

Лисяк Л.В.

доктор економічних наук, професор,
професор кафедри державних, місцевих та корпоративних фінансів,
Університет митної справи та фінансів

Биков Б.Д.

аспірант кафедри державних, місцевих та корпоративних фінансів,
Університет митної справи та фінансів

Кушнір А.І.

аспірантка кафедри державних, місцевих та корпоративних фінансів,
Університет митної справи та фінансів

Lysiak Liubov, Bykov Bogdan, Kushnir Anna

University of Customs and Finance

ЗМІЦНЕННЯ ФІНАНСОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УМОВАХ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES FINANCIAL CAPACITY STRENGTHENING IN THE CONDITIONS OF BUDGETARY DECENTRALIZATION

Стаття присвячена дослідженню фінансового потенціалу об'єднаних територіальних громад (ОТГ) в умовах бюджетної децентралізації та визначенню основних положень його зміцнення задля створення фінансових передумов сталого розвитку території. Наведено хронологію розвитку поняття «фінансовий потенціал ОТГ» у вітчизняній економічній науці. Визначено послідовність етапів та пріоритетні напрями посилення фінансового потенціалу ОТГ. Встановлено, що особливу увагу потребують оцінка рівня й сили впливу фінансових ризиків та вдосконалення нормативно-правового підґрунтя регулювання діяльності суб'єктів економіки. Зроблено висновок, що використання додаткових можливостей посилення фінансового потенціалу ОТГ сприятиме підвищенню фінансової стійкості місцевих бюджетів та потребує дієвого державного регулювання й ефективного використання програмно-цільового методу планування.

Ключові слова: місцеві бюджети, об'єднані територіальні громади, фінансовий потенціал, стійкість, децентралізація, регулювання.

Статья посвящена исследованию финансового потенциала объединенных территориальных общин (ОТО) в условиях бюджетной децентрализации и определению основных положений его укрепления с целью создания финансовых предпосылок устойчивого развития территорий. Приведена хронология развития понятия «финансовый потенциал ОТО» в отечественной экономической науке. Определены последовательность этапов и приоритетные направления усиления финансового потенциала ОТО. Установлено, что особого внимания требуют оценка уровня и силы влияния финансовых рисков, совершенствование нормативно-правовой основы регулирования деятельности субъектов экономики. Сделан вывод, что использование дополнительных возможностей усиления финансового потенциала ОТО будет способствовать повышению финансовой устойчивости местных бюджетов и требует действенного государственного регулирования и эффективного использования программно-целевого метода планирования.

Ключевые слова: местные бюджеты, объединенные территориальные общины, финансовый потенциал, устойчивость, децентрализация, регулирование.

In the conditions of budget decentralization, which aims to inter-budgetary relations further improvement, local budgets strengthening and the financial resources of united territorial communities effective management, the issues of formation and rational and effective use of financial potential of administrative-territorial formations in the current and long term are updated. The purpose of the article is to study the financial potential of the united territorial communities (UTC) in the context of budget decentralization and to determine the main directions of its strengthening to create financial preconditions for sustainable development of territories. It is shown that strengthening the financial capacity of local budgets due to fiscal decentralization has become necessary basis of UTC. The chronology of development of theoretical approaches to the interpretation of the concept of "financial potential of UTC" in domestic economics is given. The author's definition of this concept is formulated. The sequence of stages and priority directions of strengthening the financial potential of UTC is demonstrated. It is determined that measures of the financial potential of UTC strengthening include a number of preliminary organizational measures, development programs and take into account a number of deterrents and financial risks inherent in various sources of its formation. Found that during formulation and implementation of UTC development programs special attention should be paid to analysis of the actual (real) financial potential systemic conditions of territories and countries. Also medium-term forecast growth of financial potential for increasing tax and other components of the building, assess the impact of financial risk and improve the regulatory -legal basis for regulating the activities of economic entities has to be counted. It is concluded that the use of additional opportunities to strengthen and use the financial potential of UTC will improve the financial stability of local budgets. However, this requires effective government regulation and effective use of program-target method of planning based on an assessment of UTC financial budgets capabilities.

