

**І. М. Боярко**, кандидат економічних наук,  
доцент кафедри фінансів ДВНЗ  
“Українська академія банківської справи НБУ”  
**Л. Л. Гриценко**, кандидат економічних наук,  
доцент кафедри фінансів ДВНЗ  
“Українська академія банківської справи НБУ”

## СТІЙКІСТЬ БЮДЖЕТУ ЯК ЕЛЕМЕНТ ФІНАНСОВОГО МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИМ РОЗВИТКОМ МІСТА

*Обґрунтовано необхідність оцінювання фінансової стійкості місцевих бюджетів для вдосконалення управління формуванням та використанням коштів місцевих бюджетів. Досліджено змістовні характеристики стійкості бюджету міста й виявлено, що фінансова стійкість місцевих бюджетів досягається за умови дотримання фінансової рівноваги між доходами та витратами, достатності фінансового потенціалу й фінансової ефективності його використання. Запропоновано виділяти типи фінансової стійкості місцевого бюджету відповідно до стратегій соціально-економічного розвитку адміністративно-територіального утворення.*

*Обоснована необходимость оценивания финансовой устойчивости местных бюджетов с целью совершенствования управления формированием и использованием средств местных бюджетов. Исследованы содержательные характеристики устойчивости бюджета города и выявлено, что финансовая устойчивость местных бюджетов достигается при соблюдении финансового равновесия между доходами и расходами, достаточности финансового потенциала и финансовой эффективности его использования. Предложено выделять типы финансовой устойчивости местного бюджета в соответствии со стратегиями социально-экономического развития административно-территориального образования.*

*The article presents the necessity of evaluation financial sustainability of local budgets in order to improve control of forming and using money of local budgets. Besides article studies essential features of budget sustainability and it was discovered that financial stability of local budgets is arrived at conditions of inhibition of financial equilibrium between profits and charges. The article suggests selecting types of financial sustainability of local budgets in accordance with strategies of socio-economic development.*

**Ключові слова.** Бюджет, бюджетна стійкість, фінансова стійкість бюджету, місцевий бюджет.

**Вступ.** Забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень країни будь-якого рівня об'єктивно обмежується станом його фінансових ресурсів, збалансованістю доходної та витратної частини місцевих бюджетів.

У науковій літературі для означення комплексної характеристики бюджетів, що відбиває рівень достатності та збалансованості доходів і витрат для досягнення стратегічних і оперативно-тактичних цілей та завдань соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень, у тому числі міст, а також бюджетної самостійності та платоспроможності, як правило, використовуються поняття “бюджетна стійкість”, “стійкість бюджету”, “фінансова стійкість бюджету”.

© **І. М. Боярко, Л. Л. Гриценко, 2012**

Питання, пов'язані з підвищенням стійкості місцевих бюджетів, найбільш актуальні для місцевих органів самоврядування, що потребує формування відповідного фінансового механізму управління соціально-економічним розвитком. Важливою складовою такого механізму має стати нормативне та інформаційно-аналітичне забезпечення органів місцевого самоврядування, що дозволяє адекватно оцінити поточний стан стійкості бюджету міста, виявити чинники його формування та резерви покращання.

У своїй практичній діяльності місцеві органи самоврядування переважно обмежуються проведенням аналізу виконання доходної та видаткової частини місцевих бюджетів. Питання ж, пов'язані з аналізом фінансового стану місцевого бюджету, комплексної оцінки його якості, залишаються без належної уваги та недостатньо опрацьованими. Це, у свою чергу, обумовлює актуальність дослідження теоретичних та практичних аспектів розробки фінансового механізму управління соціально-економічним розвитком міста.

Питання фінансування соціально-економічного розвитку міста за рахунок місцевих бюджетів досліджували такі автори: А. Буряченко, М. Гапонюк, Т. Рева, К. Ковальчук, Н. Кучкова, А. Славкова, В. Яцюта та ін. При цьому слід зазначити про наявність низки дискусійних питань щодо функціонування місцевих бюджетів, що зумовлюють актуальність проблематики формування і використання коштів місцевих бюджетів у сучасних економічних умовах.

