

DOI: <https://doi.org/10.32836/2521-666X/2020-67-25>  
УДК 336.1:322:1

**Лисяк Л.В.**

доктор економічних наук, професор,  
Університет митної справи та фінансів

**Кушнір А.І.**

аспірантка,  
Університет митної справи та фінансів

**Lysiak Liubov, Kushnir Anna**

University of Customs and Finance

## **БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ УКРАЇНИ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ**

### **BUDGETARY POLICY FOR THE DEVELOPMENT OF UKRAINIAN TERRITORIES AND PROVIDING SUSTAINABILITY OF LOCAL BUDGETS**

*Статтю присвячено узагальненню теоретичних і практичних підходів до реалізації бюджетної політики розвитку територій та забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах децентралізації з урахуванням зарубіжного досвіду. Розглянуто підходи до тлумачення фінансової стійкості місцевих бюджетів. Визначено основні методи дослідження фінансової стійкості місцевих бюджетів у зарубіжних країнах. Виокремлено внутрішні та зовнішні чинники впливу на фінансову стійкість. Узагальнено методи дослідження фінансової стійкості, що пропонують зарубіжні вчені. Надано класифікацію типів фінансової стійкості місцевих бюджетів та, відповідно, бюджетної політики. Охарактеризовано зарубіжний досвід проведення аналізу фінансової стійкості, визначено основні проблеми, з якими стикаються вчені та органи місцевої влади і місцевого самоврядування під час проведення даного аналізу. З огляду на світовий досвід, визначено необхідність розроблення стратегії фінансової стійкості місцевих бюджетів, яка має стати невід'ємним складником бюджетної політики територій у вітчизняній практиці.*

**Ключові слова:** бюджетна політика, місцеві бюджети, фінансова стійкість, типи фінансової стійкості, коефіцієнти фінансової стійкості, заборгованість місцевого бюджету, стратегія фінансової стійкості.

*Статья посвящена обобщению теоретических и практических подходов к реализации бюджетной политики развития территорий и обеспечения финансовой устойчивости местных бюджетов в условиях децентрализации с учетом зарубежного опыта. Рассмотрены подходы к определению финансовой устойчивости местных бюджетов. Определены основные методы исследования финансовой устойчивости местных бюджетов в зарубежных странах. Выделены основные внутренние и внешние факторы влияния на финансовую устойчивость. Обобщены методы исследования финансовой устойчивости, которые предлагают зарубежные ученые. Представлена классификация типов финансовой устойчивости местных бюджетов и, соответственно, бюджетной политики. Охарактеризован зарубежный опыт проведения анализа финансовой устойчивости, очерчены основные проблемы, с которыми сталкиваются ученые, органы власти и местного самоуправления при проведении данного анализа. С учетом зарубежного опыта определена необходимость разработки стратегии финансовой устойчивости местных бюджетов, которая должна стать неотъемлемой составляющей бюджетной политики территорий в отечественной практике.*

**Ключевые слова:** бюджетная политика, местные бюджеты, финансовая устойчивость, типы финансовой устойчивости, коэффициенты финансовой устойчивости, задолженность местного бюджета, стратегия финансовой устойчивости.

*The article is devoted to the generalization of theoretical and practical approaches to the implementation of budgetary policies and territorial development and ensuring the financial sustainability of local budgets in the context of decentralization, taking into account foreign experience. Approaches have been developed to interpret the financial sustainability of local budgets as an option to withstand internal and external threats for ensuring the fulfillment of socially important functions and responsibilities, including financial, economic, social and other, by the authorities and local self-government. The main methods for studying the financial sustainability of local budgets in foreign countries are identified. The principles that should be followed to determine the financial sustainability of local budgets are identified. The main internal and external factors affecting financial sustainability are highlighted. Financial sustainability research methods offered by foreign scientists that are used in practice in foreign countries such as the UK, Canada, Australia, Czech Republic, New Zealand are generalized. Indicators that are taken into account while assessing the sustainability of the local budget are presented. Foreign experience in conducting financial sustainability analysis at the level of local authorities and the practice of using its results are characterized. Emphasis is placed on the need to adjust / specify the set of indicators of financial sustainability and the importance of problems of its development, taking into account the specificity of a certain territory. Emphasis is placed on the importance of maintaining transparency and comprehensibility of the assessment of the financial sustainability of the local budget for the public as a result of its mandatory publicity in the media. It is substantiated that an important step in the study of the financial sustainability of local budgets is to determine the type of sustainability inherent in the analyzed budget and the budgetary policies that contributed to its achievement. The classification of types of financial sustainability of local budgets and according to budgetary policy is given. The main problems faced by scientists and local self-governments in carrying out this analysis are outlined. Given the global experience, the necessity of developing a strategy of financial sustainability of local budgets has been determined, which should become an integral part of the budgetary policy of territories in domestic practice.*

**Key words:** budgetary policy, local budgets, financial sustainability, types of financial sustainability, coefficients of financial sustainability, local budget debt, financial sustainability strategy.