Key words: local budgets, united territorial communities, financial potential, decentralization, regulation, development.

Постановка проблеми. Сучасний етап бюджетної децентралізації, що має на меті подальше вдосконалення міжбюджетних відносин та ефективне управління фінансовими ресурсами об'єднаних територіальних громад, актуалізує питання формування та раціонального й ефективного використання елементів фінансового забезпечення розвитку конкретних територій у поточний момент та у довгостроковій перспективі. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування відбувається одночасно з наданням місцевим бюджетам відповідних механізмів акумулювання фінансових ресурсів. Бюджетна децентралізація має на меті посилення фінансового потенціалу місцевих бюджетів як підґрунтя формування стратегій їх стійкого фінансового розвитку. Нагальна потреба у зміцненні фінансового потенціалу ОТГ спонукає до вирішення питання у двох таких напрямках: дослідження сутності та економічного змісту фінансового потенціалу, окреслення шляхів його зміцнення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці децентралізації, зокрема фінансової, приділено багато уваги як вітчизняними, так і зарубіжними вченими. Питанням фінансової децентралізації, її впливу на бюджетну систему, посилення фінансової автономії місцевих бюджетів присвячено роботи таких науковців, як Г.В. Возняк [2], О.М. Грабчук [8], С.В. Качул [5], Є.Ю. Кузькін [7], Л.В. Лисяк [8; 9], Т.В. Сальникова [9], І.Я. Чугунов [13], В.Д. Макогон [13]. Основоположні засади управління фінансовим потенціалом територіальних одиниць з урахуванням специфіки вітчизняної економіки закладені у працях таких учених, як В.Г. Боронос [1], М.А. Козоріз [6], І.Г. Лук'яненко [10], І.З. Сторонянська [6], С.С. Шумська [11], Р.І. Щур [12]. Попри їх вагомий науковий доробок, питання посилення фінансового потенціалу ОТГ в умовах бюджетної децентралізації потребують уточнення та систематизації.

Мета статті полягає у дослідженні фінансового потенціалу об'єднаних територіальних громад в умовах бюджетної децентралізації, визначенні основних напрямів його зміцнення для створення фінансових передумов сталого розвитку територій.

Виклад основного матеріалу. Суттєві зміни соціально-економічних відносин в Україні, зумовлені процесами децентралізації в адміністративній та фінансовій сферах, потребують змін методів державного управління на місцевому рівні, зміцнення місцевих бюджетів [5]. Необхідність фінансового забезпечення розвитку ОТГ за цих умов визначає пошук шляхів, які дають змогу найбільш повно використовувати їх потенційні фінансові можливості, для оцінювання яких використовується термін «фінансовий потенціал» (рис. 1).

З розвитком вітчизняної фінансової думки поступово змінюється трактування підходів до фінансового потенціалу та його складових частин стосовно окремих регіонів, територій, територіальних громад. Систематизуючи різні підходи до визначення поняття «фінансовий потенціал», Р.І. Щур виокремлює такі,

як ресурсний, результативний, ресурсно-цільовий, процесно-ресурсний та системний [12]. В.Г. Боронос наводить дещо іншу систематизацію підходів до тлумачення фінансового потенціалу: ресурсний, з позиції здатності, комбінований та екстремальний [1]. Проведений аналіз свідчить про те, що з плином часу відбувається відхід наукової думки від ресурсного підходу, що дає змогу змістити акценти під час дослідження фінансового потенціалу ОТГ з кількісних характеристик на якісні ознаки та параметри, тобто найбільш повно визначення фінансового потенціалу ОТГ може бути сформульоване у перетині системного та компетентнісного (з позиції здатності) підходів.

