

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ІВАНА
ФРАНКА**

На правах рукопису

КУЛЬЧИЦЬКИЙ МИРОСЛАВ ІВАНОВИЧ

УДК 336.02(477)(043.5)

**“МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ В ЕКОНОМІЧНІЙ СИСТЕМІ
УКРАЇНИ”**

Спеціальність 08.00.08 – гроші, фінанси і кредит

ДИСЕРТАЦІЯ

на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук

Науковий консультант:

доктор економічних наук, професор,
заслужений діяч науки і техніки України
Крупка Михайло Іванович,

Львів – 2016

ЗМІСТ

| | |
|--|------------|
| ВСТУП | 5 |
| РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН | 17 |
| 1.1. Теоретичні основи формування міжбюджетних відносин в умовах розвитку самоврядування | 17 |
| 1.2. Концептуалізація міжбюджетних відносин в економічній системі держави | 48 |
| 1.3. Фінансовий механізм організації міжбюджетних відносин в Україні. | 71 |
| Висновки до розділу 1 | 94 |
| РОЗДІЛ 2. МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В ЕКОНОМІЧНІЙ СИСТЕМІ | 97 |
| 2.1. Принципи еволюційної економіки у дослідженні міжбюджетних відносин | 97 |
| 2.2. Періодизація процесів управління міжбюджетними відносинами в Україні | 127 |
| 2.3. Методологічні підходи до оцінки ефективності міжбюджетних відносин в економічній системі | 154 |
| Висновки до розділу 2 | 171 |
| РОЗДІЛ 3. СУЧАСНІ РЕАЛІЇ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ | 174 |
| 3.1. Моніторинг впливу видатків місцевих бюджетів по делегованих повноваженнях на розвиток регіонів | 174 |
| 3.2. Аналіз міжбюджетних відносин в економічній системі України | 194 |
| 3.3. Оцінка результативності формування дохідної частини місцевих бюджетів в Україні за рахунок міжбюджетних трансфертів | 231 |

| | |
|---|-----|
| | 4 |
| Висновки до розділу 3 | 253 |
| РОЗДІЛ 4. ДЕРЖАВНІ ТРАНСФЕРТИ У ФІНАНСОВОМУ ВИРІВНЮВАННІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ФОРМУВАНЬ | 253 |
| 4.1. Вплив фінансового вирівнювання на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць | 257 |
| 4.2. Сучасна практика використання державних трансфертів у вертикальному фінансовому вирівнюванні територій | 276 |
| 4.3. Міжбюджетні трансферти у забезпеченні горизонтального фінансового вирівнювання соціально-економічного розвитку територій | 297 |
| Висновки до розділу 4 | 322 |
| РОЗДІЛ 5. ДОМІНАНТИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ УКРАЇНИ | 326 |
| 5.1. Імплементация досвіду організації міжбюджетних відносин розвинених країн у вітчизняну практику бюджетування | 326 |
| 5.2. Гармонізація інституційного забезпечення міжбюджетних відносин в Україні зі стандартами ЄС | 345 |
| 5.3. Стратегія розвитку системи міжбюджетних відносин у контексті фінансової децентралізації в Україні | 376 |
| Висновки до розділу 5 | 394 |
| ВИСНОВКИ | 398 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ | 404 |
| ДОДАТКИ | 448 |

ВСТУП

Актуальність теми. Імплементация ратифікованої Угоди про Асоціацію між ЄС та Україною, яка передбачає трансформацію загальнодержавної фіскальної політики, децентралізацію й розширення повноважень місцевих органів влади, викликає необхідність створення стабільної бюджетної системи та формування ефективних механізмів державного регулювання міжбюджетних відносин. Відтак особливої ваги набувають проблеми забезпечення самодостатності бюджетів різних рівнів, автономізації регіональних соціально-економічних процесів та вдосконалення економіко-правових відносин щодо функціонування бюджетної системи загалом. Вказані чинники створюють надійну основу для формування європейських стандартів організації суспільного життя, зумовлюють та активізують потребу пошуку нових шляхів забезпечення стабільності бюджетної системи, стійкості міжбюджетних відносин, підвищення ефективності бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку.

Впродовж тривалого часу в Україні залишається нерозв'язаною проблема взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами, що є особливо актуальним в умовах фінансової нестабільності й масштабних делегувань центральною владою повноважень органам місцевого самоврядування. Дослідження теоретико-методологічних засад і практичних аспектів ефективного управління соціально-економічними процесами потребує розроблення концептуально нового підходу до функціонування системи міжбюджетних відносин в Україні. За останні роки її вплив на доходи й видатки місцевих бюджетів і соціально-економічні процеси в регіонах суттєво посилювався разом із зростанням сукупних фінансових ресурсів, що розподіляються на державному рівні. Сьогодні дослідження фінансових можливостей держави зумовлюється необхідністю методичного та організаційно-методологічного удосконалення побудови такої моделі

міжбюджетних відносин в Україні, що визначатиме головні критерії розмежування повноважень за доходами й зобов'язань за видатками між органами влади і управління різних рівнів, а відтак сприятиме поліпшенню якості життя населення.

Концептуальні підходи до формування системи міжбюджетних відносин та розподілу трансфертів, питання бюджетного регулювання, ефективного функціонування системи публічних фінансів досліджували такі вітчизняні учені-фінансисти, як В.Андрущенко, В.Базилевич, О.Барановський, В.Бодрова, Т.Бондарук, С.Буковинський, А.Буряченко, О.Василик, Д.Ванькович, О.Ватаманюк, І.Волохова, А.Даниленко, В.Дем'янишин, І.Д'яконова, В.Зайчикова, О.Зварич, М.Карлін, О.Кириленко, В.Коваленко, О.Ковалюк, С.Кондратюк, В.Кравченко, М.Крупка, І.Литвинчук, Л.Лисяк, І.Луніна, І.Лютий, О.Музика-Стефанчук, Ц.Огонь, В.Опарін, К.Павлюк, В.Письменний, О.Підхомний, О.Романенко, С.Слухай, В.Федосов, І.Чугунов, В.Швець, О.Шевчук, С.Юрій, А.Яковлев та інші.

Розвитку систем міжбюджетних відносин різних країн присвятили свої праці й зарубіжні вчені, зокрема: Е.Аткінсон, М.Афанасьєв, О.Богачов, Р.Берд, Дж.Б'юкенен, А.Вагнер, Т.Веблен, Е.Вендунг, С.Вітте, А.Ігудін, А.Іларіонов, Дж.Галбрейт, Т.Горварт, Дж.М.Кейнс, А.Лавров, А.Лаффер, С.Лід, Е.Лінд, С.Лушин, А.Маршалл, Р.Масгрейв, В.Озеров, В.Парето, Е.Пейдж, Г.Райт, В.Родіонова, П.Самуельсон, Ж.Сісмонді, А.Сміт, М.Сперанський, Дж.Стігліц, С.Фішер, Ф.Фрідмен, Дж.Хікс, В.Христенко, Й.Шумпетер, Ф.Юсті.

Однак, попри значну кількість наукових публікацій і здобутків вчених у зазначеному напрямі дослідження все ж окремі аспекти цієї багатопланової проблеми залишаються дискусійними й потребують подальшого вивчення. Набуває актуальності розгляд поглядів на економічний зміст міжбюджетних відносин із зосередженням уваги на теоретичних засадах і практичних питаннях організації фінансового забезпечення місцевого самоврядування, реформуванні вітчизняної системи міжбюджетних трансфертів. Водночас

недостатню увагу приділено розробці теоретичних положень та формуванню практичних рекомендацій щодо розподілу повноважень між рівнями влади та управління, дилемі забезпечення органів місцевого самоврядування бюджетними ресурсами, у тому числі шляхом впровадження оптимальної моделі фінансового вирівнювання.

Ще однією проблемою, яка потребує розв'язання, є визначення ролі, значення й впливу на соціально-економічний розвиток в Україні системи міжбюджетних відносин, розкриття аспектів їхнього формування в умовах євроінтеграційних процесів, виявлення критеріїв взаємодії та взаємозалежності складових інституціонального середовища, за рахунок чого розвиток, власне, й відбувається. Всі ці невирішені на теоретичному рівні проблеми знаходять свій прояв на практиці, в неефективності економічної політики держави внаслідок неврахування у процесі її формування і реалізації національної специфіки.

Важливість дослідження теоретико-організаційних засад ефективного функціонування міжбюджетних відносин в економічній системі держави та їх впливу на виконання бюджетних повноважень, особливостей функціонування взаємовідносин між бюджетами, ролі і значення фінансового вирівнювання адміністративно-територіальних утворень, вивчення світового досвіду міжбюджетних відносин і формування стратегії їх реалізації у контексті становлення й розвитку фінансової децентралізації в Україні зумовили вибір теми дисертаційної роботи, визначили її мету та завдання.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація є складовою частиною науково-дослідної роботи кафедри фінансів, грошового обігу і кредиту Львівського національного університету імені Івана Франка за напрямом “Фінансові стратегії розвитку економіки України” (реєстраційний номер 0112U004029), у межах якої автором досліджено систему міжбюджетних відносин в економічній системі України, виявлено проблеми їх формування в умовах євроінтеграції та стратегії

територіального фінансового вирівнювання у взаємодії з соціокультурним і економічним середовищем.

Мета та завдання дослідження. Метою дослідження є поглиблення теоретико-методологічних підходів і розроблення практичних рекомендацій щодо підвищення ефективності організації міжбюджетних відносин в економічній системі України. Це зумовило постановку і виконання таких наукових завдань:

- уточнити економічний зміст поняття “міжбюджетні відносини” та з’ясувати їх роль у фінансовому забезпеченні функціонування економічної системи;

- обґрунтувати концептуальні засади формування міжбюджетних відносин та запропонувати напрями удосконалення існуючої моделі їх організації;

- розкрити особливості фінансового механізму організації міжбюджетних відносин в умовах децентралізації та вдосконалити його структуру;

- розвинути методологію пізнавальної, освітньої та прагматичної діяльності суб’єктів міжбюджетних відносин в сучасних умовах;

- поглибити науково-методологічні підходи до оцінки ефективності міжбюджетних відносин в економічній системі;

- удосконалити систему моніторингу ефективності використання бюджетних коштів та з’ясувати її роль у підвищенні якості державного управління регіональним розвитком;

- проаналізувати вплив видатків місцевих бюджетів на показники соціально-економічного розвитку територій та розробити пропозиції щодо корегування державної регіональної політики;

- узагальнити й поглибити методичні підходи до оцінки результативності формування дохідної частини місцевих бюджетів за рахунок міжбюджетних трансфертів;

- оцінити результативність вирівнювання фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць;
- виявити вплив міжбюджетних трансфертів на показники фінансової стійкості місцевих бюджетів у контексті реформування системи міжбюджетних відносин на принципах фіскальної децентралізації;
- систематизувати зарубіжний досвід організації міжбюджетних відносин і розкрити можливості його застосування в Україні;
- запропонувати способи гармонізації міжбюджетних відносин в Україні зі стандартами країн ЄС;
- розробити стратегію розвитку системи міжбюджетних відносин у контексті реалізації політики бюджетної децентралізації в Україні.

Об'єктом дослідження є міжбюджетні відносини в економічній системі держави.

Предметом дослідження теоретико-методологічні засади організації міжбюджетних відносин в економічній системі України та науково-прикладні аспекти підвищення їх ефективності в умовах децентралізації.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є загальнонаукові та спеціальні методи пізнання явищ і процесів міжбюджетних відносин у економічній системі. Зокрема, при дослідженні понятійного апарату застосовувались методи наукової абстракції, аналізу, індукції і дедукції, узагальнення та системний метод. Під час вивчення змісту наукової літератури та законодавчої бази, узагальненні основних напрямів сучасних досліджень з обраної проблематики використано метод порівняльного аналізу. Метод статистичних порівнянь показників використано для визначення ролі міжбюджетних трансфертів у забезпеченні виконання місцевих бюджетів. При визначенні механізму формування міжбюджетних трансфертів та його оцінки застосовано економічний аналіз. Дослідження процесів становлення та розвитку міжбюджетних відносин в Україні здійснено із поєднанням історичного та логічного підходів, а також метод еволюційної теорії. Методи економіко-математичного моделювання і

експертних оцінок застосовані для оцінки фінансового територіального вирівнювання. Окрім того, при аналізі окремих економічних явищ застосовувалися методи спостереження, групування, класифікації та графічного зображення результатів.

Інформаційною базою дослідження є законодавчі, нормативно-правові акти у сфері міжбюджетних відносин Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, наукові публікації вітчизняних і зарубіжних вчених з теорії, методології, методики та організації міжбюджетних відносин, інструктивно-методичні документи, матеріали науково-практичних конференцій, звітні, інформаційно-аналітичні та статистичні матеріали Рахункової палати України, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної служби статистики України, інших центральних органів виконавчої влади, власні публікації автора, інформаційні ресурси мережі Інтернет.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у поглибленні теоретико-методологічних і прикладних засад організації міжбюджетних відносин та обґрунтуванні методичних положень щодо підвищення ефективності формування та реалізації державної фінансової політики в Україні.

Результати та ключові положення дисертації, які характеризують її наукову новизну і відображають внесок автора в розвиток економічної науки, полягають у такому:

вперше:

- запропоновано науково-методичний підхід до моніторингу ефективності міжбюджетних відносин який включає сукупність заходів щодо визначення соціально-економічних наслідків надання міжбюджетних трансфертів шляхом оцінки їх результативності з використанням системи критеріїв, норм та індикаторів, що дало змогу визначити місце міжбюджетних відносин у державній політиці фінансового регулювання регіонального розвитку;

- розроблено кореляційно-регресійну модель для оцінювання взаємозв'язку окремих статей видатків місцевих бюджетів з індексом валового регіонального продукту та регіональний індекс людського розвитку, що дало змогу обґрунтувати механізм вибору пріоритетів у структурі державних видатків залежно від макроекономічної ситуації та особливостей розвитку територіальних утворень;
- встановлено позитивний вплив трансфертів до місцевих бюджетів на індекс економічної свободи в Україні, що конкретизує їх роль в державному регулюванні економічної системи та розкриває важливі взаємозв'язки макро- та мезорівнів її функціонування. Здійснено оцінку залежності наданих трансфертів до місцевих бюджетів від сукупного державного боргу та підтверджено негативний вплив цього чинника на обсяги трансфертів до місцевих бюджетів у рік значного збільшення боргу держави та упродовж наступного року, що конкретизує стратегічні орієнтири боргової політики держави;
- визначено орієнтири координації бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики держави шляхом виявлення впливу трансфертів з державного до місцевих бюджетів на кредитний портфель комерційних банків у рік надання трансфертів з посиленням відповідного ефекту у наступних періодах;

удосконалено:

– понятійний апарат і термінологію бюджетного регулювання, зокрема уточнено такі поняття: “міжбюджетні відносини в економічній системі держави” як форми перерозподілу фінансових ресурсів у процесі реалізації регіональної економічної політики держави щодо бюджетного регулювання диференційованих фіскальних можливостей адміністративно-територіальних одиниць. На відміну від законодавчо визначеного тлумачення міжбюджетних відносин, запропоноване визначення враховує не лише процес фінансового забезпечення бюджетів, а й регулювання економіки; “міжбюджетні трансфери” як мезорівневих адміністративних фінансових інструментів

реалізації міжбюджетних відносин держави щодо безповоротного передавання коштів з одного бюджету до іншого, що конкретизує їх сутність як ланки, що зв'язує макро- та мікрорівневі процеси в економічній системі країни;

