

УДК: 336.14:352

**ФІНАНСОВИЙ ПОТЕНЦІАЛ АДМІНІСТРАТИВНО-  
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОДИНИЦІ: СУТНІСТЬ, ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ  
ТА ОЦІНЮВАННЯ**

*Гринашук І.І., аспірант (ХНЕУ)*

*На основі критичного аналізу підходів до визначення поняття "фінансовий потенціал" уточнено дефініцію "фінансовий потенціал адміністративно-територіальної одиниці". Визначені основні проблеми його розвитку шляхом аналізу структури та динаміки доходної частини місцевих бюджетів та надано методичні рекомендації до оцінювання фінансового потенціалу АТО.*

*Ключові слова: адміністративно-територіальна одиниця, доходи місцевого бюджету, фінансові ресурси, фінансовий потенціал адміністративно-територіальної одиниці.*

*Постановка проблем. та її зв'язки з науковими чи практичними завданнями.* Функціонування та розвиток місцевого самоврядування, територіальну основу якого складає адміністративно-територіальна одиниця, є визначальним для розвитку демократичних процесів у будь-якій державі. Як відомо, вона утворюється у разі наявності таких факторів як достатня кількість населення, територія, податкова спроможність території та наявність фінансових ресурсів [1]. Відносно останніх, слід відзначити, що на сьогоднішній день в Україні особливо гостро стоїть питання забезпечення органів місцевого самоврядування саме фінансовими ресурсами в обсязі, достатньому для виконання ними своїх функцій та повноважень. У залежності від кількісного та якісного їх стану адміністративно-територіальна одиниця (АТО) має певний фінансовий потенціал, рівень якого постійно змінюється і вимагає оцінювання. Для коректності останнього слід,

перш за все, визначитись з сутністю такого поняття, як «фінансовий потенціал адміністративно-територіальної одиниці».

*Аналіз останніх досліджень і публікацій та виділення невирішених частин загальної проблеми.* У сучасній науковій літературі представлені визначення фінансового потенціалу на рівні держави. Зокрема, українські вчені І. Чуницька [2] та С.Шумська [3] пов'язують цю дефініцію з фінансовими ресурсами держави, але перша розуміє під її фінансовим потенціалом здатність до залучення цих ресурсів, а друга – їх сукупність. Дослідження фінансового потенціалу на рівні АТО практично не присутні у сучасній науковій літературі. Його визначення зустрічається лише у фінансових словниках, що стримує реалізацію на практиці дієвих механізмів щодо розвитку фінансового потенціалу АТО.

*Метою статті* є уточнення дефініції "фінансовий потенціал АТО" на основі критичного аналізу та узагальнення підходів сучасних науковців та вчених до цього поняття, визначення основних проблем його розвитку шляхом аналізу структури та динаміки доходної частини місцевих бюджетів та надання методичних рекомендацій до оцінювання фінансового потенціалу АТО.

*Виклад основного матеріалу.* Так, І. Чуницька у роботі «До питання формування та реалізації фінансового потенціалу держави» під останнім розуміє здатність її фінансової системи до залучення та ефективного використання фінансових ресурсів з метою забезпечення сталого економічного зростання [2]. Такий підхід до визначення фінансового потенціалу є достатньо чітким і, на нашу думку, його слід покласти в основу визначення сутності та змісту поняття «фінансовий потенціал адміністративно-територіальної одиниці».

С. Шумська під фінансовим потенціалом країни розуміє "сукупність фінансових ресурсів (що є у наявності та які можуть бути мобілізовані) усіх сфер та ланок фінансової системи, що утворюються за рахунок внутрішніх та зовнішніх джерел, а також коштів і ресурсів із джерел, які з різних причин є

недоступними чи незадіяними в межах певного періоду розгляду, що у цілому характеризують фінансові можливості як окремих суб'єктів економіки, так і країни загалом" [3, с. 59]. У наведеному визначенні трактування фінансових ресурсів подане в більш широкому сенсі, ніж попереднє, тобто як наявні фінансові ресурси, так і їх резерви.