На нашу думку, фінансовий потенціал ОТГ відображає реальні та потенційні можливості і здатність органів місцевого самоврядування акумулювати й використовувати наявні і найбільш повно задіяти потенційно можливі ресурси для виконання своїх функцій і повноважень та забезпечення соціально-економічного розвитку громади. При цьому саме можливості органів місцевого самоврядування обумовлені ступенем бюджетної децентралізації та фінансовою спроможністю ОТГ, а здатність може розглядатися як фактичний прояв реалізації потенціалу. Отже, фінансовий потенціал об'єднаних територіальних громад характеризує систему соціально-економічних відносин і взаємодій щодо формування, нарощування та використання фінансових ресурсів для виконання органами місцевого самоврядування своїх обов'язків. Метою цих відносин і взаємодій є, на наш погляд, пошук і формування потреб, пріоритетів, а також максимальне їх задоволення за оптимального використання фінансових ресурсів. Отже, посилення фінансового потенціалу об'єднаних територіальних громад дає змогу підвищити якість послуг, що надаються органами місцевого самоврядування.

Фінансовий потенціал ОТГ відіграє важливу роль у забезпеченні фінансової стійкості їх бюджетів: чим він потужніше, тим стійкіше відповідний місцевий бюджет [15]. Фінансово стійкий місцевий бюджет характеризується здатністю місцевого самоврядування виконувати свої зобов'язання щодо надання послуг населенню на постійній основі, забезпечуючи задовільний фінансовий стан місцевого бюджету як у короткостроковому, так і в довгостроковому періодах [16]. Отже, підвищення фінансового потенціалу та його ефективне використання забезпечать зростання стійкості місцевих бюджетів.

На думку різних учених, потенціал має статичну та динамічну складові частини, тобто потенціал можна поділити на характеристику наявних ресурсів та характеристику можливих майбутніх і залучених ресурсів. Саме тому розгляд фінансового потенціалу здійснюється з двох основних аспектів, таких як управління наявними ресурсами та залучення додаткових ресурсів.

Фінансовий потенціал характеризується не лише визначенням обсягів ресурсів, але й методами раціонального управління ними задля реалізації функцій органів