– методика проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики шляхом здійснення ранжування адміністративно-територіальних одиниць за рівнем та структурою бюджетних видатків у просторовому форматі, що дасть змогу вносити корективи у стратегію розвитку територіальних громад;

– концептуальну модель механізму регулювання міжбюджетних відносин, особливістю якої є: орієнтація на фінансову стійкість місцевих бюджетів; урахування змін у макросередовищі в процесі прогнозування доходів і видатків місцевих бюджетів; забезпечення справедливості та стимулюючого ефекту горизонтального регулювання міжбюджетних відносин і узгодженої взаємодії суб'єктів міжбюджетних відносин при реалізації державної бюджетної політики;

– науково-методичний підхід до особливостей застосування програмно-цільового методу бюджетування на рівні місцевих бюджетів, що дало змогу визначити напрями підвищення дієвості фінансового механізму бюджетного регулювання в Україні;

набули подальшого розвитку:

– методологічний підхід до дослідження міжбюджетних відносин, що передбачає виділення чотирьох стадій кругообігу бюджетних ресурсів, а саме: 1) надходження міжбюджетних трансфертів відповідають стадії мобілізації бюджетних ресурсів; 2) перебування коштів на єдиному казначейському рахунку – зберіганню вартості бюджетних ресурсів; 3) розподіл сум міжбюджетних трансфертів між розпорядниками і використання ними коштів – використанню бюджетних ресурсів; 4) отримання соціально-економічних ефектів регіонального і загальнодержавного значення – розподілу і перерозподілу результатів

використання бюджетних ресурсів. Це сприятиме вдосконаленню організації управління бюджетним процесом в Україні;

– виокремлення етапів розвитку міжбюджетних відносин в Україні в умовах соціально-економічних змін рівня фінансової стійкості місцевих бюджетів, а саме: 1) зародження міжбюджетних відносин в Україні у складі СРСР; 2) первісне формування міжбюджетних відносин (1990-1996 рр.); 3) становлення міжбюджетних відносин (1996-2001 рр.); 4) реформування міжбюджетних відносин (2001-2010 рр.); 5) удосконалення міжбюджетних відносин (2010 р. – 2014 рр.); 6) міжбюджетні відносини у контексті процесів децентралізації (2015 р. – до т. ч.);

– науково-методичний підхід до оцінювання синергетичного соціально-економічного ефекту реалізації політики децентралізації бюджетної системи України в процесі розвитку відповідного нормативно-правового забезпечення. Таке оцінювання у порівнянні з існуючими характеризується поєднанням використання інституційного та кореляційно-регресійного аналізу, що дає змогу ідентифікувати ситуації різких трансформацій бюджетної системи України;

– концептуалізація теоретико-емпіричних засад фіскальної децентралізації унітарної держави з акцентуванням на чіткому розподілі повноважень між органами влади в Конституції і законах, забезпеченні конкуренції на ринках фінансових послуг між територіальними громадами, посиленні фіскальної ролі податків на власність і використанні місцевих запозичень як альтернативи міжбюджетним трансфертам у фінансуванні інвестиційних проектів територіальних громад;

– дослідження процесів інституалізації міжбюджетних відносин на основі використання зарубіжного досвіду, що дало змогу обґрунтувати напрями підвищення ефективності фінансового менеджменту територіальних громад в Україні.

Практичне значення одержаних результатів. Основні концептуальні положення, висновки та рекомендації роботи мають практичне спрямування

й можуть бути використані для вдосконалення організації міжбюджетних відносин в державі.

Теоретико-методологічні положення, концептуальні висновки і практичні рекомендації забезпечують подальший розвиток міжбюджетних відносин і є науковим підґрунтям для вдосконалення чинного законодавства та нормативно-правових актів, що регламентують міжбюджетні відносини в економічній системі України. Зокрема, ключові положення і пропозиції дисертаційної роботи, які мають практичну значущість, пройшли апробацію та прийняті до впровадження в діяльності:

- Рахункової палати України в частині: проведення перевірок ефективності використання бюджетних коштів, підвищення якості контролю за діяльністю головних розпорядників бюджетних коштів (довідка № 22-19/467 від 03.11.2015 року.)

- Департаменту економічного розвитку, торгівлі та промисловості Львівської обласної адміністрації у процесі підготовки програмних документів та розробленні плану соціально-економічного розвитку регіону (довідка № 4-31-40 від 06.01.2016 року.);

- Департаменту місцевих бюджетів Міністерства фінансів України в процесі підготовки змін до нормативно-правових актів з питань бюджетного законодавства та при формуванні проекту Державного бюджету України в частині формування місцевих бюджетів та виконання обсягів міжбюджетних трансфертів (довідка № 31-05000-16/40 від 15.01.2016 року);

- у навчальному процесі на економічному факультеті Львівського національного університету імені Івана Франка при викладанні дисциплін: “Фінанси”, “Бюджетний менеджмент”, “Місцеві фінанси”, “Методи наукових досліджень”, “Стратегічне управління фінансами” (довідка №1597-Н від 10.04.2015 року);

- у навчальному процесі Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, при викладанні дисциплін “Економіка та планування

розвитку територій”, “Програма соціально-економічного розвитку регіонів”, а також при підготовці освітньо-методичних матеріалів для слухачів програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та керівників, працівників державних підприємств, установ, організацій галузі знань 1501 “Державне управління ” (довідка №1/01 від 11.01.2016 року);

– у навчальному процесі Національного лісотехнічного університету України при викладанні дисциплін “Фінансовий менеджмент” та “Місцеві фінанси” (довідка № 30 від 21.01.2016 року).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є завершеною, самостійною науковою працею, у якій розроблено теоретико-концептуальні й науково-прагматичні засади організації та окреслено перспективи щодо формування і розвитку міжбюджетних відносин в Україні з метою підвищення їх ефективності. Винесені на захист наукові узагальнення, результати, висновки і пропозиції, одержані автором самостійно та викладені в друкованих працях. З наукових праць, які опубліковані у співавторстві, використані лише ті ідеї та положення, які є результатом особистого дослідження. Внесок автора в працях у співавторстві конкретизований у списку публікацій. Матеріали та висновки кандидатської дисертації в роботі на здобуття наукового ступеня доктора економічних наук не використовувались.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні та методологічні положення й результати наукового дослідження доповідалися, обговорювалися та отримали позитивну оцінку на міжнародних, всеукраїнських університетських науково-практичних конференціях, зокрема: “Становлення фінансової системи України та проблеми її стабілізації” (м. Львів, 24-25 листопада 1999 року), “Місцеве самоврядування: розвиток бюджетних відносин між центром і територіями” (м. Львів, 22-26 травня 2000 року), “Актуальні проблеми економіки та менеджменту: теоретичні і практичні аспекти” (м. Хмельницьк, 3-5 червня 2010р.), “Наука і освіта 21 століття” (м. Софія, Болгарія, 17-25 жовтня 2010

року), “Державотворчі процеси в Україні та світі: реалії, проблеми, перспективи” (м. Івано-Франківськ, 29 квітня 2013 року), “Економіка і управління: виклики і перспективи” (м. Відень, Австрія, 21 лютого 2015 року), “Перспективи розвитку національної економіки в умовах посилення глобалізаційних процесів” (м. Львів, 15 травня 2015 року), “Інституційні основи функціонування економіки в умовах трансформації”. (м. Монреаль, Канада, 25-31 травня 2015 року), “Економіка, управління, право: проблеми та перспективи розвитку” (м. Ковентрі, Велика Британія 25 вересня 2015 року), “Світові тенденції та перспективи розвитку фінансової системи України” (м. Київ, 29-30 жовтня 2015 р.).

Публікації. Основні наукові результати дисертаційної роботи опубліковані у 52 працях загальним обсягом 154,3 д. а., з них: в одноосібній монографії загальним обсягом 28,7 д.а.; трьох монографіях у співавторстві (особисто автору належить 8.0 д.а.); тридцяти двох статтях у наукових фахових виданнях (особисто автору належить 6,5 д.а.), з яких шість статей опубліковані у збірниках, що включені до міжнародних наукометричних баз; одна стаття в інших виданнях; десяти працях апробаційного характеру обсягом 3,8 д.а.; одному підручнику у співавторстві та п’яти навчальних посібниках , з яких два одноосібних (з грифом МОН України).

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, п’яти розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Повний обсяг дисертації становить 473 сторінки друкованого тексту (в тому числі основного тексту – 402 стор.) та містить 28 таблиць і 61 рисунок. Список використаних джерел включає 400 найменувань на 45 сторінках та 9 додатків, що подано на 26 сторінках.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

1.1. Теоретичні основи формування міжбюджетних відносин в умовах розвитку самоврядування

На сучасному етапі розбудови України як демократичної, соціальної та правової держави з урахуванням глобальних змін, які відбулися останнім часом, розвиток місцевого самоврядування є одним з пріоритетних напрямів державної політики.

В сучасних умовах необхідність гарантованого державою обов'язкового забезпечення пріоритетних напрямків розвитку країни та територіальних одиниць вирішується через діяльність органів державної та місцевої влад шляхом передачі останній певних повноважень щодо виконання відповідних функцій.

Становлення України як суверенної соціальної правової держави актуалізує проблему розвитку місцевого самоврядування, розширення прав та повноважень територіальних громад, що в усьому світі розглядається як ознака демократичного вибору країни.

На сьогодні відродження в Україні на конституційній основі інституту самоврядування з відповідними органами управління та самодостатніми місцевими бюджетами, запровадження практики делегування державних повноважень місцевим органам влади створюють надійну основу для формування європейських стандартів організації суспільного життя і водночас зумовлюють пошук нових шляхів забезпечення стабільності бюджетної системи, стійкості міжбюджетних відносин та підвищення ефективності бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку суспільства.

Розвиток держави неможливий без розвитку регіонів, від того, наскільки сильною є регіональна влада, як вона забезпечує економічний розвиток регіонів, надання соціальних послуг населенню. Місцеве самоврядування сьогодні виступає важливим фактором демократизації

суспільного життя, децентралізації управління та необхідною передумовою становлення громадянського суспільства, наближення влади до її джерела – народу.

Формування міжбюджетних відносин на території сучасної України пройшло тривалий шлях. Історія економічної і політичної взаємодії державних та місцевих органів влади бере початок від часів появи перших державних утворень – грецьких міст-держав у Південному Причорномор'ї і Приазов'ї (V ст. до н.е.). Основу державного бюджету Ольвії становила єдина система ввізного і вивізного мита та різні види податків.

До I ст. н. е. з подальшим розвитком рабовласницького ладу Боспорська держава перетворилася на монархію. Міста ще деякий час мали автономію, були зобов'язані платити правителям данину хлібом та іншими продуктами, але у внутрішньому житті зберігали родоплемінний устрій. Однак поступово міста втратили колишню владу та елементи автономії, і це не могло не вплинути на їхню роль в управлінні місцевими доходами і витратами. У цей час управління найважливішими областями і містами країни доручали царським намісникам, а органи місцевого самоврядування фактично було ліквідовано.

Основи місцевого самоврядування та оподаткування майбутньої Київської Русі заклав Рюрик у 862 – 879 рр. Система оподаткування у цей час була примітивною і здебільшого представлена даниною з приєднаних племінних князівств, загальне число яких сягало двадцяти. Основним загальнодержавним податком у Стародавній Русі була данина із завойованих земель, розмір якої залежав головним чином від політичних інтересів і сили володарюючого князя. Для кожного племені данина визначалася окремо.

Наступний умовний етап у формуванні дворівневої системи взаємодії влади в Київській Русі припадає на правління княгині Ольги, яка провела першу в історії Русі “бюджетну” реформу. Вона полягала у створенні ефективного механізму визначення розміру данини, який забезпечував би як необхідні надходження до князівської скарбниці, так і залишав продукти для задоволення потреб місцевих князівств.

З розвитком феодалізму в Київській Русі відбувалася диференціація оподаткування груп населення, які сформувалися у цей час. Збори і податки з населення встановлювалися переважно місцевими князями, поступово роль київських князів в управлінні областями посилювалася. Поряд з посиленням ролі місцевих податків у Київській Русі поступове закріплювалося загальнодержавне оподаткування. У цей же час формується інститут посадників, які призначалися в найважливі регіони і стали повноважними представниками князівської влади на місцях: вони судили, збирали данину і мито.

У період панування натурального господарства в більшості держав складалося кілька фінансових планів, кілька розписів доходів і витрат. Це призводило до адміністративно-фінансової децентралізації. Множинність фінансових планів була організована у дві системи – територіальні плани і плани за джерелами державних доходів. При територіальній системі кожний регіон мав самостійне фінансове управління, свій розпис доходів і витрат. Так поступово виділялися спеціалізовані податки і збори, які спрямувалися на фінансування суспільних потреб.

Подібна схема фінансової взаємодії між центральними й місцевими органами влади збереглася і в часи татаро-монгольської навали. Зміни торкнулися, насамперед, податкового тягара платників податків, який відчутно зріс через необхідність платити додаткову данину.

Внаслідок завоювання низки регіонів України сусідніми державами подальший розвиток бюджетних зв'язків і системи оподаткування відбувався під впливом і на основі законів держав, до сфери впливу яких потрапили різні області.

Важливе значення для розвитку місцевого самоврядування в Україні мало магдебурзьке право, що поширюється на українські міста із сер. XIV ст. і передбачало надання міській громаді право здійснювати місцеве управління, запровадити модель місцевого самоврядування на зразок управління німецьким містом Магдебургом і в ряді документів отримало назву німецького чи саксонського права.

Магдебурзьке право (*Jus Theutonicum Magdeburgense*, *Sachsische Weichbild* або *Magdeburger Weibildrecht*) у більшості досліджень визначається як середньовічне міське право, за яким міста частково звільнялись від центральної адміністрації (королівські) або влади феодала (приватні) та створювали органи місцевого самоврядування. Воно було започатковане привілеями 1188 р., отриманими німецьким містом Магдебургом від архієпископа – власника міста. Водночас нерідко зазначається, що врядування середньовічних міст на підставі магдебурзького права – перша історична форма місцевого самоврядування.

Суть магдебурзького права полягала у тому, що міське населення звільнялось від юрисдикції урядової адміністрації (феодалів, воєвод, намісників, ін.) й місту надавалась можливість самоврядування на корпоративній основі, запроваджувались власні органи міського самоврядування.

Магдебурзьке право поширилось спочатку на Польщу разом з німецькими колоністами. Сприятливим часом для запровадження німецького права було царювання Казимира Великого, згодом усі "міста і "містечка" Польщі жили за магдебурзьким правом.

З Польщі німецьке право поширилося на Литву і Русь. У Галичині Магдебурзьке право з'являється при руських князях, а за польського панування мало характер приватного привілею, даного німецьким мешканцям міста. Після першої унії Литви з Польщею (1386) німецьке право поширювалося й у литовсько-російських містах.

Прагматизм і універсальність магдебурзького права, з одного боку, та духовна спорідненість українців з європейською культурою, з другого боку, об'єктивно зумовили його швидке поширення на українських землях у всіх сферах життя. Це відбувалося паралельно зі збереженням і розвитком українського звичаєвого права. Однак польські та німецькі впливи зростали тут і в сер. XV ст. домінують у Великому Князівстві Литовському. Про це свідчать факти надання українським містам магдебурзького права в повному чи обмеженому обсягах.