**Постановка проблеми.** Проблематика впорядкування бюджетних відносин загострюється в умовах бюджетного реформування, поглиблення процесу бюджетної децентралізації та водночас нестабільності макроекономічного й незрілості інституційного середовища. Це актуалізує формування та реалізацію виваженої, дієвої бюджетної політики розвитку територій та пошук шляхів забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів з урахуванням надбань сучасної зарубіжної теорії і практики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти окресленої проблематики стали предметом наукових розвідок як вітчизняних, так і зарубіжних учених. Дослідженням теоретико-методологічних засад бюджетної політики та бюджетного регулювання присвячено праці українських учених Т. Боголіб, Л. Лисяк, І. Лук'яненко, В. Макогон, М. Пасічного, І. Чугунова, В. Федосова, С. Юрія та ін. Проблематикою регіональної бюджетної політики, місцевих бюджетів, забезпечення їхньої стійкості займалися Г. Возняк, О. Кириленко, І. Луніна, О. Чугунов та ін. Серед сучасних зарубіжних учених, які досліджують питання підвищення фінансової стійкості місцевих бюджетів слід назвати С. Барбера, М. Джонс, І. Стессоліні, М. Бісонго, С. Денек, Б. Філіп'як, Т. Овеманс, І. Жаровську, І. Маджерова, Г. Лучініеллі, А. Шик, С. Горіна та ін.

Водночас недостатньо дослідженими залишаються теоретичні і практичні засади бюджетної політики розвитку територій у контексті забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів з урахуванням зарубіжного досвіду, що особливо важливо за умов поглиблення бюджетної децентралізації.

**Мета статті** полягає в узагальненні теоретичних і практичних підходів до реалізації бюджетної політики розвитку територій та забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах децентралізації з урахуванням зарубіжного досвіду.

**Виклад основного матеріалу.** Бюджетна політика як цілеспрямована системна діяльність у сфері бюджетних відносин, що здійснюється органами державної і місцевої влади та місцевого самоврядування, спрямована на вирішення тактичних і стратегічних завдань розвитку країни та її територій. Активне впровадження принципів децентралізованого управління бюджетними потоками в Україні розпочалося майже п'ять років тому шляхом реформування бюджетної системи та запровадження нової моделі міжбюджетних відносин [14]. Бюджетна децентралізація передбачає, з одного боку, розподіл видаткових повноважень між державним і місцевими бюджетами та між власне місцевими бюджетами (вертикальний і горизонтальний розподіл), що визначає особливості міжбюджетних відносин, а з іншого – ступінь самостійності органів місцевого самоврядування щодо формування місцевих бюджетів. Унаслідок реформування відбулися суттєві позитивні зрушення: підвищено фінансову спроможність місцевих бюджетів; розширено видаткові повноваження органів місцевого самоврядування. Місцеві органи влади отримали можливість більш ефективно забезпечити функціонування закладів бюджетної сфери, самостійно вирішувати питання розвитку громад. У результаті добровільного об'єднання громад упродовж 2015–2019 рр. на прямі взаємовідносини з державним бюджетом перейшли 806 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), які безпосередньо отримують міжбюджетні трансферти. Об'єднані громади здобули повноваження та ресурси, які мають міста обласного значення. Основний бюджетоутворюючий податок (ПДФО) зараховується до бюджетів ОТГ в обсязі 60% на покриття делегованих їм повноважень. Окрім того, на місцях повністю залишаються надходження прибутку від підприємств і фінансових установ комунальної власності та податку на майно (нерухомість, земля) [4]. Таким чином, у територіальних органах влади та місцевого самоврядування з поглибленням бюджетної

децентралізації зростає можливість формування і реалізації дієвої та результативної бюджетної політики, спрямованої на підвищення якості публічних послуг, розвиток соціальних і економічних процесів на певній території у межах власних бюджетних повноважень.

Формування і реалізація бюджетної політики територій є об'єктивно необхідним завданням з огляду на існуючу специфічність їхніх проблем, усе ще значну диференціацію у ресурсному забезпеченні громад, яка породжується різними чинниками, поглиблення міжрегіональних диспропорцій, нерівномірність соціально-економічного розвитку, що відповідним чином відображається на якості та обсягах публічних послуг, котрі отримують громадяни на різних територіях. Бюджетна політика на місцевому рівні має два взаємопов'язані напрями: забезпечення органами місцевого самоврядування реалізації основних пріоритетів держави шляхом виконання делегованих повноважень та виконання власних повноважень, спрямованих на проведення власної політики органів місцевого самоврядування та фінансове забезпечення за рахунок власних доходів місцевих програм соціального і економічного розвитку. Тобто бюджетна політика територій в умовах бюджетної децентралізації є відносно самостійною.

Цілі бюджетної політики на місцевому рівні формуються з урахуванням цілей бюджетної політики держави, конкретизованих на місцевому рівні, і цілей територіальних громад, які мають узгоджуватися із загальнодержавним цілям. Учені зазначають, що трансформація загальнодержавних цілей та цілей розвитку державних фінансів у цілі та пріоритети бюджетної політики певної території є концептуальною основою розвитку місцевих фінансів та має бути складником концепції бюджетної політики держави [2].

Підґрунтям побудови бюджетної політики держави і територій є конституція країни, суспільні інтереси, потреби, особливості та проблеми загальнодержавного й територіального розвитку, наукові прогнози. У сучасних умовах основними цілями бюджетної політики є: забезпечення сталого розвитку територіальних утворень на основі єдності державних і місцевих пріоритетів; посилення ролі органів місцевого самоврядування та місцевих органів влади, підвищення їхньої фінансової спроможності у стимулюванні системного, динамічного територіального розвитку; вдосконалення міжбюджетних відносин. Відповідно, бюджетна політика на рівні територіальних утворень має максимально відповідати інтересам розвитку певної території, інтересам більшості населення, враховуючи інтереси меншості, бути прозорою, адекватною тенденціям розвитку країни, підконтрольною, повною мірою відображатися у місцевих бюджетах [3]. У процесі поглиблення бюджетної децентралізації вагомим аспектом є подальше узгодження і збалансування інтересів центру та територій, належне якісне виконання місцевими органами своїх повноважень і зобов'язань.