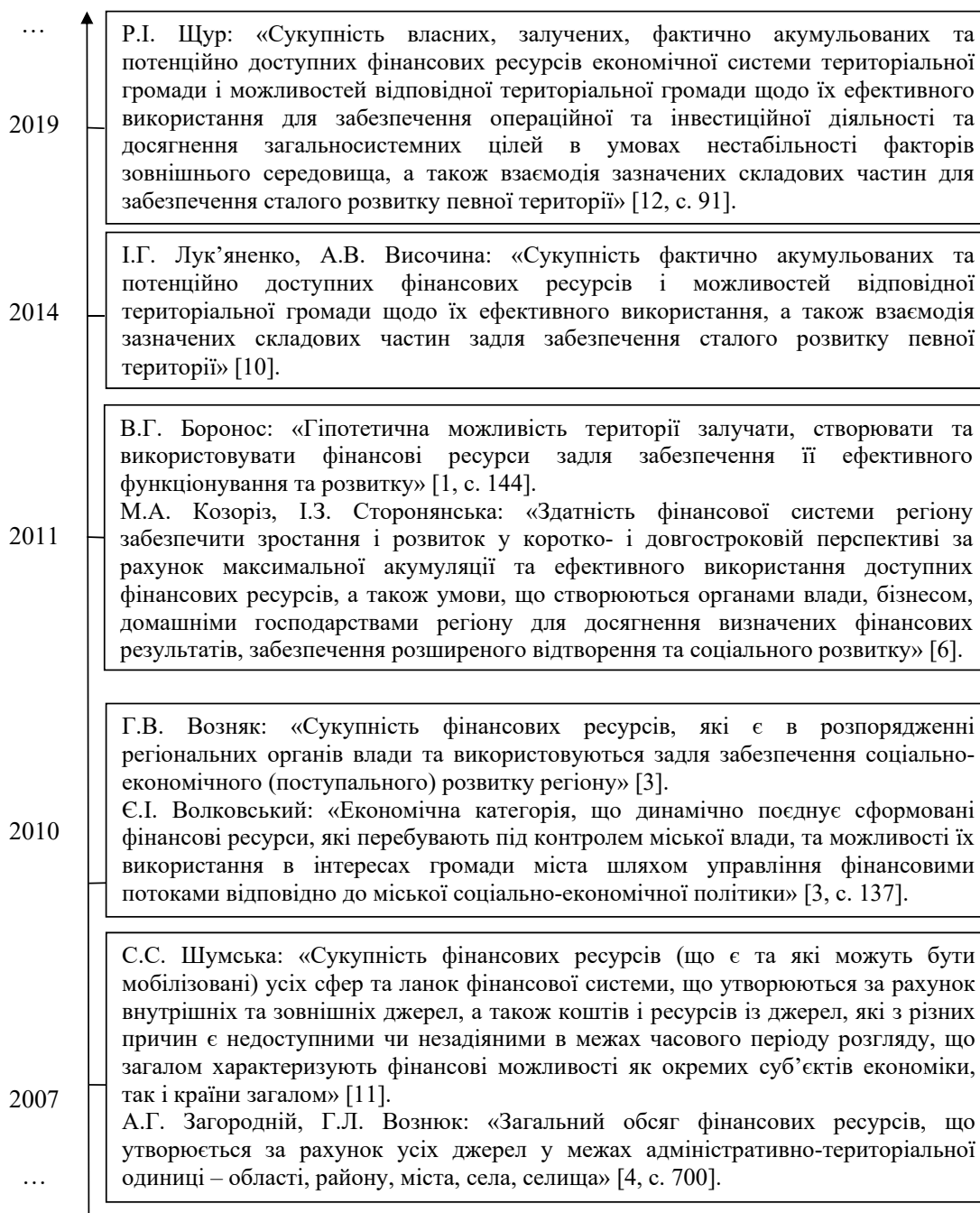


Рис. 1. Хронологія змін поняття «фінансовий потенціал ОТГ» у вітчизняній економічній науці

Джерело: систематизовано авторами

місцевого самоврядування, тобто фінансовий потенціал відображає сукупність факторів та є комплексним поняттям, що включає як аспекти використання наявних ресурсів, так і управління залученими ресурсами.

Розвиток/посилення фінансового потенціалу ОТГ є центральною стадією його відтворення. Розроблення послідовних етапів і подальша реалізація процесу посилення фінансового потенціалу ОТГ передбачають вжиття низки попередніх організаційних заходів, таких як:

- аналіз динаміки основних фінансових індикаторів, що відображають стан формування та використання фінансових ресурсів ОТГ у поточний момент часу та на перспективу, тобто оцінювання зміни рівня фінансового потенціалу ОТГ;

- визначення пріоритетних напрямів і подальше розроблення програм відповідно до прийнятих довгострокових цілей розвитку ОТГ;

- збирання, аналізування й оброблення інформаційно-аналітичних потоків задля формування системи

інформаційно-аналітичного супроводу процесів формування, розвитку (посилення) та використання фінансового потенціалу ОТГ.

Ці заходи створюють основні вихідні передумови для прийняття управлінських рішень щодо посилення фінансового потенціалу ОТГ, які на основі використання поетапно-структурного підходу дають змогу конкретизувати певну послідовність етапів процесу посилення фінансового потенціалу ОТГ (рис. 2).

Конкретизуючи розглянуті на рис. 2 етапи, зауважимо, що оцінка фінансової спроможності та проведення аналізу зміни рівня фінансового потенціалу ОТГ передбачають збирання, аналізування й оброблення інформації, яка характеризує тенденції його розвитку за всіма складовими елементами (бюджетний, податковий, інвестиційний тощо) у поточний момент часу.

Дані, одержані в результаті аналізу, дають змогу виявити основні перспективи розвитку ОТГ та визначити її можливості для подальшого визначення пріоритетних напрямів і формування програм розвитку. При цьому необхідно враховувати, що макроекономічні зміни, передусім у сфері бюджетної децентралізації [14], можуть не лише створити сприятливі можливості й загрози для розвитку ОТГ, але й посилити чи послабити її фінансовий потенціал, що матиме вплив на фінансову стійкість місцевих бюджетів.

