

## АНАЛІЗ РІВНЯ ФІНАНСОВОЇ АВТОНОМІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто основні положення фінансової автономії місцевого самоврядування в Україні. Одночасно із цим визначено ознаки автономії в контексті місцевого самоврядування, а також організаційно-правові засади її існування. Досліджено систему кількісних показників фінансової автономії місцевих органів влади. Розраховано і проаналізовано показники фінансової автономії з наданням їх характеристики. Виявлено проблемні аспекти забезпечення фінансової автономії, зокрема наголошено на недостатньому рівні фінансової автономії місцевого самоврядування для виконання своїх повноважень. Запропоновано всі шляхи вирішення наявних проблем.

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, фінансова автономія, кількісні показники фінансової автономії.

**Постановка проблеми.** В умовах глобалізації економіки ефективна діяльність місцевих органів влади є запорукою успішного розвитку сучасної економічної системи України та її регіонів. Функціонування органів місцевого самоврядування, насамперед, спрямоване на забезпечення потреб та інтересів населення, а також досягнення належного соціально-економічного розвитку територій. Проте ці завдання не можуть бути реалізовані без достатнього рівня фінансової автономії.

Місцеві органи влади проводять діагностику фінансової діяльності, враховуючи лише дохідну і видаткову базу місцевих бюджетів. Проте залишають осторонь питання щодо аналізу та комплексного оцінювання фінансової автономії органів місцевого самоврядування в Україні. З огляду на це, постає нагальна потреба в удосконаленні теоретичних і практичних підходів щодо аналізу фінансової автономії органів місцевого самоврядування держави для зміцнення та підвищення її рівня.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Останніми роками в Україні необхідність створення умов для зміцнення матеріально-фінансової бази місцевих бюджетів і підвищення рівня фінансової автономії віддзеркалюється в різних програмних документах: концепціях, стратегіях тощо.

Питання оцінювання фінансової автономії та підвищення її рівня вивчали провідні вітчизняні й зарубіжні вчені та практики, зокрема: Т.Г. Бондарук [1], О.Й. Вівчар [6], Ю.А. Глушенко [3], В.М. Кашинин [6], Л.Є. Клець [4], М.І. Кульчицький [5], О.Б. Курило [6], А.С. Маглаперідзе [2], О.М. Ніколаєва [2], О.О. Сунцова [7] та ін.

Результати аналізу праць цих вчених доводять, що автономія є фундаментом регіонального розвитку, а надмірна залежність місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів свідчить про необхідність реструктуризації джерел формування. Не заперечуючи цінність зазначених вище праць, зауважимо, що проблематику аналізу та оцінювання рівня фінансової автономії органів місцевого самоврядування на сучасному етапі висвітлено недостатньо повно і всебічно. Існує нагальна потреба у дослідженні вже наявних кількісних показників оцінювання фінансової автономії місцевого самоврядування, вдосконалення та створення ці-

лісної системи цих показників, що сприятиме розв'язанню суперечностей між різними рівнями влади під час вирішення проблем у бюджетній сфері.

**Мета дослідження.** Проведення кількісного оцінювання рівня фінансової автономії місцевого самоврядування в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Фінансову автономію місцевих органів влади можна розглядати як їх безпосереднє право на формування, розподіл і використання фінансових ресурсів. Принцип автономності реалізується в тому, що таку систему кожен місцевий орган влади створює сам: обирає її модель, внутрішню структуру, визначає співвідношення між окремими елементами. Фінансова автономія є основною формою реалізації принципів місцевого самоврядування. Саме такий підхід передбачає Європейська хартія про місцеве самоврядування від 15 липня 1997 р. Країни, які підписали Європейську хартію (зокрема й Україна) мають визнавати органи місцевого самоврядування, уповноважених приймати рішення, та користуються широкою автономією щодо компетенцій, порядку здійснення цих компетенцій і засобів, необхідних для виконання своєї місії.