Для посилення дієвості бюджетної політики в аспекті впливу бюджетної системи на соціально-еконо-

мічний розвиток суспільства необхідно здійснювати заходи, спрямовані на підвищення рівня збалансованості, фінансової стійкості, прозорості державного та місцевих бюджетів, ефективності витрачання бюджетних коштів, удосконалення міжбюджетних відносин, забезпечення якісного виконання бюджетів, здійснення дієвого фінансового контролю. Серед важливих цілей і завдань бюджетної політики як ефективного інструменту соціального та економічного розвитку України й територіальних утворень в умовах децентралізації є формування достатніх бюджетних коштів для активного стимулювання інноваційних, соціальних й економічних процесів, гармонізація структури дохідної та видаткової частин державного і місцевих бюджетів, забезпечення їх збалансованості та стійкості. Бюджетна політика має визначатися виходячи із циклічності економічного розвитку, а також зі стану державних і місцевих фінансів, запасу стійкості бюджетної системи, суттєве зменшення якого може призвести до значного зниження ефективного бюджетного регулювання в аспекті дієвого впливу на економічне зростання і соціальний розвиток.

У процесі розбудови бюджетної системи та пошуку дієвих інструментів підвищення рівня її фінансової стійкості на різних стадіях розвитку економіки вітчизняні вчені та законодавці орієнтуються на досвід зарубіжних країн, де бюджетна децентралізація має тривалий період розвитку. Протягом останніх десятиліть у багатьох зарубіжних державах спостерігається тенденція до посилення бюджетної децентралізації, розширення функцій та обов'язків органів місцевого самоврядування, що свідчить про підвищення їхньої ролі як суб'єктів бюджетної політики.

Вимоги до стабільності, фінансової стійкості місцевих бюджетів є невід'ємним складником бюджетної політики зарубіжних країн.

Забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів зарубіжними дослідниками розглядається як можливість [6]:

- сприяння створенню довгострокової перспективи щодо організаційної спроможності органів місцевого самоврядування впоратися з проблемами у кризові періоди;
- удосконалення сучасних традиційних підходів до управління ефективністю, стабільністю, здійснення контролю для досягнення гнучкості та адаптивності місцевих бюджетів, тобто стійкої здатності протистояти викликам та ризикам.

Фінансова стійкість місцевих бюджетів виражається у здатності уряду управляти своїми фінансами для виконання власних зобов'язань щодо поточних і майбутніх витрат. Місцевий бюджет, ймовірно, буде перебувати у фінансово стійкому стані, якщо орган місцевого самоврядування: пропонує рівень обслуговування, що адекватний готовності та здатності населення і бізнесу платити податки; надання публічних послуг та рівень обслуговування гнучко змінюються залежно від економічних умов; підтримує місцеву інфраструктуру в належному стані; формує і має достатні резерви та/або борговий потенціал для заміни/модернізації

інфраструктури в разі необхідності; здатний коригувати свій капітал у відповідь на зміни темпів економічного зростання; має можливість повною мірою виконувати функції, закріплені за ним; забезпечує оптимальний розподіл видатків бюджету, ефективне використання фінансових та матеріальних ресурсів [10; 15].

За іншого підходу фінансову стійкість місцевого бюджету можна розглядати як пасивну чи активну стійкість [19]. На нашу думку, пасивна стійкість – відображення пасивної бюджетної політики, що використовує автоматичні стабілізатори, отже, в кращому разі створюються можливості повернення до початкового (передкризового) фінансового стану місцевого бюджету. Активна стійкість місцевого бюджету – результат активної бюджетної політики, використання її інструментарію для стимулювання соціально-економічного розвитку, створення нових, сприятливих умов і можливостей для розвитку суспільства.

Для визначення фінансової стійкості місцевих бюджетів важливим є врахування таких принципів [13]:

- якості: якісне надання публічних послуг, сприяння сталому розвитку, підтримання та поліпшення соціального добробуту;
- економічності: дотримання оптимального співвідношення між наданням публічних послуг та їхньою вартістю з метою економії;
- оптимальності боргових зобов'язань: забезпечуючи вищий рівень державних послуг із найнижчим рівнем оподаткування, уряди не повинні накопичувати борг на невизначений термін. Тобто стійкість може досягатися за рахунок запозичень як засобу фінансування, водночас необхідно дотримуватися оптимальної структури боргу та чіткого графіку його погашення;
- інтеграції між поколіннями: досягнення стабільності і стійкості не повинно ставити під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої потреби.

С. Барбера, М. Джонс, І. Салітерер та І. Стессоліні визначили чотири основні аспекти фінансової стійкості: надійність, здатність до відновлення, поінформованість та гнучкість [6]. Надійність пов'язана з можливістю організації підтримувати стабільність своїх фінансових показників у часі. Фінансова поінформованість – це розуміння та знання природи, ймовірностей, термінів та масштабів потенційних фінансових потрясінь для муніципалітету. На більш загальному рівні вона також включатиме розуміння потенційного впливу та наслідків рішень, прийнятих владою. Фінансова гнучкість – це здатність швидко реагувати на потрясіння. З одного боку, це можливість бути фінансово гнучкими, маневруючи ресурсами, щоб мінімізувати вплив різного роду потрясінь та забезпечити якісне надання послуг. З іншого боку, гнучкість також тлумачиться як здатність бути інноваційними та інвестувати в нові можливості, поліпшуючи тим самим фінансові та нефінансові показники. Здатність до відновлення показує можливість підтримувати стабільну роботу місцевих органів влади, місцевого самоврядування або відновити фінансові результати до рівня, який був до фінансових потрясінь.