Першими містами, що отримали магдебурзьке право, були: Володимир Волинський (бл. 1324 р.), Сянок (1339 р.), Львів (1356 р.), Кам'янець-Подільський (1374 р.), Стрий та Володимир-Волинський (1431 р.), Луцьк (1432 р.), Снятин (1442 р.), Мукачеве (1445 р.) Рівне (1493 р.), Київ (1494 р.), Дубно (1507 р.), Острог (1528 р.), Любомиль (1541 р.), Тернопіль (1548 р.), Корсунь (1584 р.), Переяслав (1585 р.), Біла Церква (1588 р.), Чигирин (1592 р.), Мозир (1595 р.), Канів (1600 р.), Богуслав (1620 р.), Чернігів (1623 р.), Вінниця (1640 р.) і т. д. Лише за період 1572 – 1647 рр. українським містам і містечкам було видано 50 магдебурзьких грамот.

Магдебурзьке право мало універсальний характер і стосувалося діяльності міської влади, суду, питань земельної власності у межах міста, торгівлі, ремесел, оподаткування, тощо. Містам надавалося право на самоуправління, вони звільнялися від значної частини феодалних повинностей та скасовувалися всі інші види права.

З формуванням у XV ст. на українських землях нової соціальної групи населення – козацтва, утворюється і нова організаційна спільність жителів козацького поселення – громада. Кожен, хто опинявся на козацьких землях, вважався вільним від кріпацтва, отримував нарівні з іншими права на землю та на участь у самоврядування. Міське, сільське та козацьке самоврядування ефективно діяло і у Козацькій державі, створеній гетьманом Богданом Хмельницьким

Однією з його особливостей були сильні відмінності в сутності елементів самоврядування для територій центральної, східної, а згодом і південної частини України, що входили до царської Росії, та для територій Західної України і Закарпаття, які входили в різні періоди до Польщі, Угорщини та Австро-Угорської імперії. Ці відмінності наклали свій історичний відбиток на розвиток міст і традицій самоврядування в різних частинах України, який прослідковується і донині навіть на рівні традицій та ментальності жителів міських і сільських поселень. Так приєднання у XVII ст. українських земель до Російської імперії спричинило якісні зміни і у розвитку форм самоврядування, хоча окремі органи української державності діяли у складі царської Росії понад сто років. Впродовж цього часу тривав

процес уніфікації атрибутів та інституцій суспільного життя Росії та України. Остаточна ліквідація Запорізької Січі у 1775 році та скасування у 1781 році полково-сотенного адміністративно-територіального устрою зруйнували і діючу тривалий період в Україні систему місцевого самоврядування, і Магдебурзьке право.

Грамота на права і вигоди містам Російської імперії 1785 року, що прийшла на зміну системі козацького самоврядування, давала можливість міським жителям формувати “градское общество”, яке користувалось окремими правами: обирало міського голову, бургомістрів і членів магістрату, складало міську скарбницю на основі добровільних внесків. Сільське самоврядування діяло на основі “Положения о сельском состоянии”. В ньому формуванню сільських громад та волостей і їх врядуванню присвячувався окремий розділ.

Процес становлення сучасних правових форм місцевого самоврядування розпочинається з кінця XVIII сторіччя, коли внаслідок перемоги буржуазно-демократичних революцій у правових системах США та ряді західноєвропейських держав отримала визнання та закріплення теорія природних прав, що базується на ідеї свободи як вищої соціальної цінності, автономії людини та інститутів громадянського суспільства, в тому числі і територіальної громади, у відношенні до держави, управління всіма господарськими та іншими справами адміністративно-територіальної одиниці не органами центральної влади, а самими жителями.

Теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування були закладені ще в кінці XVIII – першій половині XIX ст. представниками французької, бельгійської та німецької юридичних шкіл.

Історично першою наукове обґрунтування отримала теорія вільної громади (теорія природних прав громади), основні положення якої були сформульовані маркізом д'Аргенсоном та Гійомом Туре у переддень Великої французької революції та знайшли свій юридичний вияв у Законі від 14 грудня 1789 року. Пізніше вони були зведені у другому звіті конституційного відділу щодо законопроекту про реформу місцевого управління у Національних зборах Франції в 1790 році [267, с. 30].

Теорія вільної громади базувалася на ідеї природного права, недержавної природи місцевого самоврядування. Вона виходила з того, що право територіальної громади (звичайно, територіальної громади лише «природної» територіальної одиниці – такої, що утворилася природним шляхом) самостійно вирішувати свої справи має такий самий природний та невідчужуваний характер, як і права та свободи людини. Згідно з цим, територіальна громада визнавалася незалежною від держави органічною корпорацією, яка склалася природним шляхом, відповідно, її право на місцеве самоврядування виводиться з природи територіальної громади (належить громаді в силу її природи). Таким чином, місцеве самоврядування згідно з цією теорією є автономною щодо державної влади публічною владою - владою територіальної громади.

За теорією вільної громади основні засади організації місцевого самоврядування зводяться до того, що:

а) суб'єктом права на місцеве самоврядування визнаються лише громади «природних» територіальних одиниць, тобто територіальних одиниць, що утворилися природним шляхом – село, селище, місто (поселення). Інші територіальні одиниці мають штучне походження, вони виникли в процесі районування території держави на підставі відповідних рішень органів державної влади, в силу чого відповідні територіальні спільноти мають державне походження і не можуть посилатися на природний характер свого права на самоврядування;

б) органи місцевого самоврядування обираються членами громади;

в) питання, віднесені до відання місцевого самоврядування, поділяються на самоврядні та такі, що передоручені органам громади державою;

г) місцеві справи (тобто самоврядні) мають іншу, ніж державні справи, природу;

д) органи місцевого самоврядування є органами відповідної територіальної громади і не входять до системи органів державної влади;

е) органи державної влади не мають права втручатися у вирішення самоврядних питань, їх функція зводиться лише до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [160].

Законодавче втілення теорії вільної громади проіснувало у Франції недовго. Так, вже Законом від 17 лютого 1800 р. Наполеоном була запроваджена префектуальна комунальна система, що передбачала повну залежність громади від центральної влади. Зокрема, були значно розширені повноваження мера (він набував статусу державного службовця) та виконавчо-розпорядчого органу, які підпорядковувалися префекту - представникові центральної влади, громадське майно передавалося в державну власність, скасовувався поділ повноважень на самоврядні та делеговані тощо.

На зміну цієї теорії прийшла господарська (громадсько-господарська) теорія місцевого самоврядування, яка намагалась обґрунтувати статус самоврядної громади як відмінного від держави суб'єкта права та акцентувалась на змісті комунальної діяльності. Ця теорія організації місцевої влади виникла в результаті поступового розвитку положень теорії прав вільної громади у пристосуванні їх до умов, коли у процесі історичного розвитку ускладнюються правові стосунки між суб'єктами суспільного життя і підвищується роль держави як регулятора цих стосунків. В основі громадсько-господарської теорії місцевого самоврядування знаходиться запозичене з теорії природних прав вільної громади положення про те, що територіальний колектив – це елемент, насамперед, громадянського суспільства. Місцеве самоврядування – недержавне за своєю природою і має власну компетенцію у сфері неполітичних відносин, до яких держава байдужа, а саме – у місцевих громадських та господарських справах. В ці місцеві справи держава не втручається і вони вирішуються самими територіальними громадами. Питання ж політичні відносяться до компетенції державної влади [15, с. 86].

Обидві теорії отримали свій розвиток у громадській теорії місцевого самоврядування. Громадська теорія бачила сутність самоврядування в наданні місцевій спільноті права самостійно реалізовувати свої громадські

інтереси та зберігала за урядовими органами право управляти тільки державними справами. Тобто, вона виходить з протиставлення територіальної громади державі, громадських інтересів – політичним, вимагаючи, щоб суспільство та держава реалізовували свої власні інтереси. В протиставленні громадських та державних інтересів нібито полягає підстава для повної самостійності органів самоврядування. За цією теорією органи місцевого самоврядування при вирішенні питань місцевого значення мають діяти за принципом: дозволено все, що не заборонено законом. Однак, громадська теорія, як зазначали її критики, змішувала самоврядні територіальні одиниці з різного роду приватноправовими об'єднаннями (промисловими компаніями, благодійними фондами, об'єднаннями вчених, клубами тощо). Громадська теорія місцевого самоврядування була дуже вразливою в науковому та практичному відношеннях:

по-перше, самоврядування не завжди є тотожним громадському управлінню;

по-друге, положення цієї теорії досить абстрактні та не відповідають реальним фактам (у більшості держав місцеве самоврядування не лише визнане, а й підтримуване державою, але повного невтручання суверенної державної влади у справи комун ніде немає);

по-третє, прихильники громадської теорії в певний спосіб виправдовують ті прояви мікротериторіального егоїзму, які мають місце в житті кожної країни, особливо в періоди політичної та економічної нестабільності [219, с. 61].

У середині XIX сторіччя набула поширення державницька теорія місцевого самоврядування. Її основні положення були розроблені німецькими вченими Лоренцом Штейном та Рудольфом Гнейстом [56, с. 13].

Державницька теорія розглядала місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну із форм організації місцевого управління, тобто як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Головна її суть полягала в тому, що самоврядування розглядалося як одна із форм організації місцевого

державного управління. Відповідно, всі повноваження територіальної громади, її органів своїм джерелом мають державну владу, тобто надані державою. Однак місцеве самоврядування здійснюється не державними особами, а самими місцевими жителями, які заінтересовані в результатах такого управління [147, с. 27].

За Р. Гнейстом самостійність місцевого самоврядування має гарантувати виконання обов'язків посадовими особами органів місцевого самоврядування на громадських засадах, що звільняє їх від економічної залежності від держави. При цьому, місцеве самоврядування повинно здійснюватися почесними, шанованими особами родом із місцевого населення, які мають походити із заможних класів, сплачувати високі податки та здійснювати свою діяльність безоплатно.

Л. Штейн вбачав гарантії самостійності місцевого самоврядування в тому, що органи місцевого самоврядування не є органами державної влади, а виступають органами територіальної громади, на які держава покладає здійснення відповідних завдань та функцій державного управління. Тобто, місцеве самоврядування розглядалося Л. Штейном як територіальний колектив, який наділений статусом юридичної особи та вступає у правові відносини з державою.

У ХХ столітті поширення отримали також теорія соціального обслуговування, в якій акцентується увага на здійсненні органами місцевого самоврядування завдань та функцій, пов'язаних з організацією обслуговування населення, наданням соціальних послуг.

У науці існують й інші теорії місцевого самоврядування, а саме: теорія самоврядних одиниць, згідно з якою місцеве самоврядування є «продуктом самообмеження держави», муніципалітети виконують функції державного управління, але залишаються органами не держави, а територіальної громади [82, с. 106]; органічна теорія, яка розглядає громаду як низовий соціальний організм, що має низку публічно-правових повноважень, які не делеговані державою, а належать громаді за власним правом [241, с. 5 – 16]; теорія муніципального соціалізму, яка ґрунтується на можливості еволюції буржуазного місцевого самоврядування у соціалістичне; соціальна класова

теорія, за якою місцеве самоврядування – це форма державного управління певним, одним із публічних інститутів держави, завдяки якому правлячий клас забезпечує на місцях дотримання своїх інтересів [41, с. 59].

Водночас необхідно підкреслити: сучасна практика становлення та розвитку місцевого самоврядування в різних державах світу показала, що природа місцевого самоврядування не може бути визначена однозначно, зокрема, досить важко виділити власне місцеві справи, які б відрізнялися від загальнодержавних. Функції місцевого самоврядування мають як приватноправовий, так і публічний характер. Все це свідчить про те, що місцеве самоврядування одночасно містить в собі елементи як державного, так і громадівського утворення, що відображено в сучасних тлумаченнях цього поняття.

В подальшому становлення місцевого самоврядування відбувалося разом з розвитком держави. Відбувалися чисельні спроби розбудови місцевого самоврядування як невід'ємного елемента незалежної і суверенної держави Україна.

За часів УНР здійснено спробу реформувати місцеве самоврядування. Вже в II Універсалі Української Центральної Ради (20.11.1917 р.) оголошується про необхідність "вжити заходів до закріплення й поширення прав місцевого самоврядування, що є органами найвищої адміністративної влади на місцях". За Конституцією УНР від 29 квітня 1918 р. Конституційний лад України мав ґрунтуватися на засадах принципу децентралізації: землям, волостям і громадам надавалися права широкого самоврядування (ст. 5). Стаття 26 Конституції закріплювала принцип організаційної самостійності місцевого самоврядування: "Всякого роду справи місцеві впорядковують виборні Ради і Управи громад, волостей і земель. їм належить єдина безпосередня місцева влада: міністри УНР тільки контролюють і координують їхню діяльність безпосередньо і через визначених ними урядовців, не втручаючись до справ тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд Української Народної Республіки". Проте ці конституційні положення не були реалізовані.

Аналогічно гарантувалось місцеве самоврядування і у нормативно-правових актах Західноукраїнської Народної Республіки.

Більшовики досить швидко й жорстоко підкорили собі місцеві ради і центр прийняття рішень у сфері місцевого самоврядування перемістився від муніципальних органів влади до державних.

Було проведено націоналізацію приватної і муніципальної власності, кошти надходили до державного бюджету, а потім виділялися містам відповідно до планів центру за розробленими нормативами, загальними для всіх міст. Був упроваджений виключно адміністративний метод управління містом.

Остаточо за радянських часів місто втратило самоврядування наприкінці 20-х років ХХ ст.

У період входження України до складу СРСР на її території здійснення реального муніципального управління було неможливим, оскільки воно за умов “демократичного централізму” не мало економічної бази розвитку і було ідеологічно і політично недоцільним.

Задекларована влада рад народних депутатів фактично зводилася до єдиної системи органів державного управління з жорстким підпорядкуванням у напрямі “знизу догори”. На кожному адміністративно-територіальному рівні формувалася рада народних депутатів. За Конституцією СРСР, депутати до рад обиралися на основі рівного прямого таємного голосування. Але насправді ради всіх рівнів формувалися на основі голосування за принципом “вибори одного з одного”. Таким чином ще до виборів був відомим склад майбутньої ради.

У радянський період існувала жорстка централізація державної влади і управління. Юридично і практично були закріплені принципи повного домінування держави в місцевих органах влади. При цьому декларативно і фальшиво “буржуазному” самоврядуванню протиставлялись “ради народних депутатів”, “народний суверенітет”, “влада народу”. Під радянськими вертикальними інституціями рад народних депутатів та їх виконкомів крились не лише тоталітаризм радянської державної машини, але й повне ідеологічне закріпачення та реальна влада комуністичної партії.

В умовах безроздільного домінування державної власності і відсутності самих понять про місцевий бюджет місцеві фінанси ради народних депутатів фактично були позбавлені управлінської ініціативи.

Централізована державна влада виявилася не спроможною ефективно виконувати свої повноваження, особливо соціального спрямування. У середині ХХ століття у багатьох країнах світу і зокрема у Європі почалися процеси реформування місцевого самоврядування, основними напрямками, яких стало удосконалення організаційної структури органів самоврядування, фінансів, функціональні реформи, що призвело до підписання у жовтні 1985 року Європейської хартії місцевого самоврядування, яка стала першим багатостороннім правовим актом, який вміщує концепцію місцевого самоврядування, засади його функціонування, правове та фінансове підґрунтя.

Під місцевим самоврядуванням відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування [84], основного міжнародного документа з питань місцевого самоврядування, до якого приєдналась і Україна, розуміється право й реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ та керувати нею в рамках закону під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення. Тому, з метою як найбільшого врахування значної кількості завдань державного управління ускладнюються бюджетні взаємовідносини між рівнями влади щодо як розподілу видаткових повноважень, так і вертикального та горизонтального вирівнювання їх фінансових можливостей.