Таким чином, досягнутий рівень фінансової спроможності ОТГ є основою для розроблення програми її розвитку, спрямованої на використання потенційних можливостей позитивних змін її стану з урахуванням погоджених пріоритетів розвитку та інтересів усіх стейкхолдерів, а також інформаційно-аналітичного су-

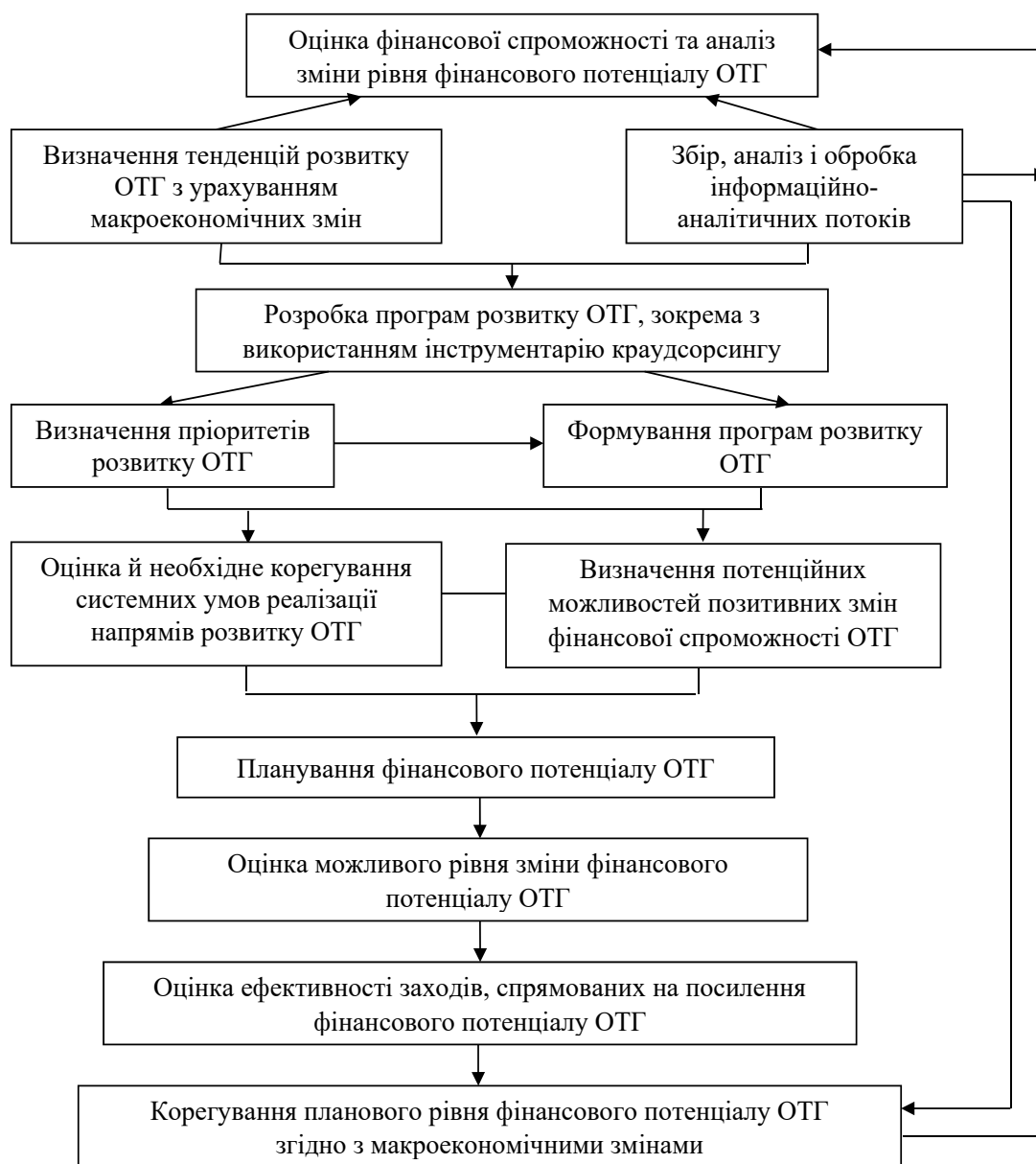


Рис. 2. Логічна послідовність етапів посилення фінансового потенціалу ОТГ

Джерело: авторська розробка

проводу фінансового забезпечення. Оцінка зазначених напрямів є можливою за умови врахування тенденцій макроекономічних змін.