В умовах нестабільності або відновлення економічного зростання найгострішою проблемою державних та місцевих фінансів є боргова криза, яка суттєво порушує бюджетну стійкість. Більшість науковців зазначає, що саме борг є одним із найважливіших чинників впливу на стійкість місцевих бюджетів [8; 9]. Це проблема стосується не лише країн із трансформаційною економікою, а й розвинених країн. Не випадково Міжнародна рада стандартів бухгалтерського обліку в державному секторі опублікувала документ під назвою «Звітність про довгострокову стійкість фінансів суб'єкта господарювання», який надає рекомендації, пов'язані з концепцією платоспроможності уряду, та визначає три взаємопов'язані складники довгострокової фіскальної стійкості: дохід, борг та обслуговування [17]. Для кожного з них виділяються два аспекти: рівень залежності (вразливості) від зовнішніх чинників, які суб'єкт господарювання сам не може контролювати, та здатність суб'єкта господарювання здійснювати ефективно управління ризиками [7; 8]. Таким чином, у зарубіжній практиці важливим завданням під час дослідження фінансової стійкості місцевих бюджетів є виявлення ризиків (зовнішніх та внутрішніх) та вимірювання ступеня їхнього впливу. Фінансові труднощі викликані саме поєднанням як зовнішніх, так і внутрішніх чинників [8], що свідчить про багатоаспектність аналізу стійкості місцевих бюджетів.

У зарубіжній практиці, як і у вітчизняній, існує велика кількість методів дослідження та розрахунку фінансової стійкості місцевих бюджетів. Зазвичай вчені пропонують досліджувати стійкість на основі певної системи показників. Серед методів аналізу стійкості місцевих бюджетів виокремлюються опитування (інтерв'ю) і стрес-тестування. Опитування (інтерв'ю) керівників структурних підрозділів органів місцевого самоврядування сприяє виявленню основних практичних проблем щодо забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів та виявленню їх причин. Такий підхід використовується в Нідерландах, Великій Британії, Італії та Австрії [6; 16]. Дані опитування допомогли вченим визначити основні фінансові проблеми, висвітлили роль організаційних умов та потенціалу в нейтралізації ризиків. Так, наприклад, визначено, що загрози, пов'язані з управлінням або політикою, слід уважати внутрішніми для організацій. Вони, як правило, суттєво впливають на стійкість місцевого бюджету, що є передовсім характерним для Великої Британії. В Австрії та Італії найбільш суттєвими стали зовнішні потрясіння [6; 15].

Стрес-тести виступають ефективним інструментом моніторингу поточного та прогнозованого стану місцевих бюджетів, оскільки дають змогу оцінити потенційні наслідки змін фінансового стану, спричинених різноманітними чинниками, тобто дають змогу оцінити стійкість місцевих бюджетів до негативних подій. Важливим етапом є розроблення сценаріїв фінансового стану досліджуваного бюджету. Побудова сценаріїв повинна ґрунтуватися на їх економічній та логічній узгодженості та на реальному взаємозв'язку

між основними чинниками ризику, а також урахувати зміни стану інституційного середовища, спричинені політичними, економічними та правовими факторами. Останній етап стрес-тестування – формулювання висновків та надання рекомендацій.

Як опитування, так і стрес-тестування містять значну частку суб'єктивного складника в оцінюванні фінансової стійкості місцевих бюджетів і можуть використовуватися як додаткові/доповнюючі до інших методів.

Більшість учених пропонує для оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів використовувати певні системи фінансових показників, які враховуються під час аналізу стійкості місцевих бюджетів, спрямовані на оцінку оперативного управління бюджетом, оцінку заборгованості та ліквідності [20].

Управління бюджетом є важливим аспектом діяльності місцевих органів влади та місцевого самоврядування, що полягає у забезпеченні якості оперативного управління та генерування ресурсів для розвитку громади. Для оцінки стійкості місцевого бюджету враховуються такі показники, як залишок бюджету (оцінює баланс), відношення поточного профіциту бюджету до поточного доходу (оцінює успішне управління бюджетними коштами у довгостроковому періоді), частка фінансових залишків на рахунках і в касах у поточних витратах та доходах (відображає, наскільки довго орган управління здатний фінансувати поточні видатки заощадженнями попередніх років та яку частину поточного річного доходу можна покрити власними заощадженнями), частка власних доходів у загальних доходах тощо.

Оцінка заборгованості включає розрахунок таких показників: частка загальної заборгованості в поточному балансі бюджету (виражає, через скільки місяців міська влада може повернути борги з поточного балансу), співвідношення обслуговування боргу та боргової спроможності (відображає, наскільки добре муніципалітет здатний виконати свої поточні бюджетні зобов'язання), обслуговування загальної заборгованості (виражає рівень покриття загальної заборгованості муніципалітету консолідованими доходами за поточний рік), співвідношення загальної заборгованості до поточного доходу (показує рівень покриття загальної заборгованості муніципалітету поточними доходами в даному році).