У російському енциклопедичному словнику знаходимо визначення фінансового потенціалу території як сукупності первинних грошових доходів, отриманих на території суб'єкта Федерації, які включають прибуток господарських суб'єктів і оплату праці громадян, зайнятих господарською діяльністю [4]. Дане визначення характеризує фінансовий потенціал території з позиції тільки податкових надходжень, як основних джерел його формування і не вказує на неподаткові джерела, зокрема, доходи від власності та операцій з нею, можливість залучення коштів на фінансовому ринку, тощо. Тому цю дефініцію можна вважати дещо обмеженою.

У фінансовому словнику під редакцією А. Загороднього поняття «фінансовий потенціал адміністративно-територіальної одиниці» представлено як загальну суму фінансових ресурсів, що утворюються за рахунок усіх джерел у межах адміністративно-територіальної одиниці (області, району, міста, села, селища) і є показником, який визначає фінансові можливості території [5]. Таке трактування фінансового потенціалу АТО є узагальненим і не характеризує його в повному обсязі, особливо з огляду на такі його складові як рівень фактично задіяних ресурсів та їх резерви. На останні особливо слід звертати увагу та активізувати систему бюджетного менеджменту не тільки на забезпечення поточних потреб АТО, а і на її розвитку. На нашу думку, саме ефективний механізм залучення нових джерел фінансових ресурсів та їх раціональне використання дозволить забезпечувати задоволення постійно зростаючих потреб кожної громади.

Виходячи з вищевикладеного, під фінансовим потенціалом адміністративно-територіальної одиниці автор розуміє сукупність залучених фінансових ресурсів і їх резерви, що можуть бути активовані для

забезпечення сталого економічного та соціального функціонування та розвитку АТО. Таке визначення також корелює з головним призначенням формування фінансового потенціалу АТО – орієнтація її не тільки на функціонування, а й на розвиток території, і що, важливо, на удосконалення системи фінансових відносин як між окремими суб'єктами, так і між інституціональними утвореннями держави.

Формування рівня та розвиток фінансового потенціалу АТО для досягнення такої мети вимагає вирішення наступних основних завдань:

1. За умов недостатності власних фінансових ресурсів для виконання повноважень місцевими органами самоврядування постає проблема пошуку альтернативних джерел формування фінансового потенціалу.

2. Достатній для задовільного функціонування АТО рівень власних фінансових ресурсів території вимагає раціонального їх використання, і, що особливо важливо, вони повинні спрямовуватись не тільки на споживання, а й на реалізацію інвестиційних програм, пов'язаних з вирішенням соціальнозначимих проблем як для даної АТО, так і в якості донорських ресурсів для інших територій.

З метою вирішення першого завдання, у разі, коли власних фінансових ресурсів недостатньо для забезпечення оптимального рівня соціально-економічних потреб громади, здійснюється пошук альтернативних джерел формування фінансового потенціалу АТО. На даний час таким основним джерелом є міжбюджетні трансферти, частка яких у доходній частині бюджету переважної більшості АТО, як показують дослідження, має тенденцію до зростання. У табл.1 подано, як приклад, динаміку показників доходної частини зведених бюджетів областей України за 2006-2008 р.р. у розрізі власних доходів та сум міжбюджетних трансфертів.

Таблиця 1

Динаміка показників доходної частини зведених бюджетів областей України за 2006-2008 рр.