**Постановка завдання.** Мета даної статті – дослідження теоретичних аспектів функціонування місцевих бюджетів як джерела фінансування соціально-економічного розвитку міста та розробка напрямків удосконалення управління місцевими бюджетами адміністративно-територіальних одиниць.

**Результати дослідження.** Аналіз різних поглядів щодо визначення понять “бюджетна стійкість”, “стійкість бюджету”, “стійкість фінансової (бюджетної) системи” дозволяє зробити висновок про неоднозначність сучасних теоретичних підходів до трактування даної категорії та характеристик її складових, факторів формування, критеріїв та методик оцінювання.

У теорії фінансів і практичній фінансовій діяльності поняття стійкості часто ототожнюється з поняттям збалансованості, стабільності й рівноваги [1].

Категорія стійкості застосовується для характеристики складних динамічних систем, схильних до впливу великої кількості чинників, зокрема чинників з випадковими характеристиками. Стійкість об'єкта – це його здатність протистояти зусиллям, що намагаються вивести його з початкового стану статичної або динамічної рівноваги.

У загальному випадку бюджетна стійкість характеризує здатність органів місцевої влади мобілізувати фінансові ресурси для виконання цілей соціально-економічного розвитку відповідного адміністративно-територіального утворення й задоволення потреб місцевої громади.

Поняття фінансової стійкості бюджетів вперше запропонував Г. Поляк [2]. На його думку, рівень стійкості територіального бюджету визначається обсягом засобів, необхідних для забезпечення мінімальних бюджетних витрат. При цьому під мінімальними бюджетними витратами він пропонує розуміти кошти, передбачені в бюджеті для фінансування заходів із соціального захисту й життєзабезпечення населення, виконання яких гарантується Конституцією. На нашу думку, це достатньо спрощений підхід, який не повною мірою враховує всі сутнісні елементи бюджетної стійкості адміністративно-територіальних утворень та фінансової стійкості місцевих бюджетів.

На основі проведеного теоретичного дослідження можна зробити висновок, що проблема визначення сутності багатоаспектного, апріорі інтегративного поняття бюджетної стійкості, досить суперечлива. Відмітною ознакою сучасних досліджень є істотна розбіжність у діапазонах визначення даного поняття, його зміст і сутність щоразу набувають різнохарактерної конкретизації. Аналіз наукових розробок із цього питання вказує на те, що досить часто поняття бюджетної стійкості науковці розглядають виключно з позиції висвітлення окремих елементів цього комплексного явища.

Певна група дослідників пов'язує бюджетну стійкість виключно зі здатністю територіальних соціально-економічних систем самостійно забезпечувати розвиток, незалежно від коштів вищого рівня [1]. При цьому оцінювання такої здатності здійснюється на основі розрахунків співвідношень між власними доходами місцевих бюджетів та всіх надходжень до них.

Інша група науковців акцентує увагу на необхідності досягнення високого рівня платоспроможності адміністративно-територіальних утворень як можливості достатнього фінансового забезпечення об'єкта дослідження для ефективного його функціонування.

Також трапляються окремі авторські позиції, що визначають бюджетну стійкість як:

– рух грошових потоків, що забезпечує належний рівень життя населенню, відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів;

– забезпечення безперервного розширеного відтворення в межах адміністративно-територіального утворення;

– можливість урахування та регулювання відхилень фактичних грошових потоків бюджету від запланованих;

– здатність протидіяти кризовим явищам в економіці та впливу зовнішніх факторів;

– діяльність органів влади щодо управління бюджетом та іншими фінансовими потоками адміністративно-територіального утворення, що забезпечує повне виконання їх повноважень.

