І., Рудик А. І. та ін.] ; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження”, USAID. – К., 2013. – 73 с.

7. Звіт Рахункової палати України за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16740480>.

8. Ольшанський О. В. Фінансове забезпечення розвитку територіальних громад / О. В. Ольшанський // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – 2012. – Вип. 2 (10). – С. 111–115.



УДК 332

М. М. Трещов, кандидат економічних наук, доцент
Дніпропетровської державної академії фінансів

КОМПЛЕКСНИЙ МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД ДО ВИЗНАЧЕННЯ РЕСУРСНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Досліджено існуючі науково-методологічні підходи до визначення рівня забезпеченості ресурсами місцевих бюджетів та параметрів його оцінки, розроблено комплексну методіку визначення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів на ґрунті гібридної групи індикаторів з урахуванням сформованої системи параметрів оцінки ресурсного забезпечення.

Ключові слова: місцеві бюджети; ресурсне забезпечення; фінансова стійкість; фінансовий потенціал; інвестиційний потенціал.

The scientific and methodological approaches to determination of resource supports' level of local budgets were exercised. The complex method to determination of local budgets' resource support was developed. This method is based on four groups of indicators. System of assessments' options was taken into account in the process.

Key words: local budget; resource support; finance stability; finance potential; investment potential.

Постановка проблеми (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Розв'язання проблем соціально-економічного розвитку територіальних громад, надання громадянам соціальних і адміністративних

© М. М. Трещов, 2013

послуг належної якості прямо залежить від наявних ресурсів місцевих бюджетів. Аналіз та оцінка рівня забезпеченості ресурсами місцевих бюджетів потрібні як органам місцевого самоврядування й місцевої виконавчої влади, так і суб'єктам підприємницької діяльності, громадським організаціям, політичним партіям тощо, адже всі вони впливають на політику соціально-економічного розвитку території. Адекватна оцінка ресурсного потенціалу місцевих бюджетів – це невід'ємний фактор розроблення ефективної стратегії регіонального управління, яка має підвищити рівень життя членів територіальної громади. Узагальнення теоретичних розробок щодо оцінки ресурсного забезпечення місцевих бюджетів свідчить про відсутність чіткої методологічної бази для її визначення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Методологічні та методичні підходи до оцінки рівня ресурсного забезпечення місцевих бюджетів сформульовано в публікаціях Ю. Барського, В. Боронос, Н. Колесникової, Ю. Молодожона, Л. Тугая, І. Чуницької, С. Шумської, О. Кучабського, Т. Бревзнюк та ін. Проте, незважаючи на значну кількість теоретичних і практичних розробок у цій сфері, нерозв'язаними залишаються проблеми вибору критеріїв та індикаторів для оцінки рівня ресурсної забезпеченості місцевих бюджетів, рівня якості та стабільності джерел їх доходів, оцінки залежності від централізованих фінансових ресурсів.

Мета статті (формулювання цілей статті (постановка завдання) – аналіз теоретико-методологічних підходів до визначення рівня забезпеченості ресурсами місцевих бюджетів і параметрів його оцінки, розробка комплексної методики визначення ресурсної забезпеченості місцевих бюджетів на ґрунті гібридної системи індикаторів з урахуванням сформованої системи параметрів оцінки ресурсного забезпечення.

Виклад основного матеріалу (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Існує цілий комплекс підходів до визначення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, які переважно аналізують забезпеченість місцевих бюджетів лише з окремих позицій, проте мають безліч позитивних моментів, а отже, можуть частково використовуватися під час проведення її повної оцінки.

Зокрема, аналіз напрацювань з цього питання дозволяє виділити такі основні підходи:

- 1) оцінка фінансової компетенції місцевих органів влади;
- 2) оцінка фінансової стійкості місцевого бюджету;
- 3) оцінка фінансового потенціалу бюджету території;
- 4) оцінка інвестиційного потенціалу території.

Перший підхід ґрунтується на тому, що рівень ресурсної забезпеченості території залежить від обсягів фінансової компетенції місцевих органів влади. В основу другого покладено забезпечення фінансової стійкості місцевого бюджету, це необхідна передумова для реалізації політики соціально-економічного розвитку регіону.

Проте ні оцінка фінансової компетенції місцевих органів влади, ні оцінка фінансової стійкості місцевого бюджету не можуть виявити фінансовий потенціал бюджету території, який особливо важливий під час стратегічного бюджетного планування та застосування програмно-цільового методу бюджетування.