Область (АТО)	2006 (факт)		2007 (факт)				2008 (очікуване)			
	∑ власн. дох. т. грн./пит. вага	∑ міжбюдж. трансфертів т. грн./пит. вага	∑ власн. дох. т. грн./ пит. вага	∑ міжбюдж. трансфертів т. грн./пит. вага	Темпи росту ВЛД, %	Темпи росту МБТ, %	∑ власн. дох. т. грн./пит. вага	∑ міжбюдж. трансфертів т. грн./пит. вага	Темпи росту ВЛД, %	Темпи росту МБТ, %
АРК	1441427,0	1326658,7	1816871,5	1840921,7	126,0	138,8	2685048,1	2355090,2	147,8	127,9
Вінницька обл.	717952,7	1371905,4	940696,9	1791137,9	131,0	130,6	1421261,4	2396709,8	151,1	133,8
Волинська обл.	437984,7	973012,0	556949,2	1278500,1	127,2	131,4	877486,6	1713226,7	157,6	134,0
Дніпропетровська обл.	3072114,7	1149081,4	3799292,7	1824843,0	123,7	158,8	5751924,4	2038395,1	151,4	111,7
Донецька обл.	3775633,1	1496749,2	4629952,2	2568578,2	122,6	171,6	6939558,1	2858047,2	149,9	111,3
Житомирська обл.	603356,2	1060862,3	755101,7	1466440,7	125,2	138,2	1195039,2	1933412,8	158,3	131,8
Закарпатська обл.	493614,2	1072326,0	624538,4	1446833,9	126,5	134,9	964019,5	1988207,1	154,4	137,4
Запорізька обл.	1483879,1	1068584,3	1861431,9	1525728,6	125,4	142,8	2716703,8	1941206,4	145,9	127,2
Івано-Франківська обл.	569673,2	1134306,5	748344,4	1574475,1	131,4	138,8	1168454,1	2215294,8	156,1	140,7
Київська обл.	1142025,3	1222615,4	1491065,8	1674000,0	130,6	136,9	2541260,2	1812671,4	170,4	108,3
Кіровоград обл.	517910,6	820276,3	637766,1	1112050,1	123,1	135,6	970274,8	1450727,3	152,1	130,5
Луганська обл.	1458728,9	1133259,7	1752659,6	1664166,3	120,1	146,8	2643393,4	2122161,6	150,8	127,5
Львівська обл.	1384613,3	1650830,7	1795584,0	2456309,1	129,7	148,8	2710863,2	3301599,9	151,0	134,4
Миколаївська обл.	729494,5	830284,2	899366,6	1075135,1	123,3	129,5	1275342,1	1555484,5	141,8	144,7
Одеська обл.	1672701,7	1312815,0	2108172,6	1781902,1	126,0	135,7	3217084,1	2329911,5	152,6	130,8
Полтавська обл.	1042964,9	932769,2	1313074,8	1360042,1	125,9	145,8	1986830,9	1679245,9	151,3	123,5
Рівненська обл.	546318,8	987838,4	669801,4	1314655,2	122,6	133,1	996647,3	1846714,1	148,8	140,5
Сумська обл.	663927,8	835840,4	793741,3	1099067,6	119,6	131,5	1195380,1	1430243,0	150,6	130,1
Тернопільська обл.	376560,9	996166,7	484992,5	1285183,0	128,8	129,0	706459,1	1751054,1	145,7	136,2
Харківська обл.	1985041,0	1300341,1	2448524,3	2090556,4	123,3	160,8	3507448,9	2675972,0	143,2	128,0
Херсонська обл.	514928,9	878846,5	639153,6	1140954,2	124,1	129,8	971673,3	1568222,4	152,0	137,4
Хмельницька обл.	598047,6	1166728,8	760773,0	1550679,8	127,2	132,9	1127369,8	2096398,5	148,2	135,2
Черкаська обл.	636481,6	1157436,2	876102,3	1372816,6	137,6	118,6	1370968,5	1717012,7	156,5	125,1
Чернівецька обл.	373262,6	806996,9	497596,5	1048546,1	133,3	129,9	782774,1	1400212,5	157,3	133,5
Чернігівська обл.	564449,2	859094,9	714593,4	1189185,5	126,6	138,4	1066433,2	1613685,9	149,2	135,7

Дані табл 1. вказують на те, що найбільш високі темпи зростання сум міжбюджетних трансфертів у 2006-2007 рр. (145%-172%) проти темпів зростання сум власних доходів (120%-130%), зафіксовані у Донецькій, Харківській, Дніпропетровській, Львівській та Луганській областях. Така тенденція підтверджується структурою доходної частини місцевих бюджетів вказаних АТО (табл. 2), аналіз якої свідчить про те, що чим вище частка доходів закріплених за бюджетами місцевого самоврядування, тим вище обсяг міжбюджетних трансфертів, який визначається при їх урахуванні.