Можливість виконувати короткострокові та довгострокові зобов'язання суттєво впливає на фінансову стійкість місцевих бюджетів та загальний фінансовий стан місцевих фінансів. Під час визначення ліквідності визначено такі ключові показники: 1) загальна (нормальна) ліквідність описує здатність муніципалітету виконувати короткострокові зобов'язання зі своїх ліквідних джерел; 2) негайна ліквідність фіксує здатність муніципалітету сплачувати свої короткострокові зобов'язання за допомогою фінансових активів (наприклад, залишки на поточному рахунку); 3) фінансова пропозиція виражає здатність муніципалітету покривати всі зобов'язання з короткострокових фінансових активів (переважно) та довгострокових депозитів [20].

Вивчаючи процес дослідження фінансової стійкості місцевих бюджетів у різних країнах світу на рівні місцевої влади, потрібно відзначити, що в багатьох країнах, подібно до українських реалій, його впровадженню у практичну діяльність не приділяють достатньої уваги. Досить розвинена система дослідження фінансової стійкості місцевих бюджетів притаманна таким країнам, як Велика Британія, Австралія та Канада, де даний аналіз проводиться самими органами місцевої влади самостійно чи спеціальними установами на замовлення. Результати аналізу є основою для формування відповідної стратегії забезпечення фінансової стійкості місцевого бюджету, що містить рекомендації місцевій владі щодо сталого управління фінансовими ресурсами бюджету, встановлює граничний інтервал, у межах якого доцільно приймати обґрунтовані та стійкі фінансові рішення, окреслює ризики та можливості, встановлює чіткий алгоритм дій щодо забезпечення фінансової стійкості. Стратегія фінансової стійкості та довгостроковий фінансовий прогноз є невід'ємною частиною плану розвитку певного територіального утворення/муніципалітету [12]. Такий досвід важливо врахувати у вітчизняній практиці шляхом розроблення стратегії фінансової стійкості місцевих бюджетів як невід'ємного складника бюджетної політики територій.

Доцільно врахувати також досвід Австралії, де приділяють значну увагу дослідженню фінансової стійкості муніципалітетів та вивченню чинників, що на неї впливають [11]. Наприклад, під час проведення аналізу фінансового стану місцевих рад у Новому Південному Уельсі та оцінки фінансової стійкості місцевого бюджету було застосовано низку показників, розроблено коефіцієнт зважування для кожного базового показника, і в результаті виділено чотири категорії показників та розглянуто відносну вагомість кожної з них в аспекті фінансових можливостей та стійкості ради (табл. 1).

Окреслені орієнтири мають коригуватися залежно від специфіки території, конкретизуватися залежно від вагомості проблем її розвитку. Це стосується чисельності населення, щільності його розміщення на території тощо. Наприклад, коефіцієнт грошових витрат повинен бути вищим для менших населених пунктів, аніж для великих міст, як спосіб нейтралізації відмінностей в операційній діяльності та захисту від фінансових потрясінь. Адже більшість сільських рад навряд чи зможе досягти такого ж рівня операційного доходу з власних джерел, як, наприклад, міська рада. Тобто виникає необхідність урахування типу місцевого бюджету за адміністративно-територіальним поділом та, відповідно, його дохідною базою [11].

У низці зарубіжних країн місцеві органи влади надають звіт про фінансову стійкість муніципалітету, який містить оцінку фінансових і нефінансових викликів та способи реагування на них; аналіз стійкості видаткової частини та якості обслуговування населення; рівень фінансового тиску та його наслідки для фінансової стійкості; досліджує достатність поінформованості органів місцевого самоврядування про ризики та їхній

## Показники оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів

Показник	Характеристика
<i>Фінансова гнучкість (35%)</i>	
Операційний коефіцієнт	Вимірює здатність ради стримувати операційні витрати в межах операційних доходів
Коефіцієнт доходу від власних джерел	Вимірює рівень фіскальної гнучкості ради (ступінь залежності від зовнішніх джерел фінансування)
<i>Ліквідність (20%)</i>	
Коефіцієнт грошових витрат	Вказує на кількість місяців, за якими рада може продовжувати виплачувати свої безпосередні витрати без додаткового надходження коштів
Необмежений коефіцієнт поточної ліквідності	Покликаний представляти здатність ради виконувати виплати заборгованості у міру настання терміну їх погашення
<i>Обслуговування боргу (10%)</i>	
Коефіцієнт покриття боргу	Вимірює наявність грошових коштів від операційної діяльності для обслуговування боргу
Коефіцієнт покриття відсотків	Вказує, наскільки рада може обслуговувати свою заборгованість за відсотками та брати додаткові позики
<i>Поновлення активів та капітальні витрати (35%)</i>	
Коефіцієнт відставання інфраструктури	Показує, яка частка відставання від загальної вартості інфраструктури ради
Коефіцієнт обслуговування активів	Порівнює фактичне та необхідне щорічне обслуговування активів
Коефіцієнт відновлення будівельних та інфраструктурних активів	Порівнює співвідношення витрат на оновлення інфраструктури та погіршення стану активів, оцінене його амортизацією
Коефіцієнт капітальних витрат	Показує, наскільки рада прогнозує розширити свою базу активів за рахунок капітальних витрат, витрачених як на нові активи, так і на заміну та оновлення існуючих активів

Джерело: сформовано на основі [11]

вплив на певний напрям бюджетної політики, а також управління цими ризиками. Відповідно до даного звіту, основними показниками для ознайомлення з результатами діяльності місцевої влади щодо забезпечення фінансової стійкості місцевого бюджету виступають такі: коефіцієнт стійкості активів, чистий коефіцієнт фінансових зобов'язань, операційний коефіцієнт надлишків, коефіцієнт покриття грошових витрат, коефіцієнт покриття боргу [12].