Хартія зобов'язує сторони застосовувати основні правила, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування. Таким чином, це є демонстрацією на європейському рівні політичної волі надати практичної значущості на всіх рівнях територіального управління принципам захисту демократії, виробленим під час створення Ради Європи, яка вважає своїм завданням забезпечення дотримання засад європейської демократії та захист прав людини в найширшому розумінні цього поняття. Це є відображенням

переконання, що ступінь самоврядування, яку мають органи місцевого самоврядування, може вважатись основою справжньої демократії.

Закон України “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” прийнято Верховною Радою України 15 липня 1997 року. Таким чином, відповідно до статті 9 Конституції України Європейська хартія “... є частиною національного законодавства України”, а її норми мають переважну силу над нормами законів України (пункт 2 статті 7 Закону України “Про міжнародні договори України”). Україною Європейську хартію місцевого самоврядування ратифіковано без застережень, тобто взято на себе зобов’язання дотримуватись усіх без винятку положень Хартії. Прагнення України відійти від пострадянської (бюрократичної) моделі зі значною централізацією владних повноважень та фінансових ресурсів в руках виконавчої влади, надмірною адміністративною опікою над органами місцевого самоврядування з боку держави, здійснити перехід до європейської (демократичної) моделі з широкою децентралізацією управління на засадах субсидіарності були підтверджені шляхом ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування [109].

Положення хартії стосуються:

- конституційної та правової основ місцевого самоврядування;
- визначення концепції місцевого самоврядування;
- сфери компетенції місцевого самоврядування;
- захисту територіальних кордонів місцевих влад;
- відповідного адміністративного забезпечення та ресурсів для виконання місцевими владами їх завдань;
- умов здійснення функцій на місцевому рівні;
- адміністративного нагляду за діяльністю місцевих влад;
- фінансових ресурсів місцевих влад;
- права місцевих влад на свободу асоціації, та
- правового захисту місцевого самоврядування.

Ратифікація положень Європейської хартії місцевого самоврядування, реалізація угод з країнами ЄС потребує дотримання її положень щодо

належного фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування з метою надання соціальних послуг населенню.

Положення Європейської Хартії, на наш погляд, найбільш повно відбиває громадсько-господарську теорію місцевого самоврядування. А діючий в Україні розподіл сфер компетенції між рівнями влади більше нагадує державницьку теорію місцевого самоврядування, коли держава узурпувала основні повноваження та концентрує бюджетні ресурси в “центрі”, а введений принцип субсидіарності має хіба що декларативний характер.

Аналіз законодавства з питань місцевого самоврядування в Україні дозволяє нам виділити наступні етапи еволюції системи самоврядування.

Перший етап (1990 – 1992 рр.). У цей період збереглася радянська модель побудови та функціонування місцевого самоврядування.

Підвалини сучасної системи самоврядування було закладено у двох важливих документах: у Декларації про державний суверенітет України, в якій уперше за сімдесят років існування комуністичного режиму, було проголошено про відмову від радянської системи організації влади та задекларовано намір запровадити демократичні засади і принципи організації влади на місцях; а також у Законі УРСР “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування” від 07.12.1991 р., відповідно до якого місцеве самоврядування визначалося як “територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази” [115].

У цих важливих документах про місцеве самоврядування йшлося у доволі загальних рисах, а про європейські стандарти цього інституту управління взагалі не згадувалось. Проте їх прийняття стало першою спробою трансформувати місцеві ради (які на той час входили до єдиної системи органів державної влади) всіх територіальних рівнів в органи місцевого самоврядування [307 с. 173].

Фактичне ж відродження місцевого самоврядування в Україні, у широкому розумінні цього слова, почалося після обрання депутатів Верховної Ради Української РСР та місцевих рад народних депутатів у березні 1990 р., які у грудні того самого року ухвалили Закон “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування”.

Другий етапу (1992 – 1996 рр.). У цей період в Україні приймаються Закони “Про представника Президента України” та “Про внесення змін до Закону Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування”. За цією моделлю, Президент одержав виконавчу вертикаль із представників Президента в областях і районах. Останні здійснювали державну виконавчу владу і контролювали органи місцевого самоврядування.

Нова редакція Закону “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 26.03.1992 р. закріпила місцеве та регіональне самоврядування як основу демократичного устрою влади в Україні. Це фактично означало повну відмову від радянської моделі територіальної організації влади, хоча на конституційному рівні вона продовжувала існувати.

Територіальною основою місцевого самоврядування визначались сільрада, селище, місто, а регіонального – район та область. Закон передбачав передачу частини повноважень від обласних та районних рад представникам Президента. Головним тут було те, що на районному й обласному рівнях Ради народних депутатів позбавлялися власних виконавчих органів і мали характер виключно представницький. Лише на рівні населених пунктів функціонувало реальне самоврядування.

Проте ця система проіснувала недовго. Вже у 1994 р. було скасовано інститут представників Президента України на місцях. Посилився контроль виконавчої влади за місцевим самоврядуванням.

Важливою особливістю другого етапу стало утворення ряду неурядових організацій, покликаних сприяти розвитку місцевого самоврядування в Україні. Провідну роль у цьому процесі відіграла Асоціація міст України та громад, яку було утворено у 1992 р. Також не

можна залишити поза увагою утворення державної науково-консультативної установи – Фонду сприяння становленню і розвитку місцевого і регіонального самоврядування України. Це стало першим кроком на шляху до інституційного забезпечення розвитку місцевого самоврядування з боку органів державної влади.

Третій етап (1996 – 2004 рр.). Цей етап пов'язаний із прийняттям Конституції України, Законів України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про органи самоорганізації населення”, ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування та інших, не менш важливих нормативно-правових актів.

Основний закон України, прийнятий 28.06.1996 р., закріпив конституційний статус інституту місцевого самоврядування. Положення нової Конституції визначили місцеве самоврядування як один із провідних інститутів конституційного ладу, закріпили конституційні гарантії, визначили засади місцевого самоврядування (ст. 5, 7, 13, 19, 38, 40, 71, 118, 140-146). Особливе значення для утвердження місцевого самоврядування в Україні мала ст. 7 Конституції, яка закріплювала визнання та гарантування місцевого самоврядування в Україні. Відповідно до положень Конституції України (ч. 3 ст. 140), первинним суб'єктом місцевого самоврядування було визнано територіальну громаду - “жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста”. Передумовою для формування самодостатніх територіальних громад стало закріплення в положеннях Конституції України їх прав на володіння та розпорядження матеріально-фінансовими ресурсами [150].

Наступним важливим кроком на шляху до розбудови дієвої системи місцевого самоврядування стало ухвалення 21.05.1997 р. Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, який, відповідно до положень Конституції України, визначив сутність системи місцевого самоврядування в Україні, засади і принципи її організації та діяльності, межі відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [106].

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” став підґрунтям для розробки інших нормативно-правових актів, які

регламентують окремі питання функціонування місцевого самоврядування (Законів України: “Про статус депутатів місцевих рад”, “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”, “Про столицю України – місто-герой Київ”, “Про місцеві державні адміністрації”, які були прийняті в період з 1998 по 2002 рр., та постанов Кабінету Міністрів України “Про порядок передачі об’єктів права державної та комунальної власності” тощо).

Прагнення України відійти від пострадянської (бюрократичної) моделі зі значною централізацією владних повноважень та фінансових ресурсів у руках виконавчої влади, надмірною адміністративною опікою за органами місцевого самоврядування з боку держави, здійснити перехід до європейської (демократичної) моделі з широкою децентралізацією управління на засадах субсидіарності були підтверджені шляхом ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування.

Не можна залишити поза увагою і спробу змінити філософію всієї моделі управління державними і місцевими справами, яку було здійснено в цей період. Так, у проектах законів “Про внесення змін до Конституції України” № 3207-1 та 3288-IV йшлося про перехід від консервативної моделі місцевого самоврядування (за якої воно здійснюється лише на рівні територіальних громад, а на рівні регіонів – областей і районів, фактично, має символічний характер) до повноцінного функціонування системи місцевого самоврядування на всіх рівнях організації суспільства. Впровадження в Україні відомого світовій муніципальній практиці принципу повсюдності місцевого самоврядування прискорило б процес децентралізації публічної влади, сприяло розмежуванню функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, створило б правові умови для активізації життєдіяльності територіальних громад, розширення їх самостійності та відповідальності у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку територій міст, селищ та інших населених пунктів з урахуванням місцевої специфіки, соціально-економічних особливостей і культурно- історичних традицій громад і регіонів [29].

Четвертий етап (2005 – 2009 рр.). У цей період основна увага приділялась проблемам удосконалення чинного законодавства з метою: вирішення питань перерозподілу та чіткого розмежування повноважень між центральними, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх; встановлення механізмів делегування органами місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади; утворення дієздатних, забезпечених ресурсами територіальних громад тощо. Розвиток системи місцевого самоврядування серйозно гальмувала невизначеність сфер впливу держави на органи місцевого самоврядування і територіальні громади [30].

Серед державного регулювання питань місцевого самоврядування слід відмітити створення на початку 2007 р. Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, метою діяльності якого є участь у формуванні та забезпечення реалізації державної регіональної політики, сприяння узгодженню діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування; вдосконалення механізму регулювання відносин “центр – регіони”, адміністративно-територіального устрою України, правових, економічних, організаційних та інших засад розвитку державного управління і місцевого самоврядування тощо. А також ухвалення 29.07.2009 р. Кабінетом Міністрів України Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України та реформи місцевого самоврядування.

П'ятий етап (з 2010 р.). Продовжується пошук механізмів здійснення системних змін в організації влади на місцевому рівні з метою розширення прав і повноважень територіальних громад. Законодавче підґрунтя для таких змін мають створити оновлена Конституція України, адміністративна та інші реформи. Наразі ми маємо розбалансування влади на всіх рівнях, надмірну політизацію органів місцевої влади, їх віддаленість від інтересів виборців; зростання конфліктних ситуацій між суб'єктами влади, між ними та громадами; залежність від бізнесових інтересів еліти; суперечливу позицію засобів масової інформації.

Сутність місцевого самоврядування на сьогодні, практично, зводиться до гарантованого державою права та реальної здатності територіальних громад (та органів, які вони обирають), в межах Конституції та законів України вирішувати самостійно, під свою відповідальність (в межах конституції та законів України) питання місцевого значення. Разом з тим, слід зазначити, що чинна Конституція України закріпила дві системи влади на місцях: місцеві державні адміністрації (які є місцевими органами виконавчої влади) та місцеве самоврядування (як публічну владу територіальних громад). Це є різні за своєю юридичною природою системи місцевої влади. На практиці вийшло так, що реалізація їх функцій та повноважень і досі законодавчо не впорядкована, що породжує велику кількість проблем та конфліктних ситуацій, які, в основному, проявляються на місцевому рівні.

Впродовж тривалого часу в Україні залишається нерозв'язаною проблема взаємовідносин державного бюджету та бюджетів органів місцевого самоврядування. Вона набуває особливої актуальності у зв'язку із масштабним делегуванням органами центральної влади повноважень органам місцевого самоврядування. Правові основи делегування повноважень закладені Конституцією України, Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" та Законом України "Про місцеві державні адміністрації". Відповідно до них суб'єктом делегування повноважень місцевому самоврядуванню можуть бути органи виконавчої влади.

Конституція України допускає можливість виконавчій владі надавати окремі повноваження органам місцевого самоврядування. Варто зазначити, що в Україні законодавчими та іншими нормативно-правовими актами спочатку було делеговано виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад 7 повноважень, а містам обласного підпорядкування 19, що стосувалися переважно вирішення питань землекористування, екології, надання житла тощо.

Утім, продовж останніх 20-ти років обсяг цих повноважень постійно розширювався і на даний момент склалася ситуація, коли виконавчі органи місцевого самоврядування здійснюють більшу частину делегованих

державою повноважень ніж власних. Зокрема, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” (з змінами станом на 24.12.2015 року) статтями 27 – 38 закріплено 83 делегованих державою повноважень і 80 власних, якими передбачаються безпосередні фінансові витрати місцевої влади.

З урахуванням усього сказаного можна констатувати, що держава передає вагому частку своїх повноважень, за конституційними гарантіями, на виконання місцевих органів влади, і обов’язком якої є передача фінансових ресурсів на їх виконання. Проте, досить часто мають місце випадки, коли органи місцевого самоврядування не отримують із державного бюджету необхідних обсягів фінансових ресурсів на виконання делегованих державою повноважень, отже має місце недофінансування власних повноважень. Крім того, центральні органи влади, приймаючи певні політичні рішення, не завжди підкріплюють економічними розрахунками щодо можливості їх практичної реалізації. Передача таких, не забезпечених фінансами рішень, для виконання на місцях лише створює додаткові труднощі та проблеми органам місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування з метою забезпечення фінансування делегованих державою повноважень, змушені скорочувати фінансування власних повноважень, що розбалансовує доходи з видатками місцевих бюджетів, вносить напругу у бюджетний процес.

У 2009 – 2014 роках поглиблюється рівень фінансової незабезпеченості делегованих державою повноважень, тобто Уряд не виконував свого конституційного обов’язку фінансування повноважень держави, делегованих місцевому самоврядуванню. Була невідповідність між завданнями, поставленими органам місцевого самоврядування та ресурсами, передбаченими для їх виконання. Щороку такий дефіцит, хоча й несповна, погашався наприкінці року субвенціями з державного бюджету місцевим бюджетам. У таких умовах для стабільного виконання делегованих повноважень, органи місцевого самоврядування щороку змушені були відволікати все більше доходів від реалізації власних повноважень

Неякісне бюджетне планування на центральному рівні призводило до формування дефіциту місцевих бюджетів та погіршувало якість публічних послуг, що надавались органами місцевого самоврядування.

В Україні проблему делегування повноважень органів центральної влади органам на місцях намагалися вирішити у Конституції України. Зокрема, стаття 143 передбачає: “Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади” [150].

Відповідно, Конституцією України встановлено порядок, що делеговані повноваження надаються лише законом. Також встановлено, що держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету, у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків і зборів, передає органам місцевого самоврядування відповідні об’єкти державної власності. Таким чином, Конституція України визначила два способи фінансування делегованих державою органам місцевого самоврядування повноважень: за рахунок коштів Державного бюджету України або за рахунок передачі місцевому самоврядуванню доходів від загальнодержавних податків і зборів та об’єктів загальнодержавної власності на певні делеговані повноваження. Однак, не зважаючи на закріпленій у Конституції України та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” обов’язок фінансування державою у повному обсязі делегованих нею повноважень, зазначена норма не отримала відображення у інших нормативних актах України, що регламентують бюджетний процес.

Уряд ухвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади (Постанова КМ України №333-р від 1 квітня 2014 року), якою передбачено посилення фінансової основи місцевого самоврядування шляхом:

- обчислення трансфертів вирівнювання на основі уніфікованих стандартів надання публічних послуг;
- запровадження прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом для всіх місцевих бюджетів;

- збільшення власних ресурсів місцевого самоврядування за рахунок підвищення ефективності місцевих податків і зборів та закріплення частини загальнонаціональних податків за місцевими бюджетами;
- недопущення надання іншими органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади податкових пільг, які зменшують власні доходи місцевих бюджетів;
- спрощення доступу органів місцевого самоврядування до кредитних ресурсів;
- надання територіальним громадам права об'єднувати свої майно та ресурси в межах співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм і ефективнішого надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад [140].

В Україні буде запроваджена трирівнева система адміністративно-територіального устрою: регіон, район, громада із забезпеченням повсюдності місцевого самоврядування (рис. 1.1).