Таблиця 2

Структура показників доходної частини зведених бюджетів областей України за 2006-2008 рр.

Область (АТО)	2006 (факт)		2007 (факт)		2008 (очікуване)	
	Питома вага власн. дох. до загальної $\Sigma$ доходів бюджету АТО, %	Питома вага міжбюдж. трансфертів до загальної $\Sigma$ доходів бюджету АТО, %	Питома вага власн. дох. до загальної $\Sigma$ доходів бюджету АТО, %	Питома вага міжбюдж. трансфертів до загальної $\Sigma$ доходів бюджету АТО, %	Питома вага власн. дох. до загальної $\Sigma$ доходів бюджету АТО, %	Питома вага міжбюдж. трансфертів до загальної $\Sigma$ доходів бюджету АТО, %
1	2	3	4	5	6	7
АРК	52,1	47,9	49,7	50,3	53,3	46,7
Вінницька обл.	34,4	65,6	34,4	65,6	37,2	62,8
Волинська обл.	31,0	69,0	30,3	69,7	33,9	66,1
Дніпропетровська обл.	72,8	27,2	67,6	32,4	73,8	26,2
Донецька обл.	71,6	28,4	64,3	35,7	70,8	29,2
Житомирська обл.	36,3	63,7	34,0	66,0	38,2	61,8
Закарпатська обл.	31,5	68,5	30,2	69,8	32,7	67,3
Запорізька обл.	58,1	41,9	55,0	45,0	58,3	41,7
Івано-Франківська обл.	33,4	66,6	32,2	67,8	34,5	65,5
Київська обл.	48,3	51,7	47,1	52,9	58,4	41,6
Кіровоград обл.	38,7	61,3	36,4	63,6	40,1	59,9
Луганська обл.	56,3	43,7	51,3	48,7	55,5	44,5
Львівська обл.	45,6	54,4	42,2	57,8	45,1	54,9
Миколаївська обл.	46,8	53,2	45,5	54,5	45,1	54,9
Одеська обл.	56,0	44,0	54,2	45,8	58,0	42,0
Полтавська обл.	52,8	47,2	49,1	50,9	54,2	45,8
Рівненська обл.	35,6	64,4	33,8	66,2	35,1	64,9
Сумська обл.	44,3	55,7	41,9	58,1	45,5	54,5
Тернопільська обл.	27,4	72,6	27,4	72,6	28,7	71,3
Харківська обл.	60,4	39,6	53,9	46,1	56,7	43,3
Херсонська обл.	36,9	63,1	35,9	64,1	38,3	61,7
Хмельницька обл.	33,9	66,1	32,9	67,1	35,0	65,0
Черкаська обл.	35,5	64,5	39,0	61,0	44,4	55,6
Чернівецька обл.	31,6	68,4	32,2	67,8	35,9	64,1
Чернігівська обл.	39,7	60,3	37,5	62,5	39,8	60,2

Для інших областей України характерна ситуація, коли темпи зростання сум міжбюджетних трансфертів перевищують темпи зростання сум власних доходів, але при цьому питома вага власних доходів у структурі місцевих бюджетів нижча (іноді навіть значно нижча) за питому вагу міжбюджетних трансфертів (табл. 2). У середньому у 2006-2007 рр. частка власних доходів бюджетів таких областей (за виключенням чотирьох перелічених вище) склала відповідно 35,5% та 39,5%, а частка міжбюджетних трансфертів – 64,5% та 60,4%. Такий дотаційний характер обласних бюджетів в Україні провокує руйнування її національної економіки.