Учені зазначають, що під час оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів та підготовки звітів більш доцільним є проведення аналізу безпосередньо місцевими органами влади, водночас можливе залучення певних аудиторських компаній. Щорічність звітів свідчить, що органи влади та місцевого самоврядування ставляться з відповідальністю до проблеми підвищення фінансової стійкості місцевого бюджету, а результати будуть враховані під час формування бюджету на наступний період та прийняття інших рішень. Ураховуючи, що аналіз фінансової стійкості є складним, відкритим для різних методологічних підходів і часто дає різноманітні оцінки та масив сценаріїв, із метою досягнення прозорості та зрозумілості результатів для громадськості важливо, щоб звіти були представлені у засобах масової інформації у доступній формі, яку можуть сприймати не лише фінансові аналітики та експерти, а й громада, населення, навіть якщо це вимагає спрощення деяких висновків [18, с. 124].

Важливим етапом дослідження фінансової стійкості місцевих бюджетів є визначення типу стійкості, яка притаманна аналізованому бюджету та, відповідно, бюджетній політиці, що сприяла його досягненню. Класифікацію типів бюджетної політики та стану міс-

цевих бюджетів відповідно до їхньої фінансової стійкості представлено на рис. 1.

Дуже сильний та сильний місцеві бюджети характеризуються потужним потенціалом для виконання своїх фінансових зобов'язань у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі. Дуже сильний бюджет із великою ймовірністю матиме змогу впоратися з непередбаченими фінансовими потрясіннями та будь-якими несприятливими змінами без коригування доходів та/або витрат. За здорового місцевого бюджету місцева влада має достатній потенціал для виконання своїх фінансових зобов'язань та високу здатність управляти основними ризиками. За помірної стійкості місцевого бюджету місцева влада, ймовірно, зможе скоротити свій операційний дефіцит, управляти непередбаченими фінансовими потрясіннями та будь-якими несприятливими змінами за допомогою помірних коригувань доходів та/або витрат (коригування витрат, ймовірно, призведе до низки змін у діапазоні та якості пропонованих послуг). Дуже слабкий та проблемний місцеві бюджети характеризуються обмеженою спроможністю забезпечувати фінансування у повному обсязі запланованих видатків у коротко- та середньостроковій перспективі, органи управління не мають можливості реалізувати довгострокові фінансові зобов'язання. За такого типу фінансової стійкості місцева влада навряд чи зможе управляти основними ризиками та потребуватиме допомоги від вищих рівнів влади [11].

Слід зазначити, що оцінка фінансової стійкості є методологічно і практично складним завданням та потребує фахівців, які мають поглиблені знання та практичні навички з фінансового аналізу. Як зазначають зарубіжні вчені, здійснення такого аналізу самостійно

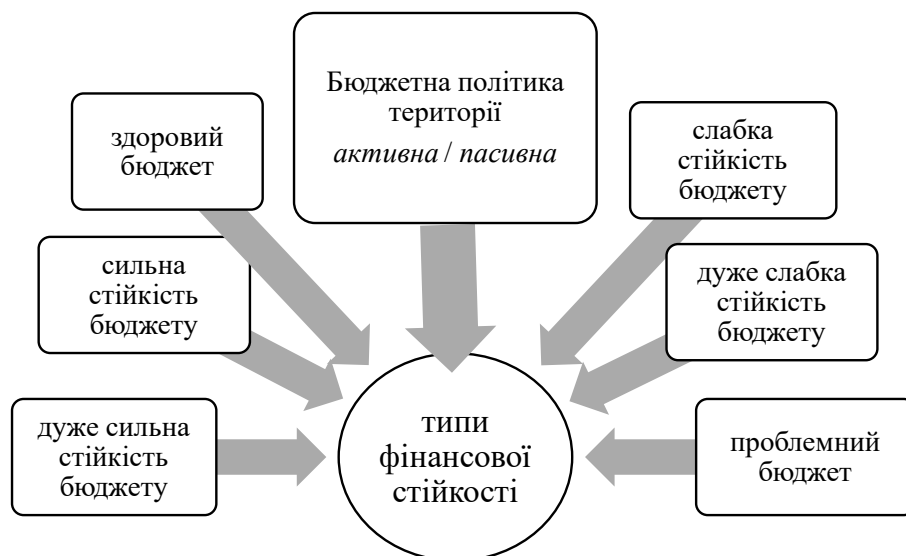


Рис. 1. Типи бюджетної політики та фінансової стійкості місцевих бюджетів

Джерело: складено авторами за [1; 3; 5; 11]

для невеликих рад, муніципалітетів тощо є складним через брак людських ресурсів, а замовлення на комерційній основі потребує певних коштів [20].

**Висновки.** Узагальнення теоретичних і практичних підходів до реалізації бюджетної політики розвитку територій та забезпечення фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах децентралізації з урахуванням зарубіжного досвіду дає змогу зробити такі основні висновки:

- серед важливих цілей і завдань бюджетної політики як ефективного інструменту соціального та економічного розвитку України й територіальних утворень в умовах децентралізації є формування достатніх бюджетних коштів для активного стимулювання інноваційних, соціальних й економічних процесів, гармонізація структури доходної та видаткової частин державного і місцевих бюджетів, забезпечення їх збалансованості та стійкості, підтримка запасу стійкості бюджетної системи;

- стійкість місцевих бюджетів загалом характеризує їхню можливість протистояти внутрішнім та зовнішнім загрозам для забезпечення виконання органами влади та місцевого самоврядування суспільно значущих функцій і зобов'язань, зокрема фінансових, економічних, соціальних та ін.;