Фінансовий потенціал бюджету території характеризує потенційну можливість акумулювання фінансових ресурсів у місцевому бюджеті. Він є складовою фінансового потенціалу регіону і зазнає значного впливу з боку інших її складових – фінансового потенціалу реального сектора економіки, фінансового потенціалу домогосподарств, потенціалу фінансово-кредитних установ, інвестиційного потенціалу території, адже власне за рахунок їхньої взаємодії і формується фінансовий потенціал бюджету території.

І нарешті, концепція оцінки інвестиційного потенціалу території стверджує, що основу фінансового забезпечення розвитку території становить його інвестиційна привабливість.

Вважаємо за потрібне відразу зазначити, що ресурсне забезпечення місцевих бюджетів – комплексна категорія. Вона поєднує політичні, економічні, управлінські, інноваційні, інвестиційні, екологічні, соціальні та інші процеси. Тому результатом оцінки його рівня має бути система параметрів, що максимально враховує всі вищеперераховані фактори впливу. Звідси виникає об'єктивна потреба у використанні комплексного підходу до визначення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, тобто гібридної методики та системи індикаторів. При цьому визначення рівня ресурсозабезпеченості бюджетів місцевого самоврядування має свої специфічні риси і завдання:

1) обрахунок фінансових можливостей території – основний момент у розробці стратегії соціально-економічного розвитку регіону;

2) процес вивчення ресурсного забезпечення має бути безперервним і систематичним. Такий підхід дозволяє своєчасно приймати управлінські рішення щодо оптимальних змін напрямків розвитку території;

3) специфічність оцінки забезпечення ресурсами місцевих бюджетів викликає необхідність використовувати цілий ряд показників, характерних для процесу середньострокового бюджетного прогнозування.

Отже, враховуючи особливості досліджуваного питання, у загальному вигляді комплексну методичку визначення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, на нашу думку, можна зобразити у вигляді системи з чотирьох груп індикаторів і відповідних їм параметрів (рис. 1).



Рис. 1. Комплексна методика визначення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів

Щодо I групи індикаторів слід зауважити ефективність використання декількох показників, які розглянув Ю. Барський, зокрема:

- питома вага видатків на реалізацію власних повноважень;
- питома вага видатків на забезпечення делегованих повноважень;
- коефіцієнт податкоспроможності окремої адміністративно-територіальної одиниці [1, 224].

При цьому доцільно доповнити цю систему показниками, які дозволяють ураховувати особливості сучасного бюджетного процесу та активного “державного патерналізму”:

- питома вага доходів, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів;
- питома вага доходів, що не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів;
- доходів бюджету розвитку;
- питома вага міжбюджетних трансфертів;
- питома вага соціально захищених статей видатків;
- питома вага видатків на соціальні ініціативи уряду.

Що ж до фінансової стійкості місцевого бюджету, то російський економіст Р. Поляк запропонував оцінювати її за допомогою таких показників:

- розмір власних та закріплених доходів;
- розмір регульованих доходів;
- додаткові джерела, які послаблюють бюджетну напруженість – кошти позабюджетних фондів, позики;
- кредиторська заборгованість і дефіцит бюджету;
- видатки місцевого бюджету [1, 25–27].

На думку низки українських науковців, фінансова стійкість території (II група індикаторів) пов’язана також з її фінансовою забезпеченістю. Відповідно основні показники фінансової стійкості – це співвідношення власних і закріплених доходів місцевих бюджетів, а також частка міжбюджетних трансфертів.

При цьому слід звернути увагу на те, що в наявних методиках обрахунку рівня фінансової стійкості територій зосереджено увагу безпосередньо на проблемі залежності дохідної частини місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету та виключно внутрішніх факторах впливу на її наповнюваність.

Як результат, ми пропонуємо використовувати в обрахунках таку систему коефіцієнтів:

- коефіцієнт самостійності – питома вага власних доходів у загальному обсязі доходів місцевого бюджету;
- коефіцієнт вилучення коштів до державного бюджету – співвідношення обсягу вилучення доходів місцевого бюджету до державного бюджету і загального обсягу доходів місцевого бюджету до вилучення;
- коефіцієнт бюджетного покриття – співвідношення власних доходів та видатків місцевого бюджету на соціально захищені статі;
- коефіцієнт міжбюджетних трансфертів – питома вага міжбюджетних трансфертів у загальному обсязі доходів місцевого бюджету;
- коефіцієнт відносної бюджетної забезпеченості – співвідношення бюджетної забезпеченості конкретного місцевого бюджету та бюджетної забезпеченості в середньому місцевих бюджетів України чи регіону.

Крім того, для отримання об’єктивної й точнішої оцінки фінансового потенціалу потрібно враховувати економічний цикл і стадію розвитку, на якій наразі перебуває потенціал досліджуваної території [2].