Відповідно до Європейської хартії про місцеве самоврядування, фінансова автономія – це наявність в органів місцевого самоврядування прав самостійного прийняття рішень щодо формування своїх бюджетів та фінансування завдань і повноважень з метою забезпечення гідних умов для життєдіяльності громадян територіальних одиниць, а також реальна можливість місцевих органів за рахунок наявних в їх розпорядженні фінансових ресурсів забезпечувати населення суспільними товарами та послугами якісно і в повному обсязі [9].

Зауважимо, що автономність місцевого рівня влади є об'єктивною необхідністю, оскільки її відсутність ставить під сумнів розвиток та ефективне і повне виконання функцій територіальних одиниць. Відомо, що основними ознаками фінансової автономії місцевих органів влади є [2, с. 121]:

- 1) органи місцевого самоврядування повинні мати право збирати власні доходи і це право має бути закріплене на найвищому конституційному рівні. Крім цього, у спеціальному бюджетному законодавстві має передбачатися перелік доходів місцевих бюджетів;
- 2) органи місцевого самоврядування повинні наділятися певним рівнем свободи у прийнятті рішень щодо розміру власних доходів, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;
- 3) розмір власних доходів має відповідати обсягу повноважень органів місцевого самоврядування, а також потребам, планам розвитку територіальної громади та відповідного регіону;
- 4) органи державної, зокрема виконавчої, влади не повинні втручатися у процес управління місцевими фінансами, якщо тільки цей процес не виходить за межі правового регулювання або якщо інші випадки не визначені чинним законодавством.

Засобом для досягнення фінансової автономії є фінансове забезпечення, під яким розуміють систему організаційно-правових заходів, спрямованих на створення, розподіл та використання фінансових ресурсів держави, певної адміністративно-територіальної одиниці або іншого суб'єкта правових відносин.

Для реального забезпечення фінансової автономії органів місцевого самоврядування необхідним є виконання таких вимог до формування бюджетних коштів: достатність фінансових ресурсів і стабільність джерел доходів [3].

Фінансова автономія місцевих органів влади може бути реалізована лише за умови, що ці органи створюватимуть власні фінансові системи на основі своїх рішень. Місцеві органи влади в межах закону та своїх повноважень мають самостійно визначати свої видатки, доходи, способи формування доходів, самостійно будувати відповідні фінансові інститути, мати власну компетенцію в системі фінансових відносин. Право на самостійне прийняття рішень органами місцевого самоврядування в межах їх компетенції є головною ознакою фінансової автономії місцевого самоврядування. Якщо такої можливості немає, то це свідчить про відсутність фінансової автономії.

Розглянувши теоретичні аспекти фінансової автономії місцевого самоврядування в Україні, можна провести кількісне оцінювання її рівня. Для визначення рівня фінансової автономії місцевого самоврядування прийнятно використовувати систему таких кількісних показників [4, с.46-57]:

1) показник автономії місцевих органів влади від державної влади:

$$P_{авт.} = BB / B, \quad (1)$$

де:  $BB$  – видатки на виконання власних повноважень;  $B$  – загальний обсяг видатків;

2) показник фінансування делегованих повноважень:

$$P_{дел.} = VD / B, \quad (2)$$

де  $VD$  – видатки делеговані;

3) показник рівня незалежності доходної бази місцевих органів влади від доходної бази центральних органів влади:

$$P_{нез. д.} = DV / D, \quad (3)$$

де:  $DV$  – доходи власні;  $D$  – загальний обсяг доходів;

4) показник рівня самостійності місцевих бюджетів з урахуванням переданих доходів:

$$P_{сам. д.} = (DV + DЗ) / D, \quad (4)$$

де  $DЗ$  – доходи закріплені;

5) показник рівня податкової ініціативи місцевих органів влади:

$$P_{п. ін.} = МПЗ / D, \quad (5)$$

де  $МПЗ$  – місцеві податки і збори;

6) показник фінансової залежності від центральної влади:

$$P_{зал.} = Tд / ДП зал. = Tс / ДП зал. = T / Д, \quad (6)$$

де:  $T$  – загальна сума трансфертних надходжень;  $Tд$  – трансфертні надходження у вигляді дотацій;  $Tс$  – трансфертні надходження у вигляді субвенцій.