- аналіз методів оцінки фінансового стану місцевих бюджетів, репрезентованих у наукових доробках зарубіжних учених та тих, що використовуються у практиці органів влади та місцевого самоврядування, свідчить, що відсутня єдина методика дослідження/розрахунку фінансової стійкості місцевих бюджетів;

- аналіз фінансової стійкості може проводитися вченими, органом місцевої влади та місцевого самоврядування, певними компетентними організаціями на замовлення державної чи місцевої влади. У зарубіжній практиці часто використовується практика замовлення аналізу та оцінки фінансової стійкості місцевого бюджету певним компетентним організаціям;

- під час проведення оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів доцільно приділяти значну увагу вивченню зовнішніх і внутрішніх чинників, що на неї впливають, для розроблення превентивних заходів;

- важливим є врахування кількості населення, щільності його розселення та інших показників, які є характерними саме для аналізованої адміністративно-територіальної одиниці та потребують відповідного коригування нормативних значень. Це сприятиме дотриманню принципів реалістичності дослідження та його практичної значущості;

- розроблення стратегії фінансової стійкості місцевих бюджетів є актуальною проблемою для місцевих бюджетів і має стати невід'ємним складником бюджетної політики територій у вітчизняній практиці.

Перспективою подальших досліджень даної проблематики є виділення методів аналізу фінансової стійкості місцевих бюджетів, які є реальними та доцільними для впровадження в Україні, враховуючи, що, з огляду на світовий досвід, основними проблемами під час проведення оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів серед органів місцевої влади є брак коштів та людських ресурсів, а також складність розрахунків.

#### Список літератури:

1. Возняк Г.В. Бюджетна політика розвитку регіонів України: сучасна парадигма та орієнтири подальших реформ. Львів : Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України, 2016. 520 с.
2. Качула С.В. Бюджетна децентралізація як чинник зміцнення місцевого самоврядування в Україні. *Корпоративні фінанси: проблеми та перспективи інноваційного розвитку* : зб. матеріалів I Всеукр. наук.-практ. конференції. Київ : КНЕУ, 2016. С. 276–279.

3. Лисяк Л.В., Сальникова Т.В. Напрями вдосконалення бюджетної політики в умовах децентралізації. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2017. № 2(58). С. 42–56.
4. Оцінка фінансових показників бюджетів 806 ОТГ. Рейтинг за 2019 рік. URL : <https://decentralization.gov.ua/news/12192> (дата звернення: 19.01.2020).
5. Чугунов І.Я., Пасічний М.Д. Бюджетно-податкова політика економічного розвитку. *Науковий вісник Полісся*. 2018. № 1(13). Ч. 1. С. 54–61.
6. Barbera C., Jones M., Saliterer I., Steccolini I. European local authorities financial resilience in the face of austerity: A comparison across Austria, Italy and England. International Conference on Next Steps for Public Administration in Theory and Practice: Sun Yat-Sen University, Guangzhou, China, 2014.
7. Bisogno M., Cuadrado-Ballesteros B., García-Sánchez I. Financial sustainability in local governments: definition, measurement and determinants, In Rodríguez Bolívar, Manuel Pedro (Eds.), *Financial sustainability in public administrations. Exploring the Concept of Financial Health*. 2017. P. 57–83.
8. Capalbo E., Grossi G. Assessing the influence of socioeconomic drivers on Italian municipal financial destabilization. *Public Money & Management*. 2014. Issue 34(2). P. 107–114.
9. Denek E., Dylewski M. Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej. Difin, Warszawa, 2013. 332 p.
10. Filipiak B. Wykorzystanie statystyki publicznej do oceny stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. *Wiadomości Statystyczne*. 2016. Issue 11(666). P. 13–33.
11. Financial Sustainability of the New South Wales Local Government Sector TCorp Report. URL : <https://www.olg.nsw.gov.au/content/tcorp-report-financial-sustainability-new-south-wales-local-government-sector-april-2013> (дата звернення: 19.11.2019).
12. Financial sustainability strategy 2019-2028. *Logan City Council*. URL : <https://www.logan.qld.gov.au> (дата звернення: 20.11.2019).
13. Lucianelli G., Citro F., Santis S., Tranfaglia A., Mazzillo A. How to improve the financial conditions of local governments in a period of crisis: an explanatory case study. *International journal of business and management*. 2018. Vol 13. № 1. P. 53–69.
14. Lysiak L.V. Budgetary doecentralization: the status andprospects of implementation in Ukraine. *Challenges and prospects for the development of a new economy at global, national, and regional levels : collective monograph / L.B. Barannik et al. Lviv-Toruń : Liha-Pres, 2019. P. 55–72.*
15. Municipal Infrastructure Investment & Financial Sustainability. AMO-York Region Joint Research Report Spring 2018. URL : <https://www.gastaxatwork.ca/sites/default/files/assets/Documents/Research/Municipal%20Infrastructure%20Investment%20and%20Financial%20Sustainability.pdf> (дата звернення: 26.11.2019).
16. Overmans T. Financial Resilience: How Dutch Cities Have Buffered and Adapted to the Financial Crisis. *Public Policy and Governance*. 2017. Vol. 27. P. 173–186.
17. Reporting on the Long-term Sustainability of an Entity's Finances. International Public Sector Accounting Standards Board: New York. *IPSASB*. URL : <https://www.ipsasb.org/publications/recommended-practice-guideline-1> (дата звернення: 22.11.2019).
18. Schick A. Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches. *OECD Journal on Budgeting, OECD Publishing*. 2006. Vol. 5(1). P. 107–126.
19. Steccolini I., Barbera C., Jones M. Governmental financial resilience under austerity: The case of English local authorities. *CIMA Executive Summary Report*. 2015. Issue 11(3). P. 1–13.
20. Szarowska I., Majerová I., Šebestová J. Indikátory finanční stability pro potřeby obcí. *Český finanční a účetní časopis*. 2018. Issue 13(1). P. 25–45.