На наш погляд, до тлумачення поняття “фінансова стійкість місцевого бюджету” потрібно підходити системно (рис. 1). Вважаємо, що під час розгляду питання щодо бюджетної стійкості слід ураховувати цілий комплекс характеристик, отриманих на підставі цілісної оцінки фінансового стану відповідного адміністративно-територіального утворення, а також можливостей зміни цього стану задля забезпечення стабільного розвитку.

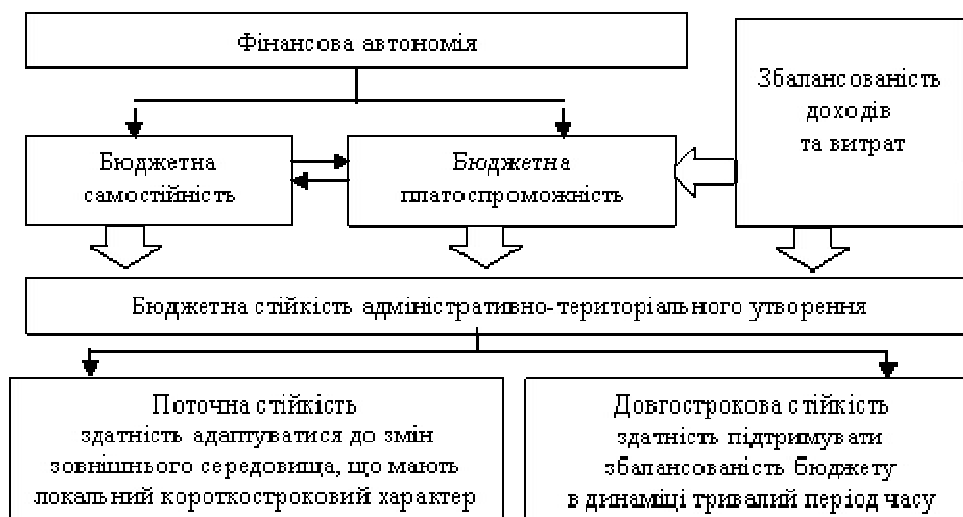


Рис. 1. Умови формування бюджетної стійкості адміністративно-територіальної одиниці (розроблено автором)

При цьому головними умовами фінансової стійкості місцевих бюджетів є:

- збалансованість доходів та витрат для розвитку;
- фінансова автономія, тобто бюджетна самостійність (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 адміністративно-територіальних одиниць) та платоспроможність (реальна можливість місцевих органів за рахунок наявних в їх розпорядженні матеріально-фінансових ресурсів забезпечувати населення суспільними товарами та послугами якісно і в повному обсязі).

Слід зауважити, що фінансова автономія певною мірою визначається обсягом наявних фінансових ресурсів у розпорядженні місцевих органів управління як надійної бази для виконання власних завдань.

У табл. 1 наведено найвдаліші, на наш погляд, визначення поняття “фінансова стійкість місцевого бюджету”.

Таблиця 1

#### Огляд трактувань поняття “фінансова стійкість місцевого бюджету”

Автор, джерело	Поняття, що використовує автор	Визначення поняття
Крук О. [3]	Фінансова стійкість бюджету	Під фінансовою стійкістю місцевого бюджету слід розуміти його платоспроможність із дотриманням умови збалансованості його доходів та видатків у довгостроковій перспективі, яка забезпечує органам місцевого самоврядування можливість самостійного, повного і своєчасного фінансування передбачених у бюджеті видатків за рахунок власних та закріплених бюджетних коштів і сприяє стабільному соціально-економічному розвитку території незалежно від коштів вищого рівня
Коритько Т. [4]	Стійкість місцевого бюджету	Стан доходів і видатків бюджету, їх структура й динаміка, які забезпечують органам місцевої влади можливість повного, своєчасного і незалежного від інших бюджетних рівнів виконання своїх зобов'язань, сприяє збалансованому розвитку економіки і соціальної сфери
Старостенко Н. [5]	Фінансова стійкість бюджету міста	Це здатність органів місцевого самоврядування акумулювати обсяг доходів, достатній для покриття їх видатків і забезпечення