Стимулювання громад до об'єднання відповідно до Бюджетного Кодексу України:

- громади, об'єднані відповідно до критеріїв, визначених Законом про добровільне об'єднання територіальних громад, матимуть такі ж повноваження, як міста обласного значення (ст. 67);
- територіальні громади, які об'єднуються до 15 жовтня року, що передуює плановому, зможуть перейти на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, починаючи з планового бюджетного періоду (ст. 67);
- органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися, позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень;
- систематизовано видаткові повноваження та закріплено за кожною ланкою самоврядування відповідні функції та фінансові ресурси, необхідні для їх реалізації (ст. 88 – 91);
- горизонтальне вирівнювання податкоспроможності бюджетів громад з одночасним стимулюванням до нарощування доходної бази [3, с. 243].

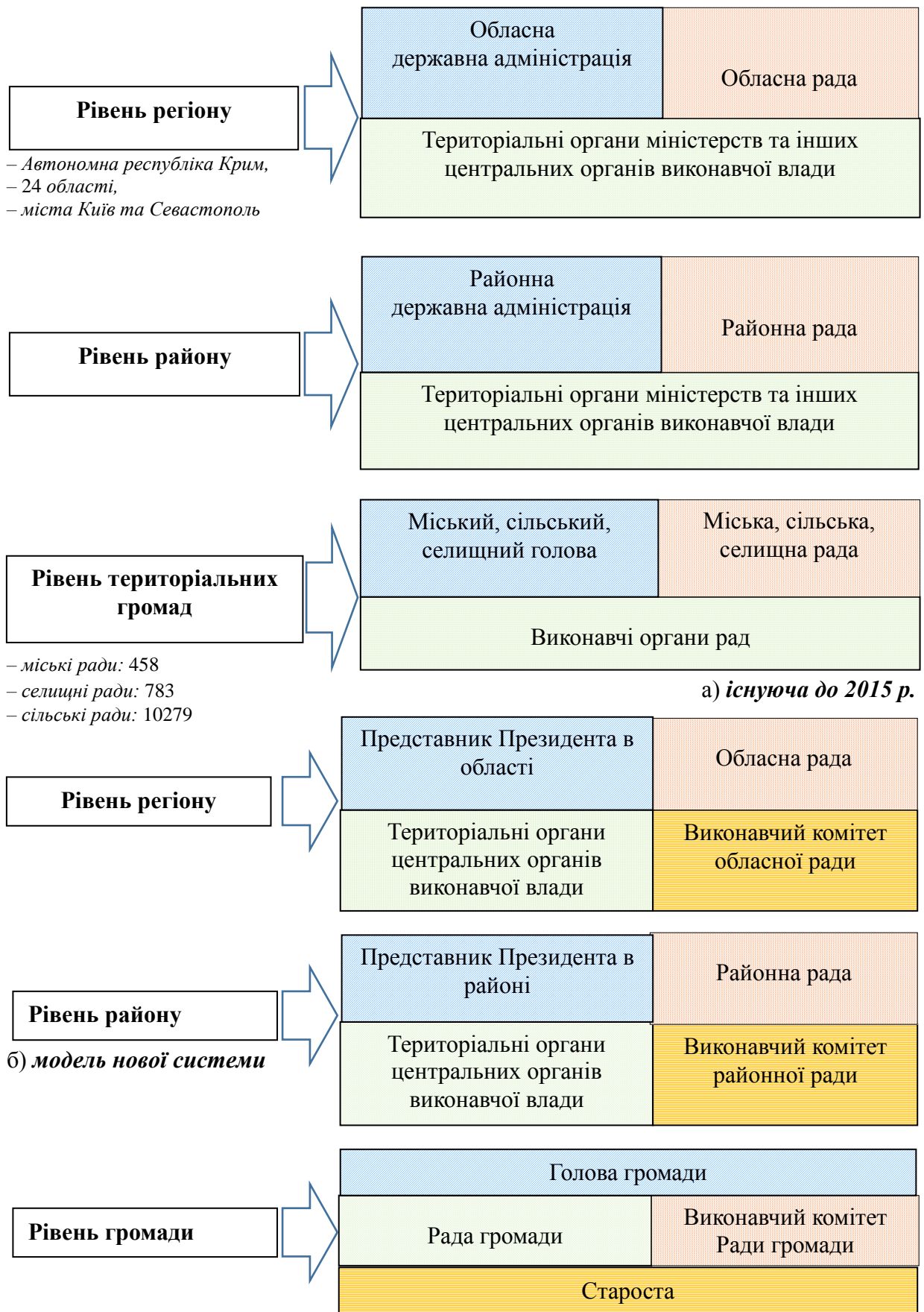


Рис. 1.1. Модель системи територіальних органів влади України: а) існуюча до 2015 року система органів публічної влади на місцях; б) модель нової системи територіальних органів влади

Джерело: Складено автором відповідно до [117; 147]

Органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися, позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень (державних повноважень немає, за ними залишається лише місцеве самоврядування, участі у фінансовому вирівнюванні вони не беруть). Тобто, закріплені доходи за ними – це податок на нерухомість, податок на землю, єдиний податок. Видатками для таких місцевих бюджетів будуть утримання апарату ради та благоустрій території [68].

Нова редакція Бюджетного кодексу стимулюватиме до добровільного об'єднання адміністративно-територіальних одиниць з метою отримання повноцінних громад, які матимуть такі ж повноваження, як міста обласного значення [68].

Органи місцевого самоврядування мають визначений перелік повноважень, що їм делегуються для виконання, та фінансовий ресурс, необхідний для реалізації таких повноважень. 60 % податку на доходи фізичних осіб, що співвідноситься, врівноважується, за розрахунками Міністерства фінансів України, з тими видатками, які раніше були делеговані. Насамперед, це дошкільна освіта, культура, спорт, низка бюджетних установ переданих органам місцевого самоврядування, які раніше утримувалися з державного бюджету.

Також зазначена реформа повинна супроводжуватися підвищенням фінансової спроможності місцевих бюджетів та фіскальною децентралізацією. Це підвищить потенціал органів місцевого самоврядування щодо впливу на економічний та соціальний розвиток регіонів. Водночас держава повинна забезпечити консолідацію зусиль таких чинників, як міжбюджетні трансферти, інтереси бізнесу та активна соціально-економічна політика регіонів, що в підсумку забезпечить позитивні тенденції для економічного зростання загалом.

Широка децентралізація бюджетного процесу в Україні відбудеться за умови виконання Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад”. Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України визначено необхідні заходи щодо забезпечення процесу об'єднання територіальних громад [164, с. 14]:

- фінансове забезпечення процесу об'єднання завдяки додатковій субвенції з державного бюджету;
- розробка процедур, пов'язаних з майновими та фінансовими питаннями об'єднання територіальних громад;
- визначення порядку використання коштів, спрямованих на фінансову підтримку об'єднання територіальних громад;
- зміна розподілу надходжень до місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад.

Формування фінансово спроможних адміністративно-територіальних одиниць шляхом злиття повинне містити об'єктивне соціально-економічне підґрунтя. Метою такого злиття є покращення соціально-економічної системи та підвищення рівня життя населення. Реформа не повинна в своїй реалізації супроводжуватися виникненням загроз політичній стабільності держави чи соціально-економічному добробуту її регіонів.

Однією з об'єктивних причин слабкої дієздатності системи місцевого самоврядування стала відсутність надійної економічної бази його функціонування, а саме: невирішеність проблеми джерел надходжень фінансових ресурсів для розвитку територіальних громад та слабка власна податкова база місцевих бюджетів; недосконалість міжбюджетних відносин; слабка зорієнтованість фінансової політики держави на місцевий розвиток; відсутність чіткого правового визначення статусу об'єктів комунальної власності та спільної власності територіальних громад як вагової складової матеріальної основи дієздатності місцевого самоврядування тощо.

Фінансова незалежність місцевих органів влади має забезпечуватися шляхом зміцнення податкового потенціалу територій, удосконалення планування показників та їх прогнозування на середньострокову перспективу; запровадження системи державного управління регіональним розвитком з урахуванням досвіду відповідно до стандартів регіональної політики європейських держав [298].

Для повноцінного функціонування інституту місцевого самоврядування необхідне його матеріальне та фінансове забезпечення, основу якого складають місцевий бюджет та майно об'єктів комунальної

форми власності, які перебувають у розпорядженні органів влади, а також земельні та природні ресурси [150, ст. 142]. Матеріально-фінансова основи місцевого самоврядування має бути достатньою для забезпечення розвитку територіальних громад на принципах самостійності, збалансованості і ефективності.

Від особливостей організації системи міжбюджетних відносин залежить ступінь самостійності органів місцевого самоврядування (децентралізація влади). Ціллю цих фінансових відносин є забезпечення гарантованого рівня надання суспільних благ на всій території країни. Проте ефективність відносин між ланками бюджетної системи міститься не в рівні збалансування місцевих бюджетів унаслідок бюджетного вирівнювання, а в сприянні соціально-економічному розвитку територій, а також зростанні добробуту населення.

Проте нинішня модель бюджетних відносин в Україні є ще далекою від цих принципів. Вона характеризується надмірною централізацією фінансових ресурсів, невідповідністю між зобов'язаннями та доходами органів місцевого самоврядування, складністю та неефективністю механізмів бюджетних трансфертів та відсутністю системи дієвих стимулів нарощування доходів у регіонах.

Вагомим чинником збереження завузької ресурсної бази для діяльності органів місцевого самоврядування є незацікавленість центральної влади проводити децентралізацію бюджетно-податкової системи, оскільки це автоматично обмежить її повноваження та звужить ресурсну базу.

Для зміцнення органів місцевого самоврядування необхідна передача бюджетних повноважень та вирішення питань щодо стабільного та достатнього надходження коштів до місцевих бюджетів.

Співвідношення доходів та видатків місцевих бюджетів та Державного бюджету розкриває ступінь децентралізації влади в країні, наскільки велика чи мала частка переданих (делегованих) та власних повноважень органів місцевого самоврядування.

Планування та прийняття бюджетів від вищого до нижчого рівня на підставі відповідних директив відбувається через єдину бюджетну політику

України, єдину базу доходів Державного та місцевого бюджетів, єдину податкову політику, тощо; суттєві відмінності серед регіонів України стосовно розмірів закріплених доходів та обсягів необхідних видатків (обумовлюються необхідністю виконання делегованих функцій і завдань), що потребує збалансування бюджетів усіх рівнів.

На різницю в розмірі доходів впливають наступні об'єктивні фактори: розміщення продуктивних сил та спеціалізація регіонів, природно-кліматичні умови різних територій, розвиток інфраструктури виробництва, склад та структура трудових ресурсів, наявність зон податкового сприяння розвитку виробництва (вільно-економічні зони), інші. Зазначимо також фактори, що впливають на коливання розмірів видатків місцевих бюджетів різних регіонів України: демографічна ситуація територій, екологічний стан, що склався в регіоні, розвиток соціальної інфраструктури, чисельність та розміри населених пунктів окремих регіонів, інші фактори. Ці об'єктивні фактори впливають на існування різних можливостей з боку органів місцевого самоврядування виконувати власні й делеговані функції.

Як складова бюджетної системи держави і основа фінансової бази діяльності органів самоврядування місцеві бюджети забезпечують необхідними грошовими засобами фінансування заходів економічного і соціального розвитку, що здійснюються органами влади управління на відповідній території.

Головним елементом фінансів місцевих органів влади і точним відображенням функцій та завдань, що покладаються на органи місцевого самоврядування, є видатки.

Нині місцеві бюджети лише потенційно є вирішальним фактором розвитку регіонів, оскільки надмірна централізація коштів суттєво обмежує їх фінансові можливості. Хронічна нестача коштів характерна для абсолютної більшості місцевих бюджетів України. Місцеві бюджети насамперед забезпечують виплату заробітної плати працівникам бюджетних установ, оплату енергоносіїв, пільг і субсидій населенню – виконують здебільшого функції “соціального гаманця”. В загальному обсязі видатків

більшості місцевих бюджетів частка видатків, що припадає на захищені статті в середньому становить 80 – 85 %.

Фіскальне значення місцевих податків та зборів (не зважаючи на те, що вже декілька років поспіль спостерігаємо збільшення частки таких податкових надходжень від 1,0 % до 8 %) у доходах місцевих бюджетів залишається незначним (основним чинником зростання питомої ваги місцевих податків і зборів стали надходження від єдиного податку, включеного до їх складу з 2011 року внаслідок прийняття Податкового кодексу; єдиний податок є найвагомим серед місцевих податків і зборів).

Про самостійність місцевих бюджетів доречно буде говорити тоді, коли територіальні громади отримують джерела власних доходів, які будуть адекватними тому спектру повноважень, що на них покладені. Важливим для забезпечення самостійності місцевих бюджетів є неприпустимість перегляду основних положень формування міжбюджетних відносин протягом фінансового року. Переважання делегованих повноважень у структурі функцій місцевого самоврядування, централізоване регулювання ставок заробітної плати, обсягу зайнятості та матеріальних витрат бюджетних установ, які фінансуються коштами місцевих бюджетів, суперечать принципу автономії місцевих бюджетів.

Показник частки місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України є свідченням участі місцевого самоврядування у вирішенні проблем просторового розвитку держави. Нестача доходів місцевих бюджетів в умовах зростання видаткових повноважень призводила до виникнення трансфертної залежності місцевих бюджетів. Зростання частки державних трансфертів у доходах місцевих бюджетів свідчить про значну залежність місцевих бюджетів від Державного та недостатність обсягу власних і закріплених доходів для виконання самоврядних та делегованих повноважень.

У 2014 напрацьовано та 2015 році впроваджено зміни до Бюджетного кодексу з питань бюджетної децентралізації, зміни до Податкового кодексу. Скорочено (трансформовано) кількість податків в Україні з 22 до 11: 7 загальнодержавних податків (податок на прибуток підприємств, податок на

доходи фізичних осіб, податок на додану вартість, акцизний податок, екологічний податок, рентна плата, мито) і 4 місцеві податки та збори (податок на майно, єдиний податок, збір за місця для паркування, туристичний збір).

Науковці вивчаючи зарубіжний досвід, шукають ефективні моделі системи міжбюджетних відносин, державної фінансової регіональної політики з метою їх застосування для економічного розвитку нашої держави. Проте недостатньо дослідженим питанням зазначеної проблематики залишається обґрунтування децентралізації як основи розбудови конкурентних регіонів та підвищення фінансового забезпечення територій для побудови сучасної моделі міжбюджетних відносин.

Міжбюджетні відносини – система економічних відносин, які в процесі визначення алгоритму перерозподілу доходів і видатків між окремими рівнями та ланками бюджетної системи та дотримання прав, обов'язків і влади за організацію бюджетного процесу, забезпечують збалансування кожного виду бюджету і соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць.

На сьогодні питання децентралізації та адміністративно – територіальної реформи набувають актуальності і тому немає сумніву у правильності проведення цих реформ. Потреба формування самодостатніх територіальних громад, які характеризуватимуться фіскальною спроможністю бюджетів, достатніми повноваженнями органів місцевого самоврядування, високим рівнем фінансової незалежності є центральним в реформуванні адміністративно-територіальної та фінансово-бюджетної систем в Україні, і його здійснення є можливим лише при передачі адміністративних та фінансових ресурсів на місця.

Фінансова децентралізація, що розпочалася в 2015 році дала змогу залучити до 40 % нових ресурсів для розвитку місцевого самоврядування країни, які досягнуто за рахунок передачі у місцеві бюджети: 60% податку на доходи фізичних осіб, 25 % екологічного податку, 5 % акцизного податку з реалізації підакцизних товарів, 100 % єдиного податку, 100% податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності 100%

податку на майно (нерухомість, земля, транспорт). Кожне місто і область планує видатки і доходи самостійно.