За допомогою наведених вище показників вважаємо за доцільне провести розрахунок рівня фінансової автономії органів місцевого самоврядування протягом 2010-2014 рр. на прикладі міста Львова.

Табл. Розрахунок показників фінансової автономії органів місцевого самоврядування м. Львова

Показники	2010 р.		2011 р.		2012 р.		2013 р.		2014 р.
	значення	абс. відх.	значення	абс. відх.	значення	абс. відх.	значення	абс. відх.	значення
$P_{авт.}$	0,99	0,03	0,96	-0,02	0,98	0,02	0,96	-0,03	0,99
$P_{дел.}$	0,18	0,02	0,16	0,04	0,12	-0,01	0,13	-0,18	0,31
$P_{нез. д.}$	0,62	0,03	0,59	0,06	0,53	-0,05	0,58	0,08	0,50
$P_{сам. д.}$	0,78	0,05	0,73	0,04	0,69	-0,04	0,73	-0,02	0,75
$P_{п. ін.}$	0,70	-0,10	0,80	0,00	0,80	-0,10	0,90	0,20	0,70
$P_{зал.}$	0,21	-0,06	0,27	-0,04	0,31	0,04	0,27	0,02	0,25

Джерело: розрахували автори за допомогою [8].

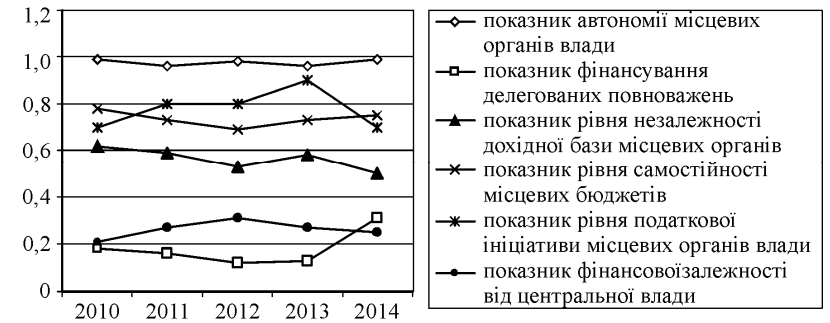


Рис. Динаміка показників фінансової автономії місцевих органів влади (побудовано за даними табл.)

Показник автономії місцевих органів влади від державної влади характеризує обсяг функцій, що забезпечуються органами місцевого самоврядування поза межами прямого державного контролю. Показник визначає частину видатків, що спрямовуються на виконання власних повноважень, у загальному обсязі видатків місцевого бюджету [5, с. 72]. Дані табл. свідчать про поступове зростання видаткових повноважень, що передаються на місцевий рівень органами центральної влади. Так, у 2010 р. показник становив 0,99, у 2011 р. він зменшився на 0,02. У 2012 р. значення показника зросло і становило 0,98, у 2013 р. – 0,96, що на 0,03 менше. У звітному році його значення дорівнювало 0,99.

Показник фінансування делегованих повноважень визначає частку видатків, делегованих місцевим органам влади центральною владою, у загальному обсязі видатків місцевого бюджету. Показник відображає те, якою мірою місцеві органи влади є агентами центральних органів влади [5, с. 72]. Видатки місцевих органів на реалізацію делегованих повноважень компенсуються державою в повному обсязі за рахунок трансфертів з Державного бюджету або шляхом передачі повністю або частково окремих загальнодержавних податків на місцевий рівень. За останні роки цей показник мав тенденцію до зниження. У 2013 р. становив 0,13, а в 2014 р. відбулось його зростання до 0,31.

Наступний показник – показник рівня незалежності доходної бази місцевих органів влади від доходної бази центральних органів влади. Він визначає частку власних доходів у загальному обсязі доходної бази та є найбільш універ-

сальним показником рівня фінансової автономії місцевого самоврядування, тому що він вказує на ступінь залежності доходних джерел місцевих органів влади від їхньої власної діяльності та власних рішень [6, с. 52]. Саме власні доходи є визначальними для місцевих бюджетів. Протягом 2010-2012 рр. спостерігається поступове зменшення показника від 0,62 у 2010 р. до 0,53 у 2012 р. У 2013 р. відбулось його зростання на 0,08. Проте у 2014 р. значення показника зменшилось і становило 0,50, що свідчить про обмеженість фінансової автономії місцевих органів влади.