Окрім того, слід особливо зауважити, що необґрунтований рівень офіційних трансфертів дестимулює розвиток фінансового потенціалу АТО і розвиває у системі менеджменту органів місцевого самоврядування так званий «бюджетний нігілізм». Саме такий висновок можна зробити щодо організації бюджетного процесу в переважній більшості областей України, поєднавши аналіз інформації табл. 1 і табл. 2.

Погоджуючись з рядом об'єктивних економічних та політичних причин, таку ситуацію при формуванні місцевих бюджетів можна вважати прийнятною лише на період становлення ринкової економіки. Але негативним і деструктивним фактором для нашої держави залишається становище, коли дотепер не рідко система менеджменту на переважній більшості АТО налаштована на залучення донорських ресурсів, а не на розвиток її власного фінансового потенціалу.

Кардинальну зміну спостерігаємо у співвідношенні показників у планах у 2008 р. Це підтверджується даними табл.1, де темпи зростання власних доходів встановлені на рівні 151,8%, а темпи міжбюджетних трансфертів – 130,3%. Така динаміка прогнозних значень показників доходної частини бюджетів вказує на намагання владних структур змінити тенденцію до визначення джерел наповнення місцевих бюджетів. Як раз тому все активніше науковці та політики піднімають питання щодо активізації

механізмів соціально-економічного розвитку як держави, так і кожного її регіонально-структурного елементу – АТО [6,7,8]. При цьому зрозуміло, що розвиток останніх, у свою чергу, повинен забезпечуватися переважно власними ресурсами і лише частково донорськими.

Згідно чинного законодавства трансферти здебільшого надаються місцевим бюджетам на соціальний захист і на соціальне забезпечення населення. Відповідно, інноваційно-інвестиційна складова, розвиток якої стає особливо нагальною потребою в нашій державі, в основному залежить від організації роботи органів місцевого самоврядування по активізації пошуку джерел її фінансування із власних ресурсів та від здатності таких органів своєчасно знаходити та залучати резерви цих ресурсів.

Це ставить на порядок денний питання формування, оцінювання та винайдення механізмів розвитку власного фінансового потенціалу АТО. Процес відтворення останнього за своєю суттю має динамічно-циклічний характер. Тривалість такого циклу складає як мінімум бюджетний рік. У залежності ж від стратегічних програм розвитку держави та регіонів у системі державного та місцевого бюджетування слід передбачати організацію процесу довготривалого (безперервного) відтворення фінансового потенціалу АТО за схемою поданою на рис. 1.

Оскільки базовий рівень фінансового потенціалу АТО формується, як відзначено раніше, в залежності від кількості населення, території, її податкової спроможності, обсягу фінансових ресурсів, який необхідний для забезпечення реалізації на цій території функції виконавчої влади та повноважень органів місцевого самоврядування (структуру останніх подано у роботі [3]), то перелічені показники слід, перш за все, покласти в основу його оцінювання. Однак така система показників тільки характеризує кількісно фінансовий потенціал АТО. На нашу думку, її слід доповнити системою якісних показників, які оцінювали б спроможність та зацікавленість органів місцевого самоврядування до пошуку та активізації залучення додаткових фінансових ресурсів.