Фінансова децентралізація означає не тільки наповнення бюджету. Вона робить прозорими фінансові потоки та збільшує зацікавленість органів місцевого самоврядування в реалізації податкового потенціалу своєї адміністративно-територіальної одиниці. Крім того, децентралізація значно розширює можливості місцевої влади у здійсненні зовнішніх запозичень

Тобто, вигоди від фіскальної децентралізації не будуть реалізовані, якщо країна рухатиметься в напрямі підвищення ступеня фінансової децентралізації без одночасної децентралізації політичної та адміністративної. Водночас, політичну та адміністративну децентралізацію в сучасних умовах все частіше визнають важливими обмеженнями потенціального успіху реформ у галузі фіскальної децентралізації. Це пояснюється тим, що на практиці реалізація політичної та адміністративної децентралізації може виявитися складнішим завданням, ніж власне фінансової.

Поглиблення дисбалансів державних фінансів відводить другорядну роль бюджетним проблемам органів місцевого самоврядування. Централізація бюджетоутворюючих ресурсів супроводжується посиленням децентралізації у сфері перерозподілу видаткових повноважень, а це призводить до того, що власні доходи місцевих бюджетів спрямовуються на фінансування делегованих видатків. Отже, у сучасних умовах процес фіскальної децентралізації в Україні має односторонній характер і призводить лише до зростання рівня бюджетних обмежень регіонів. Беззаперечним є факт, що вирішення проблем підвищення бюджетних можливостей територій перебуває в площині стабілізації руху бюджетних ресурсів на макрорівні та їхнього оптимального перерозподілу між державним бюджетом і субнаціональними утвореннями [322, с. 156].

Цілісна концепція реформування міжбюджетних відносин в Україні повинна будуватися на системі економічних принципів і критеріїв розподілу функціональних повноважень між органами державної влади та місцевого

самоврядування. На даний час недосконалою є правова база делегування повноважень органам місцевого самоврядування.

Чіткі, прозорі міжбюджетні відносини, узгоджена дія органів влади та місцевого самоврядування різних рівнів сприяють успішному проведенню фінансової політики, зокрема забезпеченню збалансування обсягів доходів органів державної влади й місцевого самоврядування та видатків, обумовлених законодавчо наданими повноваженнями та делегованими функціями. Це надає можливість збільшити фінансову самостійність органів влади кожного рівня.

1.2. Концептуалізація міжбюджетних відносин в економічній системі держави

Економіка будь-якої країни функціонує як багатовимірна система, що складається з великої кількості взаємозв'язаних та взаємозалежних компонентів, які розвиваються відповідно до спільних для всієї системи законів. Система як загальнонаукове поняття – це сукупність взаємозв'язаних і розміщених у належному порядку елементів певного цілісного утворення. Зміна соціально-економічних формацій – тривалий, важливий та багатогранний процес, одна з умов становлення сучасної світової економічної системи, характерною рисою якої є регулювання різнобічних аспектів суспільного життя.

Будь-яке суспільство об'єктивно нашоується на проблему підтримки життєдіяльності у середовищі свого існування. При цьому основною проблемою, як відомо, є обмеженість природних ресурсів щодо людських потреб. Тому кожне суспільство повинно вирішувати як залучити й застосувати ресурси, щоб максимально задовольнити ці потреби, і водночас, як створити таку економічну систему, яка б виконувала ці функції.

Економічними функціями держави, які найбільше пов'язані із системою відносин між бюджетами усіх рівнів є перерозподіл доходу і багатства та розподіл ресурсів між сферою матеріального виробництва й соціально-культурною сферою, між різними верствами населення, між

державою і місцевими органами влади різного рівня, між різними регіонами країни з метою надання послуг на рівні державних мінімальних стандартів та вирівнювання диспропорцій в економічному розвитку регіонів країни.

У процесі функціонування суспільного виробництва між людьми складаються певні економічні відносини, виникають потреби та інтереси, конкретно-історична сукупність яких визначає економічну систему суспільства, її структуру і специфічні риси.

Історія розвитку суспільства являє собою цілий ряд економічних систем, які змінювали одна одну.

В економічній літературі існують різні підходи до визначення економічної системи, а саме:

- як сукупність відносин між людьми, що складаються з приводу виробництва, розподілу, обміну і споживання економічних благ;
- як сукупність людей об'єднаних спільними економічними інтересами;
- як історично визначеного способу виробництва;
- як особливим чином упорядкованої системи зв'язків між виробниками та споживачами матеріальних і нематеріальних благ;
- як сукупності економічних процесів, що функціонують у суспільстві на основі притаманних йому відносин власності та організаційно – правових норм, тощо.

Економічна система – сукупність усіх видів економічної діяльності людей у процесі їх взаємодії, спрямованої на виробництво, обмін, розподіл, споживання товарів і послуг, на регулювання економічної діяльності. Наведене тлумачення економічної системи, на наш погляд, відзначається комплексністю. Тому економічна система має складну структуру, яка утворюється в процесі взаємодії окремих елементів, якими є: продуктивні сили, техніко – економічні та організаційно – економічні відносини, виробничі відносини, господарський механізм.

В ході виробництва, розподілу, обміну та споживання благ між учасниками цих процесів складаються і постійно вдосконалюються різноманітні за своїм змістом економічні відносини. Останнє виявляється

через економічну поведінку суб'єктів господарювання. Конкретна історична сукупність економічних відносин, що відповідає системі продуктивних сил і взаємодіє з нею, розвивається на основі дії як об'єктивних економічних законів, так і суб'єктивних факторів, визначає сутність економічної системи суспільства. Отже, економічна система це сфера функціонування продуктивних сил і економічних відносин, взаємодія яких характеризує сукупність організаційних форм та видів господарської діяльності. Структурні ланки, що утворюють різноманітні економічні системи, за своїм змістом неоднорідні. Вони поєднують у собі загальні та специфічні, основні та похідні, нові, що народжуються, та відмираючі старі, перехідні та проміжні економічні форми, кожна з яких функціонує на основі спільної для всієї системи і разом з тим власної логіки розвитку.

Економічна система має три основні ланки, підсистеми, а саме: економічну структуру продуктивних сил суспільства, систему економічних відносин і механізм господарювання.

Продуктивні сили це система економічних факторів, які в процесі суспільного поділу праці забезпечують перетворення навколишнього середовища, створюють блага для задоволення потреб людини і суспільства, визначають рівень продуктивності суспільної праці.

Економічні відносини являють собою сукупність соціально-економічних та організаційно-виробничих зв'язків між господарюючими суб'єктами в процесі виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних благ, послуг і доходів.

Механізм господарювання узгоджує функціонування і розвиток ланок економічної системи, приводить у відповідність продуктивні сили і економічні відносини. Він являє собою сукупність конкретних форм господарювання, організаційно-інституціональних систем, методів та важелів регулювання економічних процесів.

В економічній науці існують різні підходи щодо їх класифікації. Найбільш поширена класифікація всього розмаїття підходів на основі двох ознак: за формою власності на засоби виробництва, за способом управління господарською діяльністю. Відповідно до цих класифікаційних ознак

виокремлюють традиційну, адміністративно-командну, ринкову, перехідну та змішану економічні системи.

Традиційна (самодостатня) економіка ґрунтувалась на традиціях, звичаєвому праві, обрядах, які віками визначали виробничу та інші види діяльності людей. Саме ці обставини визначали, що виробляти, як розподіляти та споживати. Такі економічні системи дуже неохоче сприймали технічний прогрес, нові форми економічних відносин, тобто все те, що визначає поступальний соціально-економічний розвиток суспільства. Хоча традиційні економічні системи притаманні далекому минулому, деякі їх риси і нині властиві слабко розвиненим країнам.

Найбільш характерними рисами традиційних економічних систем є те, що їм притаманне панування натурально-общинних форм господарювання, багатоукладність економіки, виробництво, розподіл та обмін здійснюються на основі звичаїв, традицій і культових обрядів, які є первинними порівняно з новими формами економічної діяльності. Виробництво матеріальних і нематеріальних благ здійснюється за допомогою примітивної техніки з широким застосуванням ручної некваліфікованої праці з найпростішими формами її організації та за наявності слабкорозвиненої інфраструктури. Наслідком такого стану основних складових традиційної економічної системи є соціально-економічний застої, бідність і зубожіння основної частини населення. Стійке зростання його чисельності порівняно з низькими темпами економічного розвитку супроводжується високим рівнем безробіття та низькою продуктивністю праці.

Адміністративно-командна система характеризується тим, що в ній усі ресурси є власністю держави, яка здійснює централізоване управління економікою на всіх рівнях. Особливостями цієї системи є те, що ще до початку процесу виробництва визначається перелік і обсяги вироблюваних матеріальних і нематеріальних благ та як, ким і за допомогою яких ресурсів вони будуть вироблятися. Спостерігається надмірна централізація ресурсів, їх розподіл здійснюється не на основі попиту і пропозиції, а з єдиного центра шляхом прикріплення виробників до споживачів, завдяки залежності останніх від перших. Сфера товарно-грошових відносин обмежена, не

повністю задовольняються суспільні потреби внаслідок наявності хронічного дефіциту товарів і послуг, слабо поєднуються економічні інтереси учасників виробництва, і як наслідок – їх незацікавленість в інтенсивній праці та низька ефективність виробництва. Також відбувається колективне прийняття господарських рішень за допомогою централізованого планування та централізованого ціноутворення, відсутня конкуренція, адже планом визначаються такі обсяги вироблюваної продукції, які необхідні для задоволення потреб на певному часовому проміжку

Основними характерними рисами ринкової економіки є такі: різноманітність форм власності при домінуванні приватної, панування товарно-грошових відносин, свобода підприємництва, конкурентний механізм господарювання, матеріальне стимулювання, вільне ціноутворення, що ґрунтується на взаємодії попиту і пропозиції, регулююча економічна роль держави, особиста свобода, домінування індивідуального інтересу тощо.

У ринковій економіці держава виконує другорядну роль, хоча вона відіграє важливе значення в розвитку національного господарства. Тобто держава виконує лише ті функції, які окремий індивід, без її втручання або взагалі, не може здійснити або зробить це економічно неефективно.

Змішана економічна система, яка характеризує сучасні розвинені країни, еволюціонувала з економіки чистого ринку, врахувала його недоліки і відмови. Сучасні розвинені економічні системи характеризуються різноманітністю форм власності та господарювання, якісними зрушеннями у відносинах приватної власності, конкурентному механізмі, значною економічною роллю держави, прогнозуванням соціально-економічних процесів тощо.

Перехідна економічна система характерна для країн, які звільняються від недоліків адміністративно-командної системи. В таких умовах трансформаційні процеси відбуваються суперечливо, бурхливо, з гострими соціально-економічними потрясіннями, кризовими явищами. Саме таке становище характерне для сучасної України, інших країн, що утворились на терені колишнього СРСР, усіх країн, що відходять від командно-адміністративної моделі.

В соціально-економічних системах постійно виникають фактори невизначеності, які поділяють на зовнішні та внутрішні. До зовнішніх факторів відносяться: нові економічні умови постачання і реалізації продукції, новітні інноваційні досягнення наукових закладів; останні податкові новини та митні зміни тощо. Внутрішніми факторами є: реконструкція і реформування підприємств; впровадження нових форм організації та оплати праці; зміни у кількісному і якісному складі працівників; виникнення труднощів у зв'язку з погіршенням морального клімату в колективі; технічні і технологічні помилки спеціалістів, ненадійність техніки та ін.

Соціально-економічна система має ієрархічну (багатоступеневу) структуру, за якої кожний рівень управління має певну автономію і є безпосереднім об'єктом управління для вищого рівня (ланка-бригада-відділок (цех - підприємство)). Ієрархія і кількість підсистем залежать від внутрішньої складності підприємства, а також від його цілей і завдань. Ієрархічний принцип побудови структури управління підприємством дозволяє певною мірою спростити систему, а також долати інформаційні бар'єри, що виникають в організації. Соціально-економічна система характеризується різними технічними, технологічними, організаційними та економічними потенціалами.

Водночас кожна система соціально-економічних відносин має й відносну самостійність, яка формується на основі свідомої діяльності людини, що бере участь у процесі виробництва, розподілу, обміну і споживання створюваних цінностей. Отже, система соціально-економічних відносин формується і розвивається як система свідомо осмисленої функції людини, що органічно поєднує у своїй структурі об'єктивні й суб'єктивні чинники.

Для жодної країни немає однозначних і загальновизнаних шляхів розвитку та безболісних рецептів досягнення добробуту і прогресу.

Передумовою сталого економічного розвитку регіонів є:

– людські ресурси – якість, уміння та мобільність робочої сили, в тому числі здатність адаптуватися до технологічних й організаційних змін;

- інституції – здатність організаційних структур опанувати сучасне управління в умовах постійних змін;

- нематеріальні – чинники, для прикладу, соціальний капітал, що є складним переплетінням консолідованого знання та культури. іноваційної поведінки, підприємницького духу, спроможності створювати мережі [357, с. 25].

Отже, територія розглядається не як отримувач фінансових ресурсів, де різні учасники діють незалежно один від одного, а й водночас як чинник, що впливає на її розвиток. На базі такого підходу необхідно кардинально переглянути політику надання централізованої державної підтримки регіонам аби створити умови для активізації дії усіх учасників розвитку.

Зміна соціально-економічних формацій – тривалий, важливий та багатогранний процес, одна з умов становлення сучасної світової економічної системи, характерною рисою якої є регулювання різнобічних аспектів суспільного життя, у тому числі сфери міжбюджетних відносин.

Організацію міжбюджетних відносин значною мірою визначають фінансові інструменти, що притаманні тій чи іншій економічній системі. Система міжбюджетних відносин залежить також від політичної системи держави, від політичних інструментів держави, культури і методів збирання й витрачання коштів від податків.

Ефективність регулювання міжбюджетних відносин прямо залежить від рівня нормативно-правового забезпечення діяльності місцевих бюджетів. Розуміння суті власного бюджетного потенціалу територіально-адміністративних одиниць допоможе ідентифікувати напрями розвитку територій і виробити оптимальну стратегію їх досягнення.

Особливості й аналіз нормативної бази України показав, що існує низка проблемних питань з обліку витрат бюджетних коштів і використання їх за цільовим призначенням.

Загалом концептуальні засади побудови міжбюджетних відносин у період трансформаційних змін залежать від економічної системи держави і мають принципові відмінності за умов ринкової та командної економік.

У тоталітарних країнах центральне місце в бюджетній системі посідає державний бюджет, у якому перерозподілена значна частина створеного валового продукту; місцеві бюджети мають другорядне значення. У бюджетних системах демократичних країн бюджет центрального уряду і бюджети місцевого самоврядування функціонують у межах єдиної бюджетної системи на засадах розподілу повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування, роль місцевих бюджетів у складі державних фінансів постійно зростає [217, с. 257].

Важливість державного бюджету для соціального розвитку регіонів полягає у тому, що держава гарантує своїм громадянам надання певних соціальних гарантій та послуг, проте делегує ці обов'язки місцевим органам влади, а витрати які при цьому здійснюють місцеві органи влади, компенсують з державного бюджету, в результаті чого виникають міжбюджетні відносини.

Україна, згідно з Конституцією, є унітарною державою, але так історично склалося, що рівень економічного розвитку областей є різним. Для сталого соціального забезпечення необхідно застосовувати механізм перерозподілу між доходами і видатками областей через державний бюджет. Така ситуація наявна і в середині самих областей, між окремими містами та районами.

Бюджетні відносини це перш за все розподіл повноважень між органами державної влади і органами місцевого самоврядування, а вже потім розподіл обов'язків за видатками і джерел доходів між бюджетами різних рівнів.