Під час формування програм розвитку ОТГ необхідно враховувати, що забезпечення їх ефективності вимагає постійної оцінки і (за необхідності) корегування системних умов їх реалізації залежно від фінансової спроможності ОТГ і змін макроекономічної ситуації. На цьому етапі генеруються основні програмні заходи для досягнення поставлених цілей.

У такому контексті великого значення набуває визначення потенційних можливостей ОТГ у реалізації програм розвитку, що здійснюється на основі порівняльного аналізу відповідності наявного (реального) фінансового потенціалу системним умовам розвитку ОТГ. Основною метою проведення цього етапу є виявлення дестабілізуючих чинників, що обмежують потенційні фінансові можливості ОТГ. Зокрема, розглядаючи доходи бюджетів ОТГ, бачимо, що основну частину складають податкові надходження, але також варто приділяти увагу неподаткових надходженням, доходам від операцій з капіталом та трансфертам. Саме міжбюджетні трансферти можна вважати показником рівня незбалансованості бюджету ОТГ, оскільки в такому разі громада потребує додаткового залучення ресурсів для покриття своїх потреб, тобто рівень трансфертності місцевого бюджету виступає індикатором необхідності системних зрушень фінансових ресурсів громади.

Під час визначення потенційних можливостей додаткового залучення фінансових ресурсів для реалізації програм розвитку ОТГ необхідно оцінити наявні резерви, а також здійснити прогностичну оцінку зростання її фінансового потенціалу. Реформування бюджетної системи в Україні відбувається паралельно з адміністративною реформою, результатом якої є збільшення повноважень органів місцевого самоврядування. Збільшення повноважень означає збільшення видаткової частини, що потребує більших доходів для досягнення рівноваги. Досягнення рівноваги між дохідною частиною та видатковою за умови достатності ресурсів задля створення умов для сталого розвитку є кінцевою метою бюджетної реформи.

Посилення фінансового потенціалу передусім досягається збільшенням дохідної частини до достатнього для виконання обов'язків рівня. Цьому сприяє

збільшення податкового потенціалу, оскільки саме податкові надходження складають основну частку у доходах місцевих бюджетів та у доходах бюджетів ОТГ. Збільшення ролі місцевих бюджетів дає змогу реалізувати принцип наближення податків до їх платників, тобто податки витрачаються там, де вони сплачуються. Окрему увагу на цьому етапі слід приділити розвитку грантових механізмів, державно-приватного партнерства та місцевих запозичень, особливо під час здійснення управлінських впливів на фінансовий потенціал ОТГ у стратегічному плані.

Наступним етапом є оцінка ефективності заходів, спрямованих на посилення фінансового потенціалу ОТГ, що потребує оцінювання витрат за кожним заходом, за результатами якої всі варіанти упорядковуються за ступенем убунання їх ефективності. За невідповідності потенційних можливостей необхідним витратам доцільно вибрати найбільш ефективні заходи, що відповідають потенційним можливостям, і скорегувати в бік зменшення цільові установки або формувати нові програми з одночасним нарощуванням фінансового потенціалу.

Заключним етапом є практичне вжиття розроблених заходів, результатом яких є посилення фінансового потенціалу ОТГ, що передбачає можливість його подальшого корегування згідно з макроекономічними змінами.

Враховуючи залежність стійкості місцевих бюджетів від наявного фінансового потенціалу, можемо стверджувати, що запропоновані заходи щодо посилення фінансової спроможності ОТГ та реалізація програм їх розвитку позитивно вплинуть на підвищення стійкості.