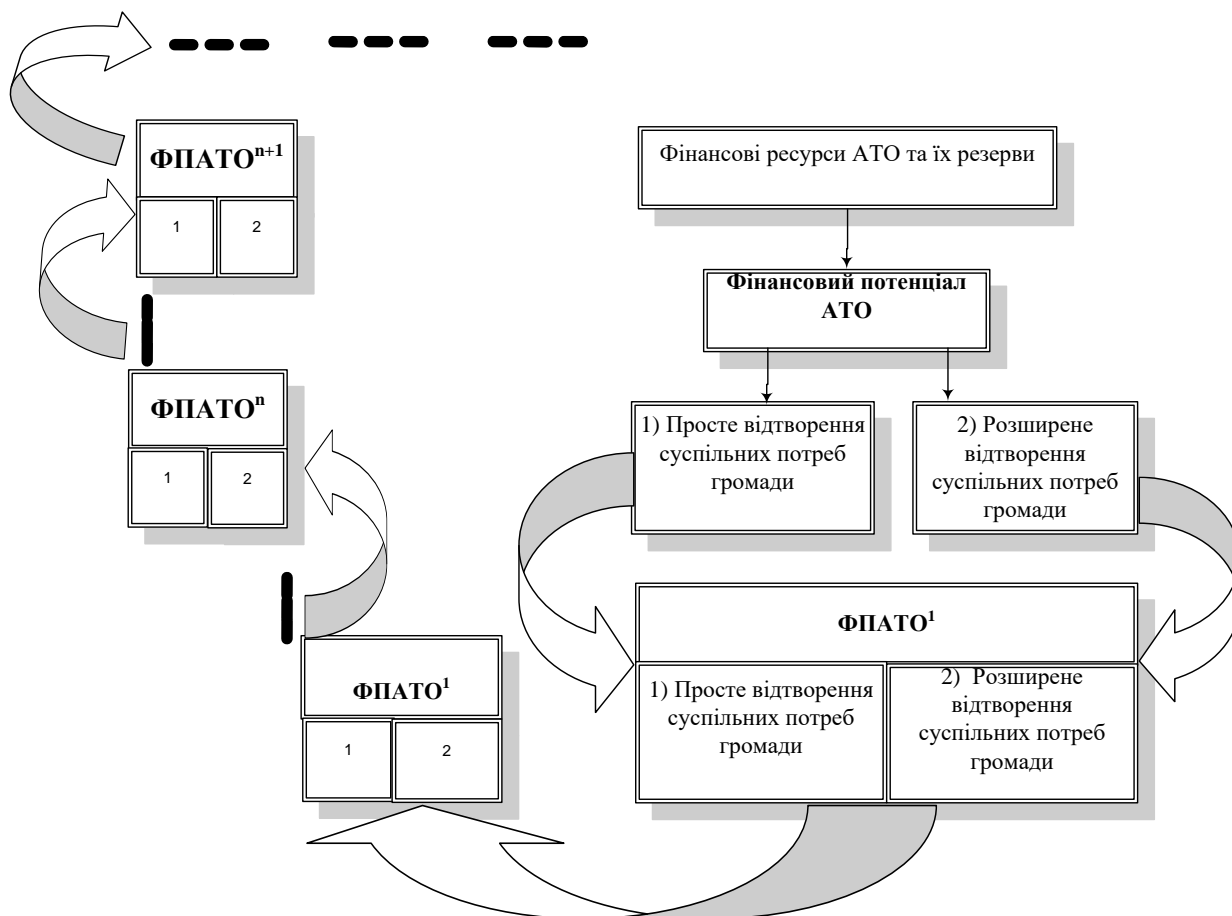


Рис. 1 Процес відтворення фінансового потенціалу АТО

Ця спроможність є результатом реалізації взаємодії менеджменту АТО з економічними агентами регіону: підприємствами, організаціями, фінансовими установами та населенням, тобто розвитку між ними нових фінансових відносин.

Виходячи з цього, постає питання методичного забезпечення оцінювання фінансового потенціалу за системою кількісних та якісних показників. Якщо кількісні характеристики фінансових ресурсів можна визначити з використанням формальних методів оцінки, отримавши дані з офіційних джерел, то оцінку якісних характеристик слід здійснювати з використанням неформальних методів. Одним із таких методів є метод соціологічного дослідження. Він являє собою систему логічно послідовних методологічних, методичних та організаційно-технічних процедур для отримання наукових знань про соціальне явище, процес [9]. Респондентами у

таких дослідженнях повинні бути фахівців фінансових управлінь та співробітники органів місцевого самоврядування.