		збалансованості бюджету протягом бюджетного року
Щербаківа В., Маніров Г. [6]	Фінансова стійкість місцевого бюджету	Здатність органів місцевого самоврядування вчасно й у повному обсязі мобілізувати власні фінансові ресурси щодо виконання покладених на них функцій і надання населенню підпорядкованої території відповідного рівні суспільних благ

На нашу думку, бюджетна стійкість – це такий стан бюджету, за якого забезпечуються нормальне функціонування суб'єкта місцевої влади, реалізація всіх закріплених за ним повноважень на основі повного та своєчасного фінансування передбачених у бюджеті витрат, включаючи погашення й обслуговування внутрішнього та зовнішнього боргів. При цьому стійкість бюджету дозволяє мати загальне уявлення про міцність фінансової основи діяльності органів місцевої влади.

Якщо вважати, що бюджетна стійкість – це здійснення діяльності з управління бюджетом та іншими фінансовими потоками адміністративно-територіального утворення, органи місцевої влади протягом тривалого періоду часу повинні мати можливість формувати, розподіляти й використовувати фінансові ресурси через бюджет для здійснення своїх повноважень, у тому числі для ефективного соціально-економічного розвитку.

Відповідно, управління бюджетом у частині забезпечення бюджетної стійкості має певні особливості, що визначаються часовим горизонтом, протягом якого передбачено утримувати бюджет у стійкому стані на запланованому рівні головних контрольованих параметрів. Так, бюджетна стійкість у поточному періоді визначається подоланням касових розривів, забезпеченням бюджетної збалансованості протягом бюджетного року. Стійкість у середньостроковому періоді визначається кредитоспроможністю органів вдали, можливостями інвестування в розвиток адміністративно-територіального утворення. Для оцінки стійкості в довгостроковому періоді необхідна розробка стратегії соціально-економічного розвитку території, в якій необхідно передбачати напрями зниження дії негативних факторів, що впливають на стан бюджету.

У зв'язку із цим можна виділити поточну і довгострокову стійкість бюджетів.

Поточна стійкість місцевого бюджету ґрунтується на статичному аналізі параметрів системи, на оцінці поточної господарської кон'юнктури. Вона означає здатність адаптуватися до змін зовнішнього середовища, що мають локальний характер. Збереження поточної стійкості бюджету може служити метою управління ресурсами в короткостроковому періоді.

Довгострокова стійкість означає динамічну рівновагу системи в процесі її розвитку. Перехід системи в новий якісний стан може супроводжуватися тимчасовим порушенням стійкості. Необхідною мінімальною вимогою для визнання бюджету стійким є стабільність і повнота надходження податкових платежів та інших доходів, достатніх для здійснення поточних зобов'язань місцевої виконавчої влади за видатками. У цьому сенсі поточна стійкість бюджету – це такий рух бюджетних потоків, який дозволяє забезпечувати населенню гідний рівень життя, відповідний загальнодержавним соціальним стандартам.

У загальному випадку може застосовуватися така система якісних критеріїв стійкості місцевих бюджетів:

- нормальне функціонування адміністративно-територіальної одиниці, що виявляється у збереженні та непогіршенні окремих показників соціально-економічного розвитку, досягнутих у попередні періоди;
- достатня кількість фінансових ресурсів, забезпеченість грошовими коштами;
- реалізація закріплених за місцевими органами влади повноважень;
- покриття зобов'язань перед державою, фізичними та юридичними особами, в тому числі щодо погашення боргових та інших зобов'язань і витрат з їх обслуговування;
- забезпечення інвестиційних потреб території в капітальних витратах на об'єкти соціально-культурної та побутово-комунальної сфери, охорони здоров'я, освіти, державного управління;
- забезпечення всіх бюджетних витрат.