Показник рівня самостійності місцевих бюджетів з урахуванням переданих доходів визначає частку власних та закріплених доходів у дохідних джерелах місцевого бюджету. Упродовж 2010-2012 рр. спостерігалась стійка тенденція щодо скорочення частки власних та закріплених доходів у загальних надходженнях місцевих бюджетів з 0,78 у 2010 р. до 0,69 у 2012. Протягом 2013-2014 рр. спостерігається тенденція до зростання показника до 0,75.

Одним із найважливіших показників є показник питомої ваги доходів місцевих бюджетів від надходжень місцевих податків і зборів, який характеризує частину доходів місцевого бюджету, що формується за рахунок місцевих податків та зборів, встановлених місцевими органами влади відповідно до чинного законодавства. Цей показник доцільно визначити як показник рівня податкової ініціативи місцевих органів влади [6, с. 73]. Значення цього показника протягом аналізованого періоду перебуває в межах 0,7-0,9, що свідчить про обмеженість можливостей наповнення місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків та зборів.

Наступний показник – питома вага незв'язаних субсидій у доходах місцевих бюджетів. Показник відображає обсяги фінансової допомоги з боку держави, які не мають конкретної мети і використовуються як засіб для зміцнення власної дохідної бази місцевих органів влади. Таким чином, мається на увазі обсяг дотацій вирівнювання, що перераховується до місцевих бюджетів для покриття витрат, які не мають конкретного призначення.

Проте місцеві бюджети отримують від центральної влади також субвенції, які спрямовуються на фінансування конкретних заходів, тому доцільно визначити значення цього показника в загальному обсязі доходів, а також у всіх трансфертних надходжень у складі доходів місцевих бюджетів. Тому вважаємо за необхідне розширити цей показник ще двома показниками, а саме: показником частки субвенцій та частки трансфертних надходжень взагалі в доходах місцевих бюджетів. Цей показник має назву показник фінансової залежності місцевих органів від центральної влади [4, с. 54].

Якщо у 2010 р. за рахунок трансфертів формувалась 21 % доходів місцевих бюджетів, то у 2012 р. цей показник досяг 31 %. У 2013 р. трансферти знизилися і становили 27 %, а у 2014 р. – 25 %. Враховуючи зазначене вище, можна зробити висновок, що проведений аналіз кількісних показників фінансової автономії органів місцевого самоврядування в Україні виявив недостатній рівень фінансової автономії місцевого самоврядування для виконання своїх повноважень.

Аналізуючи проблему автономності місцевих органів влади, стає зрозуміло, що процес мобілізації та розподілу доходів в Україні має багато недоліків,

тому було б доцільно: по-перше, домогтися практичного проведення адміністративної та муніципальної реформ; по-друге, забезпечити оптимізацію структури та діяльності органів управління; по-третє, використовувати переважно економічні важелі або соціальні орієнтири під час формування та розподілу доходів; по-четверте, внести певні корективи у законодавчу базу щодо розподілу як повноважень між різними рівнями влади, так і збільшення можливості надходження власних фінансових ресурсів до місцевого бюджету.

Перераховані заходи дали б змогу вирішити наявні проблеми та покращити бюджетну систему загалом.

**Висновки.** У контексті політичних та соціально-економічних процесів, що відбуваються в Україні, особливого значення набувають питання підвищення ролі і статусу місцевого самоврядування шляхом розширення фінансової автономії місцевих бюджетів. Без фінансової автономії неможливе існування місцевого самоврядування, а також державної влади, організованої за принципом розподілу функції між рівнями влади.

Згідно зі статистичними даними, доходи місцевих бюджетів з кожним роком збільшуються, але сам обсяг доходів не може свідчити про фінансову автономію місцевих органів влади. Зростання доходів зумовлене необхідністю покриття дедалі більших видатків, що пов'язано з підвищенням вартості життя населення країни, подорожчанням послуг, особливо соціального характеру. Таким чином, для аналізу рівня автономності місцевих бюджетів потрібно запровадити систему показників фінансової автономії місцевих органів влади.