Міжбюджетні відносини виникають між Державним бюджетом України і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами різних рівнів та видів на певному етапі розвитку держави, коли визнаються принципи правової держави та відбувається розподіл влади, формуються місцеві та регіональні інтереси, а також інститути місцевого самоврядування, надаються державні та громадські послуги, розподіляються повноваження, сфери відповідальності, функції органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в унітарних країнах, центральних органів влади, державних

органів влади суб'єктів федерації і органів місцевого самоврядування у федеративних країнах.

Міжбюджетні відносини є складним явищем і охоплюють правові, економічні та політичні аспекти. Політичний аспект пов'язаний з організацією державної влади в країні, реалізацією державних та місцевих інтересів, з можливістю органів державної влади ухвалювати законодавство, яке б максимально збалансувало державні та місцеві інтереси.

Щодо правового аспекту, то міжбюджетні відносини мають юридично-правовий характер і можуть виникати лише в країнах, де існують суб'єкти публічної влади, відмінні від держави. Такі відносини держави, місцевого самоврядування та інших інститутів публічної влади з приводу задоволення суспільних потреб визначають Конституція та законодавчі аспекти країни, а також інші нормативні акти центральної влади. Цими аспектами розмежовують видатки Державного та місцевих бюджетів, за рахунок яких фінансують суспільні послуги, розподіляють доходи між Державним та місцевими бюджетами, встановлюють перелік делегованих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, визначають політику держави у сфері фінансового вирівнювання.

Економічний аспект характерний тим, що міжбюджетні відносини є відносинами між органами місцевого самоврядування з приводу формування та використання фінансових ресурсів. Він визначається економічними функціями держави та органами місцевого самоврядування і охоплює розподіл видатків між Державним та місцевими бюджетами, розподіл доходів між рівнями бюджетної системи, розмір трансфертів, що передаються з Державного бюджету місцевим і навпаки, форми публічного контролю за витрачанням коштів Державного та місцевих бюджетів.

Доцільно зазначити, що система міжбюджетних відносин повинна забезпечувати економічну ефективність, бюджетну відповідальність, соціальну справедливість, політичну консолідацію, територіальну інтеграцію.

З погляду К. Лайкама, міжбюджетні відносини охоплюють:

- поділ і правове закріплення між рівнями відповідальності за виконання окремих соціальних і економічних функцій;
- визначення обсягу видатків, що забезпечують виконання повноважень, закріплених за кожним рівнем бюджетної системи;
- встановлення і правове закріплення джерел доходів бюджетів усіх рівнів;
- усі форми підтримки регіонів [155, с. 51].

Організація міжбюджетних відносин пов'язана з організацією державних фінансів у країні. Саме міжбюджетні відносини є одним із атрибутів організації державних фінансів в економічній системі держави.

Економічними функціями держави, які найбільше пов'язані із системою відносин між бюджетами усіх рівнів є перерозподіл доходу і багатства та розподіл ресурсів між сферою матеріального виробництва й соціально-культурною сферою, між різними верствами населення, між державою і місцевими органами влади різного рівня, між різними регіонами країни з метою надання послуг на рівні державних мінімальних стандартів та вирівнювання диспропорцій в економічному розвитку регіонів країни.

Однією з найважливіших передумов існування міжбюджетних відносин є, перш за все, необхідність збалансування усіх бюджетів, а також перерозподіл бюджетних ресурсів усередині бюджетної системи, зумовлений територіальними розбіжностями дохідної бази, необхідністю проведення фінансового вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів, гарантуванням державою громадянам усієї країни незалежно від місця проживання одержання однакового обсягу суспільних благ.

Як вже було зазначено вище, міжбюджетні відносини об'єктивно обумовлені суспільною потребою у перерозподілі бюджетних ресурсів від бюджетів економічно і соціально розвинутих адміністративно-командних одиниць на користь бюджетів тих регіонів, які менше забезпечені, або більше потребують у певний час коштів. Завдяки міжбюджетним відносинам економічного та соціально-культурного розвитку набувають відсталі в цьому розумінні території, а через це і суспільство в цілому. Кожен зацікавлений у

добробуті всіх та розквіт однієї галузі промисловості завжди сприяє розквіту всіх інших [319, с. 25].

Витрачання бюджетних коштів у певних напрямках може бути бажаним для одних територій та розходитися з інтересами інших. Може бути корисним для мешканців усього регіону, але шкідливим для окремої території, що до нього входить (незалежно від рівня адміністративно-територіальної одиниці).

Міжбюджетні відносини впливають на зовнішні результати щодо бюджетної системи сфери, серед яких можна виділити це:

1) регулювання темпів і пропорцій розвитку різних адміністративно-територіальних одиниць. Державні органи влади отримують можливість завдяки деяким інструментам організації міжбюджетних відносин здійснювати контроль за виконанням регіональних та загальногалузевих фінансових планів і програм соціально-економічного розвитку на рівні адміністративно-територіальних одиниць;

2) вплив на розвиток та підвищення ефективності виробництва, здійснення інвестиційної та інноваційної діяльності, залучення іноземних інвестицій, сприяння зовнішньоекономічній діяльності та інше можливо досягти лише за умов достатньої фінансової бази місцевих бюджетів, у тому числі за рахунок сприятливої для соціально-економічного розвитку територій організації та впорядкування системи міжбюджетних відносин.

Чіткі, прозорі міжбюджетні відносини, узгоджена дія органів влади та місцевого самоврядування різних рівнів сприяють успішному проведенню фіскальної політики, зокрема забезпеченню збалансування обсягів доходів органів державної влади й місцевого самоврядування та видатків, обумовлених законодавчо наданими повноваженнями та делегованими функціями. Це надає можливість збільшити фінансову самостійність органів влади кожного рівня.

Об'єктивна потреба в існуванні відносин між бюджетами полягає в необхідності здійснення вирівнювання фінансових можливостей:

– різних рівнів влади внаслідок особливостей розподілу повноважень по вертикалі влади та управління (вертикальне фінансове вирівнювання);

– адміністративно-територіальних одиниць одного рівня через нерівномірність надходжень бюджетних ресурсів внаслідок різного соціально-економічного розвитку (горизонтальне фінансове вирівнювання).

Проведене дослідження сучасних наукових підходів до визначення категорії “міжбюджетні відносини” (табл. 1.1) свідчить про те, що це поняття як економічна категорія є багатоаспектним і вчені трактують його по-різному.

Таблиця 1.1

Розкриття терміна “міжбюджетні відносини” в різних джерелах

| Джерело | Визначення |
|---|---|
| Бюджетний кодекс України [32] | <i>Міжбюджетні відносини</i> – відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України |
| В. Кравченко [156, с.10] | <i>Міжбюджетні відносини</i> – це форма взаємозв’язків та взаємозалежності між окремими рівнями місцевих бюджетів, а також між місцевим бюджетом та Державним бюджетом України, який є головним елементом міжурядових фінансових відносин |
| В. Опарін, В. Малько, С. Кондратюк [236, с.20] | <i>Міжбюджетні відносини</i> – це внутрішні бюджетні потоки, які відображають перерозподіл доходів і видатків місцевих бюджетів |
| І. Луніна [192, с.166] | <i>Міжбюджетні відносини</i> – це відносини між центральною і місцевою владою з розподілу повноважень, видаткових зобов’язань та дохідних джерел між бюджетами різних рівнів |
| В.Кузьминчук [161, с. 86.] | <i>Міжбюджетні відносини</i> у широкому розумінні розглядаються як взаємовідносини між органами влади і управління різних рівнів з питань розподілу дохідних та видаткових повноважень з метою досягнення збалансованості бюджетів різних рівнів за доходами і видатками з урахуванням державних та регіональних програм соціально-економічного розвитку і наявного на їх територіях фінансово-бюджетного потенціалу. |
| Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України [225, с. 344] | <i>Міжбюджетні відносини</i> за своїми рольовими функціями спрямовані на забезпечення монолітності бюджетної системи держави шляхом узгодженості складових бюджетної системи, яка досягається організаційно-правовими та фінансовими відносинами між органами державної влади і органами місцевого самоврядування щодо встановлення та розмежування бюджетних повноважень, фінансових ресурсів, прав, обов’язків та відповідальності в ході бюджетного процесу. |
| С. Юрій [361] | <i>Міжбюджетні відносини</i> – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України |

| | |
|-------------------------------|---|
| Т. Бондарук [25, с. 388.] | <i>Міжбюджетні відносини</i> – це грошові розподільні відносини, що виникають між органами влади різних ланок і зумовлені необхідністю максимально ефективного забезпечення рівних можливостей реалізації на всій території країни, встановлених Конституцією України соціальних гарантій, фінансування яких повинне здійснюватися за рахунок місцевих бюджетів з урахуванням їх географічних, природно-кліматичних і соціально-економічних особливостей. |
| А. Ігудін [120] | <i>Міжбюджетні відносини</i> – це відносини між органами влади різних рівнів із приводу розмежування на постійній (довготривалій, без вказівки строку) основі видів витрат, а також податків та інших платежів (повністю або частково), які надходять у бюджетну систему країни, нормативного розподілу регулюючих доходів на тимчасовій основі та перерозподілу коштів з бюджету одного рівня в інший |
| В. Зубріліна [118, с. 103] | <i>Міжбюджетні відносини</i> у загальному вигляді являють собою: розподіл видатків між державним і місцевими бюджетами, що припускає поділ і правове закріплення повноважень і відповідальності; обґрунтування та розподіл бюджетних доходів, адекватних закріпленню за кожним рівнем бюджетної системи видаткам; форми підтримки регіонів, втілені в перерозподілі бюджетних коштів за допомогою здійснення міжбюджетних трансфертів. |
| В. Швець [357] | <i>Міжбюджетні відносини</i> – це система взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням щодо розподілу повноважень державних органів влади й органів місцевого самоврядування, а також розподілу видаткових зобов'язань і дохідних джерел між бюджетами різних рівнів |
| І. Волохова [47, с.21] | <i>Міжбюджетні відносини</i> – це відносини між ланками бюджетної системи України, пов'язані з перерозподілом бюджетних коштів з метою збалансування обсягів видатків органів влади різних рівнів, обумовлених законодавчо наданими повноваженнями та делегованими функціями, та їх доходами |
| І. Легкоступ [182] | <i>Міжбюджетні відносини</i> – це обумовлена єдністю та узгодженістю складових бюджетної політики система організаційно-правових та фінансових відносин між органами державної влади і місцевого самоврядування різних рівнів щодо встановлення та розмежування бюджетних повноважень, фінансових ресурсів, прав, обов'язків та відповідальності в ході бюджетного процесу |
| К. Павлюк [265] | <i>Міжбюджетні відносини</i> – це система міжрівневих відносин органів державної влади, місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування відносно встановлення та розмежування бюджетних повноважень розподілу доходів та видатків бюджетів, взаємної відповідальності |
| О. Сунцова [321] | <i>Міжбюджетні відносини</i> – це форма взаємозв'язків і взаємозалежностей між окремими ланками системи місцевих бюджетів, а також між місцевими бюджетами та Державним бюджетом України – головним елементом системи міжурядових фінансових відносин |
| О. Тищенко [331, с. 32] | <i>Поняття “міжбюджетні відносини”</i> має двосторонній зміст: з одного боку – це система розподілу та перерозподілу фінансових |

| | |
|-------------------------------|--|
| | ресурсів між ланками бюджетної системи держави з метою збалансування диспропорцій в соціально-економічному розвитку АТО; з другого – це відносини між органами державної влади та органами місцевого самоврядування відносно розподілу повноважень, функцій, обов’язків та відповідальності щодо виконання Державного бюджету України. |
| Ю. Воробьев, І. Усков [48] | <i>Міжбюджетні відносини</i> – це відносини, які виникають між центральною владою та органами місцевого самоврядування з приводу формування дохідних джерел, здійснення витратних повноважень та безоплатного перерозподілу бюджетних ресурсів між Державним та місцевими бюджетами |

Поняття міжбюджетні відносини не можна розглядати абстрактно. Його необхідно розглядати у контексті певних історичних умов, у зв’язку із соціально-економічною системою держави, з її політичною системою, з державним та адміністративно-територіальним устроєм країни.

Узагальнюючи приведені вище поняття “міжбюджетні відносини” , можна дати таке визначення: міжбюджетні відносини – система економічних відносин, які в процесі визначення алгоритму перерозподілу доходів і видатків між окремими рівнями та ланками бюджетної системи та дотримання прав, обов’язків і відповідальності органів влади за організацію бюджетного процесу, забезпечують збалансування кожного виду бюджету і соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць.

З науково-методичних підходів до сутності понять міжбюджетних відносин в економічній системі держави з урахуванням їх впливу на соціально-економічний розвиток регіонів та держави загалом, можна запропонувати таке визначення міжбюджетних відносин – це форма перерозподілу фінансових ресурсів у процесі реалізації регіональної економічної політики держави щодо бюджетного регулювання диференційованих фіскальних можливостей адміністративно-територіальних одиниць.

Сутність міжбюджетних відносин проявляється у фінансових взаємозв’язках між різними рівнями влади, мета яких – забезпечення оптимального розподілу видаткових повноважень між рівнями бюджетної

системи та фінансового забезпечення адміністративних одиниць усієї території України.

У бюджетній системі наявність міжбюджетних відносин обумовлена, по-перше, існуванням ієрархічної системи бюджетів (для України – державного, місцевих регіонального рівня та місцевих на рівні територіальних громад), а по-друге, недостатністю власних коштів, що викликає потребу їх додаткового перерахування з державного бюджету.

Дослідження суті відносин між бюджетами та основних передумов їхнього розвитку дало можливість систематизувати останні за такими напрямками:

1. Історичні (можливість використання досвіду міжбюджетних відносин у період економічних реформ).

2. Економічні (необхідність проведення всебічного зміцнення доходної бази; розширення переліку власних доходів місцевих бюджетів; об'єктивна потреба встановлювати план надходжень Держбюджету для кожного району та міста і перераховувати додаткову дотацію від їх перевиконання; забезпечення прозорого механізму надання субвенцій, визначення окремих видатків; потреба удосконалення місцевих податків і зборів як важливого джерела власних доходів місцевих бюджетів, а також реформування організаційної структури органів Державної фіскальної служби).

3. Соціальні (необхідність підвищення ролі органів місцевого самоврядування у розв'язанні проблем повсякденного життя людей, попередньо створивши для цього необхідні передумови; підвищення рівня життя та зайнятості населення).

4. Суспільно-правові (державна політика, що поширюється у сфері міжбюджетних відносин; нагальна потреба в утворенні повноцінних органів самоврядування із виконавчими органами на рівні областей і районів; необхідність розмежування функцій, повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади; потреба обґрунтувати доцільність використання бюджетних та податкових преференцій, контрактів органів

влади, наявність центральних органів виконавчої влади з питань регіональної політики та місцевого самоврядування).

5. Організаційно-технічні (необхідність створення єдиної інформаційно-аналітичної бази фінансових показників; необхідність в утворенні повноцінних органів місцевого самоврядування із власними виконавчими органами на рівні областей і районів; потреба в модернізації інституту місцевих державних адміністрацій в аспекті надання їм статусу винятково місцевих органів виконавчої влади з контрольно-наглядовими функціями; необхідність ефективного розмежування функцій, повноважень та сфер відання між центральними та місцевими органами виконавчої влади, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів).