III групу індикаторів – фінансовий потенціал – слід розглядати як реально можливий обсяг доходів місцевого бюджету, в тому числі за рахунок податкових надходжень, неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом, офіційних трансфертів, кредитування бюджету.

Наприклад, М. Ставнича та О. Тарасенко пропонують розраховувати фінансовий потенціал бюджету території за формулою 1:

$$\Phi_{ПБ} = \sum_{j=1}^{m} (\sum_{i=1}^{n} P_{\text{под}}(ПП)_{i} * ПЗ + \sum_{j=1}^{n} P_{\text{неподатк.}} * П_{л3i} + \sum K_i + \sum T_i), \quad (1)$$

де $P_{\text{под}}(ПП)$ – сукупний потенціал виконання податкових зобов'язань;

$ПЗ$ – податкові зобов'язання за досліджуваній період;

$P_{\text{неподатк.}}$ – потенціал виконання неподаткових зобов'язань;

$П_{л3i}$ – сума неподаткових доходів, отримана за i -м джерелом доходів [7, 112].

На нашу думку, визначення фінансового потенціалу повинно мати вигляд розширеного алгоритму формування ресурсної бази території з поетапним розрахунком системи показників:

- 1) податкового потенціалу території;
- 2) величини неподаткового потенціалу території;
- 3) обсягу кредитів, які можуть бути залучені місцевим бюджетом;
- 4) сукупного фінансового потенціалу бюджету території;
- 5) обсягу міжбюджетних трансфертів (вилучення, дотації, субвенції);
- 6) потенційного значення видаткової частини бюджету;
- 7) реального фінансового потенціалу бюджету території.

І нарешті, індикатори IV групи “Інвестиційний потенціал” територій України, вважаємо, слід проводити на ґрунті офіційної статистичної інформації. Проте для забезпечення поглибленого вивчення інвестиційного потенціалу потрібно провести експертні опитування.

При цьому оцінку інвестиційної привабливості слід проводити, обраховуючи інтегральний показник для факторів, що визначаються кількісними показниками, а для тих, які не можна описати цифровими значеннями, пропонують проводити процедуру експертної оцінки з подальшим визначенням рейтингів.

Нині більшість авторів пропонують проводити оцінку інвестиційної привабливості території рейтинговим методом або шляхом визначення інтегральних показників, адже інвестиційна привабливість – це економічна категорія, що не може існувати відокремлено від однієї території, а виявляється в порівнянні з іншими.

С. Іщук і Т. Кулініч запропонували цілком ґрунтовну методичку, що включає сім послідовних етапів:

– установа семи критеріїв оцінки інвестиційної привабливості території (загально-економічного розвитку, фінансового забезпечення економіки, інноваційного і соціального розвитку, розвитку інфраструктури, ефективності використання ресурсів і ділової активності), формування семи груп показників, що відповідають названим критеріям (п'яти груп абсолютних показників – для характеристики рівня соціально-економічного забезпечення розвитку території та двох груп відносних показників – для виявлення ефективності використання основних видів ресурсів на території);

– визначення та усереднення фактичного рівня (або нормованих значень) кожного з вихідних показників, за якими оцінюють інвестиційну привабливість території;

– прогнозування рівня кожного з нормованих індексів (показників інвестиційної привабливості території) з урахуванням динаміки фактичних значень цих індексів за вибраний період;

– побудова рейтингів території досліджуваної сукупності за рівнем їхньої інвестиційної привабливості за кожним з усереднених фактичних і кожним з прогнозних значень нормованих індексів;

– побудова групових рейтингів територій за кожним з вибраних критеріїв інвестиційної привабливості за результатами розрахованих для кожної території комплексних показників, які усереднюють фактичний і прогнозний рівні інвестиційної привабливості цієї території за певною групою показників;

– побудова загальних або інтегральних рейтингів територій (окремо для характеристики рівня соціально-економічного забезпечення розвитку регіону за першими п'ятьма групами показників і для встановлення рівня ефективності використання основних видів ресурсів за такими двома групами показників) на підставі розрахунку інтегральних показників за підсумковими значеннями групових (фактичних і прогнозних) показників інвестиційної привабливості, визначених на попередньому етапі оцінювання;

– побудова комплексного або підсумкового рейтингу областей на основі комплексних показників, визначених за допомогою об'єднання відповідних інтегральних показників інвестиційної привабливості [4, 74–75; 5, 51–52].

Проте в розрахунку початкових показників інвестиційної привабливості автори пропонують обчислювати їх значення співвідношенням до середнього показника по Україні, що, на нашу думку, в деяких випадках буде не досить об'єктивним. Цю ситуацію реальніше зможе передати обчислення початкових показників інвестиційної привабливості на основі співвідношення до максимального значення по Україні.