Результати аналізу засвідчили, що питання автономності місцевої влади України сьогодні постало дуже гостро і потребує законодавчих та практичних змін, адже проблеми та негативні наслідки, які зумовлюють щорічне зменшення фінансової автономії органів місцевої влади, можуть завдати шкоди бюджетній системі загалом та добробуту кожного українця зокрема.

## Література

1. Бондарук Т.Г. Місцеві фінанси : навч. посібн. / Т.Г. Бондарук. – К. : Вид-во ДП "Інформ-аналіт. агентство", 2013. – 529 с.
2. Ніколаєва О.М. Місцеві фінанси : навч. посібн. / О.М. Ніколаєва, А.С. Маглаперідзе. – К. : Вид-во "Центр навч. літ-ри", 2013. – 354 с.
3. Глущенко Ю.А. Фінансова автономія місцевого самоврядування – запорука стабільності розвитку держави / Ю.А. Глущенко // Державне управління: теорія та практика. – 2013. – № 1. [Електронний ресурс]. – Доступний з [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp\\_2013\\_1\\_27.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2013_1_27.pdf)
4. Клець Л.Є. Система кількісних показників фінансової автономії місцевих органів влади / Л.Є. Клець // Вісник Донецького ін-ту економіки та господарського права : зб. наук. праць. – 2009. – № 1. – С. 46-57.
5. Кульчицький М.І. Місцеві фінанси : навч. посібн. – Вид. 2-ге, [перероб. та доп.] / М.І. Кульчицький. – Львів : Вид-во ЛНУ ім. Івана Франка, 2013. – 552 с.
6. Вівчар О.Й. Місцеві фінанси : навч. посібн. / О.Й. Вівчар, О.Б. Курило, В.М. Кащишин. – Львів : Вид-во Львівської політехніки, 2014. – 260 с.
7. Сунцова О.О. Місцеві фінанси : навч. посібн. / О.О. Сунцова. – К. : Вид-во "Центр навч. літ-ри", 2010. – 488 с.
8. Висновки про виконання міського бюджету м. Львова. [Електронний ресурс]. – Доступний з <http://city-adm.lviv.ua/lmr/budget>
9. Європейська хартія місцевого самоврядування. Закон від 15.07.97 р., № 452/97-ВР (452/97-ВР). [Електронний ресурс]. – Доступний з [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036)

**Жмурко Н.В., Стаховская М.И. Анализ уровня финансовой автономии местного самоуправления в Украине**

Рассмотрены основные положения финансовой автономии местного самоуправления в Украине. Одновременно с этим определены признаки автономии в контексте местного самоуправления, а также организационно-правовые основы ее существования. Исследована система количественных показателей финансовой автономии местных органов власти. Рассчитаны и проанализированы показатели финансовой автономии с предоставлением их характеристики. Выявлены проблемные аспекты обеспечения финансовой автономии, в частности сделан акцент на недостаточном уровне финансовой автономии местного самоуправления для выполнения своих полномочий. Предложены пути решения имеющихся проблем.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, финансовая автономия, количественные показатели финансовой автономии.

**Zhmurko N.V., Stakhovska M.Y. The Analysis of the Level of Financial Autonomy of Local Self-government in Ukraine**

Some main issues of the financial autonomy of local self-government in Ukraine are described. The signs of autonomy in the context of local self-government are simultaneously identified, as well as organizational and legal basis of its existence. The system of quantitative indicators of financial autonomy of local authorities is studied. The regularities of financial autonomy with providing their characteristics are analysed. Some problematic aspects of ensuring financial autonomy, in particular the emphasis on the insufficient level of financial autonomy of local self-government to carry out its authority are identified. Solutions to existing problems are proposed.