Висновки. Розроблені положення посилення фінансового потенціалу ОТГ передбачають врахування низки стримуючих факторів, притаманних різним джерелам його формування, а саме рівня та сили впливу фінансових ризиків (передусім, у разі використання місцевих запозичень), недостатньої опрацьованості норм законодавчого регулювання діяльності суб'єктів економіки (стосовно механізму державно-приватного партнерства). Додаткових можливостей для посилення фінансового потенціалу ОТГ надає перехід від використання методу «від досягнутого рівня» під час формування бюджетних ресурсів до методу на основі «оцінки фінансових можливостей», що реалізується у процесі ефективного використання програмно-цільового методу планування.

Список літератури:

1. Боронос В.Г. Методологічні засади управління фінансовим потенціалом території : монографія. Суми : СумДУ, 2011. С. 162–163.
2. Возняк Г.В. Фінансовий потенціал регіону та проблеми його оцінки. URL: http://www.rusnauka.com/15_APSN_2010/Economics/66671.doc.htm.
3. Волковський Є.І. Теоретичні підходи до визначення сутності та складу фінансового потенціалу міста. *Фінанси, облік і аудит*. 2010. № 15. С. 136–139.
4. Загородній А.Г., Возняк Г.Л. Фінансово-економічний словник. Київ : Знання, 2007. 1072 с.
5. Качула С.В., Малоок І.А., Проценко К.В. Соціальні аспекти зміцнення місцевих бюджетів в умовах бюджетної децентралізації. *Молодий вчений*. 2018. № 6 (58). С. 400–406. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2018/6/89.pdf>.
6. Козоріз М.А., Сторонянська І.З. Концептуальні засади управління фінансовим потенціалом регіону. *Економіст*. 2011. № 5. С. 24–27.

7. Кузькін Є.Ю. Фінансово-бюджетний потенціал органів місцевого самоврядування в умовах адміністративно-територіальної реформи. Київ : ДННУ «АФУ», 2013. 308 с.
8. Лисяк Л.В., Грабчук О.М. Зміцнення бюджетного потенціалу місцевих бюджетів України в умовах фінансової децентралізації. *Проблеми економіки*. 2018. № 1 (35). С. 294–299.
9. Лисяк Л.В., Сальникова Т.В. Напрями вдосконалення бюджетної політики України в умовах децентралізації. *Науковий погляд: економіка та управління*. 2017. № 2 (58). С. 42–56.
10. Лук'яненко І.Г., Височина А.В. Управління фінансовим потенціалом територіальних громад у контексті реалізації регіональної фінансової політики. *Вісник Української академії банківської справи*. 2014. № 2 (37). С. 98–101.
11. Шумська С.С. Фінансовий потенціал України: методологія визначення та оцінки. *Фінанси України*. 2007. № 5. С. 55–65.
12. Щур Р.І. Фінанси об'єднаних територіальних громад в умовах децентралізації в Україні : монографія. Тернопіль : Осавца Ю.В., 2019. 394 с.
13. Chugunov I., Makohon V., Markuts Y. Budgetary policy of the emerging countries in conditions of institutional transformations. *Problems and Perspectives in Management*. 2019. Vol. 17. No. 4. P. 252–261.
14. Lysiak L. 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. Lviv – Toruń : Liha-Pres, 2019. P. 55–72.
15. Lysiak L., Kachula S., Hrabchuk O., Filipova M. and Kushnir A. Assessment of financial sustainability of the local budgets: case of Ukraine. *Public and Municipal Finance*. 2020. № 9 (1). P. 48–59.
16. Dollery B., Crase L. A Comparative Perspective on Financial Sustainability in Australian Local Government, Centre for Local Government. School of Economics, University of New England. *Working Paper Series*. 2006. P. 1–27.