### References:

1. Vozniak H.V. (2016) Biudzhethna polityka rozvytku rehioniv Ukrainy: suchasna paradyhma ta oriientyry podalshykh reform [Budget Policy for the Development of Ukrainian Regions: The Contemporary Paradigm and Landmarks for Further Reforms]. Lviv, 520 s. (in Ukrainian)
2. Kachula S.V. (2016). Biudzhethna detsentralizatsiia yak chynnyk zmitsnennia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Budget decentralization as a factor in strengthening local self-government in Ukraine]. *Korporatyvni finansy: problemy ta perspektyvy innovatsiinoho rozvytku: zb. materialiv I Vseukr. nauk.-prakt. konferentsii*. Kyiv : KNEU, С. 276–279. (in Ukrainian)
3. Lysiak L.V., Salnykova T.V. (2017) Napriamy vdoskonalennia biudzhethnoi polityky v umovakh detsentralizatsii [Areas of improvement of fiscal policy in the context of decentralization]. *Naukovyi pohliad: ekonomika ta upravlinnia*. № 2(58). S. 42–56. (in Ukrainian)
4. Otsinka finansovykh pokaznykiv biudzhetyv 806 OTP [Estimation of financial indicators of budgets 806 ATG]. Reitynh za 2019 rik. Available at: <https://decentralization.gov.ua/news/12192> (accessed 19 January 2020).
5. Chuhunov I.Ya., Pasichnyi M. D. (2018) Biudzhethno-podatкова polityka ekonomichnoho rozvytku [The fiscal policy of economic development]. *Naukovyi visnyk Polissia*. № 1(13). Ch.1. S. 54–61. (in English)
6. Barbera C., Jones M., Saliterer I., Steccolini I. (2014) European local authorities financial resilience in the face of austerity: A comparison across Austria, Italy and England. International Conference on Next Steps for Public Administration in Theory and Practice: Sn Yat-Sen University, Guangzhou, China, 2014.



7. Bisogno M., Cuadrado-Ballesteros B., García-Sánchez I. (2017) Financial sustainability in local governments: definition, measurement and determinants, In Rodríguez Bolívar, Manuel Pedro (Eds.), *Financial sustainability in public administrations. Exploring the Concept of Financial Health*, pp. 57–83.
8. Capalbo E., Grossi G. (2014) Assessing the influence of socioeconomic drivers on Italian municipal financial destabilization. *Public Money & Management*, issue 34(2), pp. 107–114.
9. Denek E., Dylewski M. (2013) Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej. Difin, Warszawa, 332 p.
10. Filipiak B. (2016) Wykorzystanie statystyki publicznej do oceny stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. *Wiadomości Statystyczne*, issue 11(666), pp. 13–33.
11. Financial Sustainability of the New South Wales Local Government Sector TCorp Report. Available at: <https://www.olg.nsw.gov.au/content/tcorp-report-financial-sustainability-new-south-wales-local-government-sector-april-2013> (accessed 11 November 2019).
12. Financial sustainability strategy 2019–2028 // Logan City Council. Available at: <https://www.logan.qld.gov.au> (accessed 20 November 2019).
13. Lucianelli G., Citro F., Santis S., Tranfaglia A., Mazzillo A. (2018) How to improve the financial conditions of local governments in a period of crisis: an explanatory case study. *International journal of business and management*, vol. 13 (No. 1), pp. 53–69.
14. Lysiak L.V. Budgetary decentralization: the status and prospects of implementation in Ukraine / Challenges and prospects for the development of a new economy at global, national, and regional levels : collective monograph / L.B. Barannik, O.M. Vakulchuk, O.V. Kovalenko, L.V. Lysiak, V.V. Fesenko. Lviv-Toruń : Liha-Pres, 2019. Pp. 55–72.
15. Municipal Infrastructure Investment & Financial Sustainability. AMO-York Region Joint Research Report Spring 2018. Available at: <https://www.gastaxatwork.ca/sites/default/files/assets/Documents/Research/Municipal%20Infrastructure%20Investment%20and%20Financial%20Sustainability.pdf> (accessed: 26 November 2019).
16. Overmans T. (2017) Financial Resilience: How Dutch Cities Have Buffered and Adapted to the Financial Crisis. *Public Policy and Governance*, vol. 27, pp. 173–186.
17. Reporting on the Long-term Sustainability of an Entity's Finances. International Public Sector Accounting Standards Board: New York // IPSASB. Available at: <https://www.ipsasb.org/publications/recommended-practice-guideline-1> (accessed: 22 November 2019).
18. Schick A. (2006) Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches. *OECD Journal on Budgeting, OECD Publishing*, Vol. 5(1), pp. 107–126.
19. Steccolini I., Barbera C., Jones M. (2015) Governmental financial resilience under austerity: The case of English local authorities. *CIMA Executive Summary Report*, issue 11(3), pp. 1–13.
20. Szarowska I., Majerová I., Šebestová J. (2018) Indikátory finanční stability pro potřeby obcí. *Český finanční a účetní časopis*, issue 13(1), pp. 25–45.