**Keywords:** local self-government, financial autonomy, quantitative financial autonomy, authority.

УДК 330.[3+322]

*Ст. викл. О.М. Кушнірчук-Ставнича – Львівський інститут економіки і туризму*

**ВИКОРИСТАННЯ ТУРИСТИЧНИХ РЕСУРСІВ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ: РЕАЛЬНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ ПОКРАЩЕННЯ**

Визначено раціональне використання та охорону туристичних ресурсів як пріоритетний напрямок сучасної туристичної політики Карпатського регіону України. Охарактеризовано інвестиційні переваги в досліджуваному регіоні. Систематизовано та згруповано в розрізі областей актуальні інвестиційні пропозиції щодо використання та розвитку туристичних ресурсів Карпатського регіону. Висвітлено шляхи покращення використання наявних у регіоні туристичних ресурсів, зокрема визначено ключові напрямки інвестування, які сприятимуть підвищенню ефективності функціонування туристичної галузі регіону.

**Ключові слова:** туристичні ресурси; Карпатський регіон; раціональне використання ресурсів; інвестиційні пропозиції; оптимізація.

Наявний сьогодні рівень використання туристичних ресурсів є недостатнім та гальмує розвиток туристичної сфери Карпатського регіону України. Адже від стану використання компонент природи й історико-культурних пам'яток залежить функціонування туристичної індустрії загалом. У сучасних умовах особливого значення набуває урізноманітнення, а також відхід від традиційних до нових та інноваційних форм і способів використання туристичних ресурсів.

Проблематика використання туристичних ресурсів останніми роками перебуває в центрі уваги. У цій площині здійснювали свої дослідження вітчизняні

науковці, зокрема такі географи: О. Бейдик, М. Борушак, В. Кифяк, Ю. Туниця [3, 4]. Використання ж туристичних ресурсів з економічного погляду, проблематика їх інвестування та ефективність залучення у туризм, залишаються поза увагою. Сьогодні в науковому і практичному середовищах спостерігається недостатність методичного інструментарію, який дав би змогу оцінити ефективність використання туристичних ресурсів, рівень їх залучення до різних видів туризму.

Визначення стану та рівня використання туристичних ресурсів є неможливим без чіткого розуміння цього поняття. Переважно під туристичними ресурсами розуміють сукупність природних, кліматичних, оздоровчих, історико-культурних, соціально-економічних ресурсів, які можна використати з туристичною метою. Основний перелік туристичних ресурсів за видами наведено у табл. 1.

**Табл. 1. Види туристичних ресурсів**

Група туристичних ресурсів			
	Історико-культурні	Природні	Соціально-економічні
Види ресурсів	археологічні	бальнеологічні	інфраструктурні компоненти
	меморіальні пам'ятки	фітолікувальні	
	пам'ятки учасникам історичних подій	ландшафтні	
	архітектура та пам'ятки містобудування	кліматичні	
	оборонні споруди	пляжні	
	сакральні споруди, культова архітектура	спелеоресурси	
	народна архітектура		
	громадські споруди		
	палацово-паркові ансамблі		
	народні художні промисли		
	музейні ресурси		
фольклор			

Поняття раціонального використання туристичних ресурсів найбільш точно розкриває Л.Ю. Матвічук, під яким розуміє "економне, високоефективне, планомірне використання, яке забезпечує відтворення ресурсного потенціалу, створюючи екологічно безпечні умови для нинішніх та майбутніх поколінь. Своєю чергою, раціональна охорона туристичних ресурсів – це природоохоронні заходи, які забезпечують самовідновлення та відтворення туристичних ресурсів (з урахуванням їх здатності виснажуватись), зберігають туристичне значення, красу та продуктивність туристичного потенціалу території" [3].

Таким чином, сьогодні в пріоритеті регіональної та державної туристичної політики стоїть раціональне використання та охорона туристичних ресурсів. Карпатський регіон України, як найважливіший туристичний регіон держави, має перебувати у фокусі уваги в контексті цієї проблематики. Відомо, що у найбільш розвинених економіках світу сфера послуг займає значну частку (40 % і більше), а відтак, більше інвестується і отримує стимул до подальшого розвитку. Без інвестиційної підтримки неможливою є підтримка та раціональне використання туристичних ресурсів.