References:

1. Boronos V.G. (2011) Metodologichni zasady upravlinnya finansovym potencialom terytoriyi: monografiya [Methodological principles of managing the financial potential of the territory: a monograph]. Sumy: SumDU. P. 162–163.
2. Vozniak H.V. (2010) Finansovyi potentsial rehionu ta problemy yoho otsinky [The financial potential of the region and the problems of its evaluation]. Available at: http://www.rusnauka.com/15_APSN_2010/Economics/66671.doc.htm.
3. Volkovskiy Ye.I. (2010) Teoretychni pidkhody do vyznachennia sutnosti ta skladu finansovoho potentsialu mista [Theoretical approaches to determining the nature and composition of the financial potential of the city]. *Finansy, oblik i audyt*, no. 15, pp. 136–139.
4. Zahorodnii A.H., Vozniuk H.L. (2007) Finansovo-ekonomichniy slovnyk [Financial and economic dictionary]. Kyiv: Znannia. P. 1072.
5. Kachula S.V., Malook I.A., Protsenko K.V. (2018) Sotsialni aspekty zmitsnennia mistsevykh biudzhetyv v umovakh biudzhetnoi detsentralizatsii [Social aspects of strengthening local budgets in the context of budget decentralization]. *Young Scientist*, no. 6 (58), pp. 400–406.
6. Kozoriz M.A., Storonianska I.Z. (2011) Kontseptualni zasady upravlinnia finansovym potentsialom rehionu [Conceptual principles of managing the financial potential of the region]. *Ekonomist*, no. 5, pp. 24–27.
7. Kuzkin Ye.Iu. (2013) Finansovo-biudzhetniy potentsial orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v umovakh administratyvno-terytorialnoi reformy [Financial and budgetary potential of local governments in terms of administrative and territorial reform]. Kyiv: DNNU "AFU". P. 308.
8. Lysiak L.V., Hrabchuk O.M. (2018) Zmitsnennia biudzhetnoho potentsialu mistsevykh biudzhetyv Ukrainy v umovakh finansovoi detsentralizatsii [Strengthening the budget potential of local budgets of Ukraine in the conditions of financial decentralization]. *Problemy ekonomiky*, no. 1 (35), pp. 294–299.
9. Lysiak L.V., Salnykova T.V. (2017) Napriamy vdoskonalennia biudzhetnoi polityky Ukrainy v umovakh detsentralizatsii [Directions for improving Ukraine's budget policy in the context of decentralization]. *Naukovyi pohliad: ekonomika ta upravlinnia*, no. 2 (58), pp. 42–56.
10. Lukianenko I.H., Vysochyna A.V. (2014) Upravlinnia finansovym potentsialom terytorialnykh hromad u konteksti realizatsii rehionalnoi finansovoi polityky. *Visnyk Ukrainської академії банківської справи* [Management of financial potential of territorial communities in the context of implementation of regional financial policy], no. 2 (37), pp. 98–101.
11. Shumska S.S. (2007) Finansovyi potentsial Ukrainy: metodolohiia vyznachennia ta otsinky [Financial potential of Ukraine: methodology of definition and estimation]. *Finansy Ukrainy*, no. 5, pp. 55–65.
12. Shchur P.I. (2019) Finansy obiednanykh terytorialnykh hromad v umovakh detsentralizatsii v Ukraini : monohrafiia. Ternopil: Osavtsa Yu.V. P. 394.
13. Chugunov I., Makohon V., Markuts Y. (2019) Budgetary policy of the emerging countries in conditions of institutional transformations. *Problems and Perspectives in Management*, vol. 17, no. 4, pp. 252–261.
14. Lysiak L. (2019) 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. Lviv – Toruń: Liha-Pres. P. 55–72.
15. Lysiak L., Kachula S., Hrabchuk O., Filipova M. and Kushnir A. (2020) Assessment of financial sustainability of the local budgets: case of Ukraine. *Public and Municipal Finance*, no. 9 (1), pp. 48–59.
16. Dollery B., Crase L. (2006) A Comparative Perspective on Financial Sustainability in Australian Local Government. Centre for Local Government. School of Economics, University of New England. *Working Paper Series*, pp. 1–27.