Відносно фінансового потенціалу АТО, до його якісних характеристик слід віднести, по-перше, ті можливості, які мають органи місцевої влади щодо самоорганізації своєї діяльності, по-друге, упровадження мотиваційних заходів по активізації розвитку кожного елементу їх фінансової системи (підприємницьких структур, домогосподарств та фінансових інститутів). Окрім того, система соціологічного дослідження, що надасть можливість оцінити якісні характеристики фінансового потенціалу АТО, повинна містити питання, які умовно можна поділити на п'ять блоків, зміст яких подано нижче.

Питання першого блоку слід сформулювати таким чином, щоб можна було оцінити систему державного управління в Україні, яка визначає напрями та пріоритети бюджетної політики як держави, так і окремих АТО.

До другого блоку віднести питання, що нададуть оцінку ступеню відповідності системи місцевого управління пріоритетам бюджетної політики держави. Це дозволить оцінити ступінь налагодженості взаємозв'язків між різними рівнями влади у державі.

Питання третього блоку мають бути спрямовані на визначення рівня розвитку цих взаємозв'язків, тобто оцінювати ефективність механізму міжбюджетних відносин у державі. Змістовно до такого механізму повинні входити методи формування, розподілу, перерозподілу та використання міжбюджетних трансфертів, за рахунок яких у розвинених країнах фінансуються програми розвитку окремих територій. Висновки та дослідження вітчизняних як науковців, так і практиків вказують на те, що система міжбюджетних відносин в Україні все ще недостатньо розвинена, і, навіть, можна сказати – знаходиться на одному із нижчих щаблів.

Відповіді респондентів на питання четвертого блоку повинні дозволити оцінити їх бачення щодо виявлення додаткових резервів розвитку фінансового потенціалу АТО.

Оскільки на розвиток фінансового потенціалу кожної конкретної АТО впливають не тільки об'єктивні фактори, як проявлення загальнодержавних обставин, а й суб'єктивні, до яких слід віднести, у першу чергу ініціативність фахівців на місцях знаходити механізми активізації та залучення власних резервів. Тому питання п'ятого блоку слід формулювати таким чином, щоб оцінити цю ініціативність.

**Висновки.** Проведене дослідження питань функціонування фінансового потенціалу АТО дозволяє стверджувати, що використання неформальних методів його оцінки допоможе доповнити кількісні його характеристики якісними, а це, у свою чергу, дозволить чіткіше окреслювати проблемні питання розвитку фінансового потенціалу для кожної окремої АТО.

#### **СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:**

1. <http://www.center.gov.ua/ua/abc/item> Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу
2. Чуницька І.І. До питання формування та реалізації фінансового потенціалу держави // Інвестиції: практика та досвід. – 2007. - №13. – С. 28-32.
3. Шумська С.С. Фінансовий потенціал України: методологія визначення та оцінки // Фінанси України. – 2007. - №5. – С. 55-64.
4. Федерализм: энциклопедический словарь / Гл. ред. С.Д. Валентей. М.: Инфра-М, 1997. – 288с.
5. Загородній А.Г., Вознюк Г.А, Смовженко Т.С. Фінансовий словник . – 4-е вид. випр. та доп. – К.: Л.: Знання; ЛБІНБУ, 2002. – 567с.
6. Азаров М.Я. Формування бюджетної політики економічного зростання // Фінанси України. – 2006. - №9. – С. 3-9.
7. Запатріна І.В., Лебеда Т.Б. Бюджетна політика стимулювання економічного зростання та механізми її реалізації // Фінанси України. – 2006. - №4. – С. 38-45.
8. Радіонова І.Ф. Економічне зростання за участі державних фінансів // Фінанси України. – 2008. - №1. – С. 33-46.
9. Городяненко В.Г. Соціологія. Київ: Видавничий центр "Академія", 2002. – 462с.