Рівень поточної стійкості бюджету можна оцінити за виконанням плану поточних платежів до бюджету, величині кредиторської заборгованості. Найважливішими показниками фінансової незалежності і стійкості є: структура доходів (частка власних, регульованих, податкових, неподаткових доходів), забезпеченість необхідних витрат бюджету надходженнями з власних джерел.

У свою чергу, довгострокова стійкість бюджету має характеризуватися позитивною динамікою фактичних і прогнозних характеристик його основних параметрів.

Визначені концептуальні положення та підходи дозволяють виділити змістові характеристики бюджетної стійкості міста (рис. 2).



Рис. 2. Характеристики стійкості бюджету міста (розроблено автором)

Ураховуючи виділені змістові характеристики, стійкістю бюджету міста є його здатність протистояти дестабілізуючим факторам соціально-економічного розвитку на основі забезпечення достатнього обсягу фінансових ресурсів, їх оптимального розподілу та ефективного використання за умови дотримання такої структури джерел фінансування, яка забезпечуватиме стабільний розвиток міста у коротко- та довгостроковій перспективі. Або як здатність бюджету виконувати соціально-економічні завдання і одночасно створювати умови для розвитку, стимулювати поживлення економічної діяльності, сприяти підвищенню суспільних благ, удосконаленню інфраструктури, базуючись на можливості виконання бюджету за доходами та видатками за принципами достатності, ефективності, фінансової незалежності.

Отже, стійкість бюджету міста може розглядатись у двох аспектах. По-перше, як результат достатнього, ефективного і стабільного фінансового забезпечення розвитку міста, по-друге, як передумова забезпечення соціально-економічного розвитку.

Основні завдання стратегічних орієнтирів забезпечення фінансової стійкості місцевого бюджету такі:

- визначення й нарощення його бюджетного потенціалу для забезпечення всіх потреб території, сталого соціально-економічного розвитку за рахунок власних та закріплених джерел;
- достатність доходної частини місцевого бюджету та її відповідність видатковим зобов'язанням;
- найбільш ефективне та результативне використання бюджетного потенціалу місцевого бюджету.

Найважливішою умовою ефективного соціально-економічного розвитку місцевого бюджету є формування й реалізація стратегії забезпечення його фінансової стійкості, яку доцільно обирати відповідно до типу фінансової стійкості бюджету території (табл. 2).

Таблиця 2

**Відповідність стратегій соціально-економічного розвитку адміністративно-територіального утворення типам фінансової стійкості місцевого бюджету**

Тип фінансової стійкості бюджету	Характеристика типу фінансової стійкості бюджету	Зміст фінансової стратегії соціально-економічного розвитку
1	2	3
Абсолютний	Місцевий бюджет практично не потребує додаткових вкладень з бюджету вищого	Стратегія інноваційного розвитку – це найефективніший стратегічний орієнтир для нарощування інноваційної активності

	<p>рівня (виняток може становити фінансування виконання делегованих повноважень), має достатній обсяг власних доходних джерел для покриття видаткових зобов'язань. Територія стабільно розвивається, фінансово незалежна, соціально стабільна</p>	<p>та створення сприятливого інвестиційного іміджу території за рахунок широкого впровадження сучасних технологій при забезпеченні збалансованості темпів економічної і соціальної динаміки; зміцнення конкурентоспроможності за рахунок формування конкурентних переваг, стабільного зростання виробництва на основі збільшення завантаження й модернізації наявних виробничих потужностей.</p>
Нормальний	<p>У місцевому бюджеті є деякі проблеми з фінансуванням видатків за рахунок власних джерел, виникає потреба в залученні додаткових ресурсів, які перераховуються на довготривалій основі, що в перспективі дозволить стабілізувати його стан і динамічно розвиватися. У свою чергу, це призведе до зниження потреби у фінансовій допомозі від бюджетів вищого рівня</p>	<p>Стратегія стабільного розвитку (нарощування бюджетних можливостей), яка передбачає активізацію роботи місцевих органів самоврядування з розширення податкових та неподаткових джерел формування доходної частини бюджету за рахунок виявлення резервів та напрямів нарощування власних і закріплених доходів</p>