Також досить цікаві три оригінальні блоки інтегральних показників, за якими можна охарактеризувати інвестиційний потенціал території, що їх виокремила Т. Уманець: інтегральний індекс фінансового потенціалу території, інтегральний індекс податкової системи території та інтегральний індекс кредитного ринку території.

Перший з них розраховується за допомогою таких первинних показників, як питома вага дебіторської заборгованості території в загальному обсязі дебіторської заборгованості (дестимулятор), питома вага кредиторської заборгованості території в загальному обсязі кредиторської заборгованості (дестимулятор), доходи місцевого бюджету, фінансовий результат від звичайної діяльності до оподаткування території, питома вага прибуткових підприємств території, питома вага збиткових підприємств території (дестимулятор), із чим ми повністю погоджуємося [6, 140].

Стосовно інтегрального індексу податкової системи території, то його пропонуємо обчислювати через питому вагу податку на прибуток у загальному обсязі сплати податків на території, а також на доходи фізичних осіб, питома вага плати за землю та питома вага податку на нерухомість так само в загальному обсязі сплати податків по території.

У процесі розрахунку інтегрального індексу кредитного ринку враховуються відсоткові ставки банків за такими показниками: за наданими кредитами на території в національній та іноземній валюті; відсоткові ставки банків за наданими депозитами на території в національній та іноземній валюті; а також вимоги банків за кредитами, наданими в економіку території в національній та іноземній валюті [6, 141].

Насамкінець, важливо розуміти, що ресурсне забезпечення місцевих бюджетів, як і будь-яка діяльність, має супроводжуватися управлінням, що забезпечує належну ефективність та результативність цієї діяльності. Так, Т. Безверхнюк виділяє в ресурсному забезпеченні 4 підсистеми:

- 1) керівну – визначення вертикального розподілу повноважень між суб'єктами управління;
- 2) цільову, що полягає у формуванні цілей ресурсного забезпечення;
- 3) функціональну – власне дій щодо ресурсного забезпечення;
- 4) забезпечення – створення умов для функціонування інших підсистем ресурсного забезпечення загалом [7, 249].

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Аналіз нинішніх науково-методичних підходів до визначення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів свідчить про можливість їх використання як для поточного управління місцевими бюджетами, так і для стратегічного управління ними.

У процесі поточного управління можуть вдало використовуватися методики, що ґрунтуються на оцінці фінансової компетенції місцевих органів влади, фінансової стійкості місцевого бюджету, а для стратегічного управління – на оцінці фінансового потенціалу бюджету території та її інвестиційного потенціалу.

Таким чином, найповніше ресурсне забезпечення місцевих бюджетів можна визначити за допомогою комплексної методики розрахунку системи індикаторів у 4 основних групах: фінансова компетенція органів влади, фінансова стійкість місцевих бюджетів, фінансовий та інвестиційний потенціал.

Для успішної реалізації стратегій соціально-економічного розвитку територій важливе безперервне та ефективне управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів.

Наступні наукові дослідження проводитимуться в таких напрямках:

1. Аналіз науково-методологічних підходів до управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів.
2. Розробка системи стратегічного управління ресурсним забезпеченням бюджетів місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Барський Ю. М. Методичні підходи до оцінки рівня фінансового забезпечення соціально орієнтованого розвитку економіки регіону / Ю. М. Барський // Інноваційна економіка. – 2012. – № 4 (30). – С. 223–231.
2. Боронос В. Г. Формалізація загальних підходів до визначення фінансових можливостей території [Електронний ресурс] / В. Г. Боронос // Ефективна економіка. – 2013. – № 9. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1866>.
3. Ставнича М. М. Взаємозв'язок понять фінансового та бюджетного потенціалу регіону в процесі реалізації державної регіональної фінансової політики / М. М. Ставнича, О. Я. Тарасенко // Економіка і регіон. – 2010. – № 1 (24). – С. 110–114.
4. Іщук С. О. Оцінювання інвестиційної привабливості регіону: методичний аспект / С. О. Іщук, Т. В. Кулініч // Регіональна економіка. – 2010. – № 3. – С. 71–78.
5. Іщук С. О. Рейтингова оцінка інвестиційної привабливості областей західного регіону України / С. О. Іщук, Т. В. Кулініч // Економіст. – 2011. – № 5. – С. 13–16.
6. Уманець Т. В. Оцінка інвестиційної привабливості регіону за допомогою інтегральних індексів / Т. В. Уманець // Економіка і прогнозування. – 2006. – № 4. – С. 133–145.
7. Безверхнюк Т. М. Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування : дис. ... д-ра наук : 25.00.02 / Т. М. Безверхнюк. – Одеса : [б. в.], 2009. – 441 с.