Закінчення табл. 2

1	2	3
Нестійкий	<p>Дотаційний місцевий бюджет, який потребує коригування програми соціально-економічного розвитку, значної допомоги з бюджетів вищого рівня та контролю за динамікою основних соціально-економічних показників розвитку адміністративно-територіального утворення з метою своєчасного реагування</p>	<p>Стратегія результативності, що передбачає реалізацію комплексних заходів з метою виходу з фінансово нестійкого стану в найближчий термін за рахунок покращання адміністрування податків, оптимізації структури податкових платежів для збільшення податкових надходжень, рівня їх стягнення й поповнення доходної частини місцевого бюджету, а також за рахунок підвищення ефективності використання фінансових ресурсів за критеріями результативності й цільової спрямованості</p>
Кризовий	<p>Депресивний місцевий бюджет зі стагнаційним станом економіки, що характеризується застоєм виробництва і торгівлі протягом тривалого періоду, який супроводжується збільшенням чисельності безробітних, зниженням заробітної плати і рівня життя населення. Існує потреба в активній фінансовій допомозі з бюджетів вищого рівня, розробці стабілізаційної антикризової стратегії, програми економічного і соціального розвитку</p>	<p>Стратегія стабілізації, що характеризується високим рівнем бюджетної підтримки та повної залежності від бюджетів вищого рівня. Для покращання стану місцевого бюджету необхідно обрати один тактичний пріоритет, на реалізацію якого будуть спрямовані максимальні зусилля органів місцевого самоврядування і ресурси території, що забезпечить певні позитивні зрушення</p>

**Висновки.** Отже, в умовах ринкової економіки актуальним постає питання з'ясування фінансового стану місцевих бюджетів за допомогою об'єктивної оцінки їх бюджетного потенціалу, адже різні суб'єкти ринкових відносин зацікавлені в об'єктивному визначенні бюджетної стійкості. Крім того, реальна оцінка бюджетних можливостей місцевого самоврядування дозволить об'єктивно виявити дійсні потреби у фінансовій допомозі, обґрунтовано обрати фінансову стратегію соціально-економічного розвитку, підвищити фінансову самостійність у використанні свого бюджетного потенціалу.

На нашу думку, стійкий фінансовий стан місцевого бюджету – це здатність органів місцевої влади задовольняти потреби населення в суспільних благах. У зв'язку із цим одним із завдань органів місцевого самоврядування є контроль за формуванням доходної частини бюджету, оскільки від ступеня його наповнення залежить стан інфраструктури міста, якісні показники забезпеченості населення необхідними послугами та рівень життя населення.

#### Література

1. Сабитова К. М. К вопросу о финансовой устойчивости субъектов РФ / К. М. Сабитова // Финансы и кредит. – 2005. – № 6 (174). – С. 29–31.
2. Поляк Г. Б. Бюджетная система России : научное пособие / Поляк Г. Б. – М. : ЮНИТИ ДАНА, 2001. – 540 с.
3. Крук О. М. Аналіз фінансової стійкості місцевого бюджету / О. М. Крук // Вісник Донецького університету економіки та права. – 2011. – № 2. – С. 193–197.
4. Коритько Т. Ю. Методи оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів / Т. Ю. Коритько // Економічний простір. – 2008. – № 12/1. – С. 140–145.
5. Старостенко Н. Методичні підходи до оцінки фінансової стійкості бюджету міста / Н. Старостенко // Економіка України. – 2005. – № 9. – С. 39–47.
6. Щербакова В. І. Проблеми оцінки фінансової стійкості місцевих бюджетів в умовах ринкової економіки / В. І. Щербакова, Г. М. Манеров // Економічний вісник Донбасу. – 2011. – № 2. – С. 94–99.