Як і будь-які зв'язки, відносини чи механізми, міжбюджетні відносини потребують регулювання. Проте цей процес повинен передбачати вирішення двох суперечливих завдань. З одного боку, має бути збережена місцева ініціатива й зацікавленість у пошуку й мобілізації місцевих резервів фінансових ресурсів. З іншого, необхідно забезпечити формування належного фінансового потенціалу окремих адміністративно-територіальних одиниць і рівноцінне надання громадянам суспільних благ в усіх регіонах країни.

Суб'єктами міжбюджетних відносин в Україні виступають органи державної влади і управління та органи місцевого самоврядування. Суспільні багатства, що підлягають розподілу та перерозподілу між державою, територіальними громадами та громадянами, виступають об'єктом цих відносин.

Для забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку країни в умовах господарської діяльності суб'єктів міжбюджетні відносини реалізуються на стадії виконання бюджетів. Найважливішою передумовою їхнього функціонування є необхідність перерозподілу бюджетних ресурсів усередині бюджетної системи країни, яка, відповідно, спричинена розбіжностями між обсягами коштів, акумульованих у бюджетах різних рівнів і видів, та обґрунтованою потребою в них в конкретному проміжку часу. Фінансова незалежність повною мірою визначається обсягом наявних

фінансових ресурсів у розпорядженні місцевих органів влади, для вирішення власних повноважень. На основі аналізу законодавства України, з'ясовано функції міжбюджетних відносин, які відображено на рис. 1.2. За таких умов підставою для існування міжбюджетних відносин є: визначений у законодавстві розподіл повноважень між державною виконавчою владою та органами місцевого самоврядування; гарантія фінансування витрат на реалізацію наданих повноважень з боку держави органам місцевого самоврядування; чинний порядок розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи і місцевими бюджетами різних видів; фінансова підтримка місцевих бюджетів у зв'язку зі значними коливаннями рівнів податкового потенціалу окремих територій та об'єктивними розбіжностями в обсягах видатків.



Рис. 1.2. Функції міжбюджетних відносин в Україні

З метою встановлення впорядкованих взаємовідносин між бюджетами різних рівнів їх можна класифікувати наступним чином:

- за напрямками:
 - горизонтальні: між бюджетами одного рівня;
 - вертикальні: між бюджетами різних рівнів (в Україні тільки вертикальні).
- за видами:
 - договірні: на підставі угоди між відповідними органами влади чи управління;
 - регламентовані: законодавчими та інструктивними документами.
- за формами:
 - субсидіювання: виділення коштів із бюджетів вищого рівня (види дотації вирівнювання, субвенції, додаткові дотації);
 - вилучення коштів: передача коштів до державного та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів;
 - взаємні розрахунки: передача коштів із одного бюджету до іншого у зв'язку з перерозподілом між ними доходів чи видатків після затвердження бюджету;
 - бюджетні позики: тимчасове надання коштів з єдиного казначейського рахунку у зв'язку з виникненням тимчасових касових розривів – не збігання у часі фінансування і надходження доходів.

На основі аналізу статистичних й фінансових показників розвитку національної економіки та міжбюджетних відносин, а також праць науковців на сучасному етапі розвитку України можна виділити наступні основні проблеми міжбюджетних відносин: нерівномірний економічний і соціальний розвиток регіонів України; невідповідність видаткових повноважень та відповідних дохідних джерел органів місцевого самоврядування; зниження рівня фінансової автономії місцевих бюджетів.

Суть питання у тому, що адміністративно-територіальні утворення, на які поділена кожна держава, мають різну податкову базу і фінансовий потенціал, що є наслідком нерівномірності територіального розміщення природно-ресурсного потенціалу та виробничих сил. Головними причинами

територіальних відмінностей у формуванні доходів та в складі й обсягах видатків місцевих бюджетів є такі:

- різний рівень економічного розвитку господарського комплексу адміністративно-територіальних одиниць та його спеціалізація;
- різноманітність природно-кліматичних умов та різний екологічний стан територій;
- особливості розташування населених пунктів, зокрема адміністративних центрів та насиченість шляхами сполучення;
- кількість населення, його віковий склад;
- сформована упродовж тривалого періоду мережа об'єктів соціальної та побутової інфраструктури, їхній стан.

Вплив цих і багатьох інших чинників визначає різний податковий потенціал, який безпосередньо впливає на формування дохідної бази місцевих бюджетів; різну вартість послуг, що їх надають місцеві органи з огляду на відмінності адміністративно-територіальних одиниць; неоднакову потребу в коштах, які спрямовують на підтримку соціально незахищених верств населення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери. Натомість фінансові проблеми, що виникають у регіонах економічно розвинених країн розв'язуються через надання місцевим органам влади стабільно закріплених дохідних джерел, розширення сфери місцевого оподаткування та реформування всієї системи міжбюджетних відносин у країні.

Основою міжбюджетних відносин є розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи, проведене відповідно до розподілу повноважень органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування. В Україні формування системи міжбюджетних трансфертів зумовлене необхідністю створення механізму фінансового вирівнювання місцевих бюджетів в умовах фінансових диспропорцій між територіями. Тому однією з фінансових проблем сьогодення в Україні виступає забезпечення необхідних фінансових ресурсів для розвитку територій.

Сьогодні міжбюджетні відносини, їх формування та реалізація повинні базуватися на відповідних принципах, які б відображали їхню специфіку та місце в бюджетній системі України. Однак, в положеннях Бюджетного

кодексу України та інших нормативно-правових актах, вони не знайшли свого відображення. Бюджетний кодекс України подає лише основні принципи бюджетної системи, в межах якої існують міжбюджетні відносини, а й відповідно поширюються на них.

Міжбюджетні відносини відбивають взаємозв'язки бюджетів різних рівнів. Основоположним для таких відносин є принцип рівності Державного бюджету у взаємовідносинах з місцевими бюджетами та рівності місцевих бюджетів у взаємовідносинах між ними, що передбачає встановлення єдиних для всіх бюджетів нормативів відрахування від загальнодержавних податків та зборів, а також єдиного порядку їх сплати тощо. Крім того, такі відносини мають ґрунтуватися на принципах: розподілу та закріплення видатків за відповідними рівнями бюджетної системи; розмежування та закріплення на постійній основі та за тимчасовими нормативами регульовальних доходів; вирівнювання мінімальної бюджетної забезпеченості бюджетів, що необхідно для виконання певних функцій; забезпечення рівномірного надходження доходів та запобігання касовим розривам; забезпечення зацікавленості у виконанні планів надходження доходів у Державний та місцеві бюджети тощо.

Необхідно зазначити, принципи міжбюджетних відносин вужчі за значенням ніж принципи бюджетної системи. Тому їх розглядають як продовження принципів бюджетної системи, оскільки вони лише частково проявляють якості притаманні усій бюджетній системі країни.

На сучасному етапі розвитку економіки України на перший план виходить питання децентралізації бюджетної системи країни, адже нині фінансова децентралізація є однією з основних умов незалежності та життєдіяльності місцевої влади. Децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку територіальної громади, а фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельного узгодження видатків органів місцевого самоврядування з місцевими проблемами територій. Саме тому основним принципом, на якому повинна базуватися система міжбюджетних відносин в Україні, повинен стати принцип децентралізації.

На думку Тарангула В. Д для побудови ефективної системи між бюджетних відносин в Україні, до принципів бюджетної системи, зазначених у ст. 7. Бюджетного кодексу України необхідно окрім децентралізації доповнити окремо визначеними принципами, зокрема: реальності, ефективності та економності використання бюджетних коштів, розмежування доходів та видатків між рівнями бюджетної системи, загального (сукупного) покриття видатків бюджетів, цільового характеру використання бюджетних коштів, адресності. Крім того, доцільно передбачити реальні заходи відповідальності за порушення будь-яких з цих принципів [324, с. 78].

Формування ефективної моделі міжбюджетних відносин є стратегічним завданням держави, що зумовлює фінансову стабілізацію та збільшення масштабів сукупного виробництва і споживання в країні. Наукове економічне обґрунтування міжбюджетних відносин дає можливість розв'язати суперечності між суб'єктами державного управління з приводу доцільності та ефективності надання населенню країни суспільних благ і послуг кожною ланкою бюджетної системи, удосконалити модель міжбюджетних відносин, відійти від командних методів формування місцевих бюджетів без адекватного врахування потреб місцевих громад та їхніх об'єднань.

Сучасна система міжбюджетних відносин в Україні знаходиться під впливом суперечливих векторів розвитку, з одного боку робиться наголос на необхідності посилення фінансової самостійності органів місцевої влади, що потребує посилення бюджетної децентралізації, а з іншого, упродовж останніх років частка доходів місцевих бюджетів у зведеному державному бюджеті постійно зменшується та утримується курс на зміцнення ієрархічної системи ухвалення рішень, що реалізується шляхом централізації фінансових джерел [47, с. 236].

На макроекономічному рівні система міжбюджетних відносин впливає на:

- стабільність надходжень до бюджетів всіх рівнів;
- темпи економічного зростання.

На мікроекономічному рівні міжбюджетні відносини визначають:

- ефективність використання місцевих ресурсів;
- якість та обсяг надання соціальних послуг;
- розвиток приватного сектора;
- поліпшення інвестиційного клімату в регіонах.

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. Головним критерієм, який засвідчує фінансову автономію місцевих органів влади, є наявність у них прав прийняття рішень у сфері власних фінансів. Важливим показником фінансової автономії є коефіцієнт податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці.

Міжбюджетні відносини є складним явищем і охоплюють правові, економічні та політичні аспекти. Політичний аспект пов'язаний з організацією державної влади в країні, реалізацією державних та місцевих інтересів, з можливістю органів державної влади ухвалювати законодавство, яке б максимально збалансувало державні та місцеві інтереси.

Щодо правового аспекту, то міжбюджетні відносини мають юридично-правовий характер і можуть виникати лише в країнах, де існують суб'єкти публічної влади, відмінні від держави. Такі відносини держави, місцевого самоврядування та інших інститутів публічної влади з приводу задоволення суспільних потреб визначають Конституція та законодавчі аспекти країни, а також інші нормативні акти центральної влади. Цими аспектами розмежовують видатки Державного та місцевих бюджетів, за рахунок яких фінансують суспільні послуги, розподіляють доходи між Державним та місцевими бюджетами, встановлюють перелік делегованих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, визначають політику держави у сфері фінансового вирівнювання.

Економічний аспект характерний тим, що міжбюджетні відносини є відносинами між органами місцевого самоврядування з приводу формування та використання фінансових ресурсів. Він визначається економічними функціями держави та органами місцевого самоврядування і охоплює

розподіл видатків між Державним та місцевими бюджетами, розподіл доходів між рівнями бюджетної системи, розмір трансфертів, що передаються з Державного бюджету місцевим і навпаки, форми публічного контролю за витрачанням коштів Державного та місцевих бюджетів.

Отже, міжбюджетні відносини, як елемент бюджетного процесу, застосовують на всіх його стадіях та є необхідним інструментом у розв'язанні проблем, які виникають під час виконання завдань кожної стадії, забезпечують можливість переходу від однієї стадії до іншої, поєднуючи складання проектів бюджетів, їхній розгляд та затвердження, зумовлюючи якість виконання бюджетів, що дає всі підстави для завершення виконання бюджетів і переходу до стадії складання, розгляду й затвердження звітів про їх виконання. Слід відзначити останніми роками спостерігається більше зацікавлення науковців і практичних працівників місцевими бюджетами та міжбюджетними відносинами. Саме в їх працях відображаються інтереси усіх учасників бюджетного процесу, насамперед держави та регіонів, з іншого боку, фінансовий результат роботи регіонів залежить від фінансової політики держави.

В умовах євроінтеграційних процесів удосконалення механізму формування і використання коштів місцевих бюджетів в Україні є одним з найважливіших питань сьогодення, оскільки вони є фундаментом всієї бюджетної системи країни. Місцевий бюджет повинен займати одне з провідних місць в системі функціонування економіки держави, в тому числі в формуванні фінансових ресурсів, становлення макро- та мікроекономічних показників, розвитку міждержавних відносин тощо. Водночас, кошти місцевих бюджетів повинні бути сконцентровані на вирішенні завдань соціальної спрямованості та безумовне дотримання соціальних норм і гарантій громадян з використанням досвіду країн ЄС.

1.3. Фінансовий механізм організації міжбюджетних відносин в Україні.

Важливим етапом у розвитку людства є поява грошей і товарно-грошових відносин. Поява ж фінансів обумовлено не тільки наявністю товарно-грошових відносин, а й виникненням держави, яка надає своїм громадянам певні суспільні блага. Фінанси як об'єктивна економічна категорія існують незалежно від волі людей і є інструментом впливу на виробничо-торговельний процес суб'єктів господарювання.

Саме від обсягів бюджетних ресурсів та ефективного управління ними залежить вирішення проблем пов'язаних з їх формуванням і використанням та стабільність фінансової системи держави загалом. Одним із важливих завдань держави, з одного боку, є забезпечення своєчасного надходження коштів до бюджету, тобто формування бюджетних ресурсів, а з іншого – ефективно їх витрачання, тобто забезпечення їх використання для виконання державою своїх функцій.

Сьогодні фінансові відносини є невід'ємною частиною розвитку суспільства. Одним із завдань держави є проведення фінансової політики, яка спрямована на мобілізацію фінансових ресурсів, їх розподіл і використання для виконання державою своїх функцій.

Держава, як складна система, повинна розробити фінансову політику, тобто усвідомити куди саме слід прямувати на даному відрізку часу, а потім її реалізувати, втілити. Вона повинна мати надійні інструменти, за допомогою яких можна б було регулювати економічні процеси і виконувати свої функції. Одним із таких інструментів є фінансовий механізм з розгалуженою структурою. У процесі вироблення фінансової політики визначаються принципи побудови фінансового механізму, що дозволяє найбільш успішно виконати її завдання і за допомогою якого відбувається здійснення всієї діяльності держави в галузі фінансів. Для цього й створюється фінансовий механізм у формі методів, інструментів, важелів, які забезпечують формування необхідних потоків коштів. Вхідні потоки будуть формувати дохідну частину фондів, а вихідні – забезпечувати цільові

витрати, таким чином здійснюється практична реалізація цілей фінансової політики.

Фінансова політика на практиці реалізується за допомогою фінансового механізму, який визначає сукупність способів організації фінансових відносин, які застосовуються в суспільстві для забезпечення сприятливих умов соціального і економічного розвитку, склад і структура якого визначаються рівнем розвитку економіки, відносинами власності, історичними та національними особливостями окремої країни.

В фінансовій літературі термін "фінансовий механізм" використовують досить часто, але трактування його економічної сутності науковцями є різними.

Г. Г. Кірейцев розглядає це поняття у контексті діяльності підприємницьких структур, він зазначає, що фінансовий механізм - це сукупність методів реалізації економічних інтересів шляхом фінансового впливу на соціально-економічний розвиток підприємства. Складовими фінансового механізму є: фінансове забезпечення; фінансове регулювання; система фінансових індикаторів і фінансових інструментів, які дають змогу оцінити цей вплив [345, с. 102].

В.М. Опарін розглядає поняття "фінансовий механізм" більш широко і зазначає, що фінансовий механізм – це сукупність фінансових методів і форм, інструментів та важелів впливу на соціально-економічний розвиток суспільства [239, с. 48].

Близьке за сутністю визначення фінансового механізму дають і вчені В.І. Оспіщева та О.П. Близнюк. [242, с. 146]

В.Д. Базилевич та Л. О. Баластрик пропонують таке визначення: "Фінансовий механізм – це сукупність економіко-організаційних та правових форм і методів управління фінансовою діяльністю держави у процесі створення й використання фондів фінансових ресурсів з метою забезпечення різноманітних потреб державних структур, господарських суб'єктів і населення" [13, с. 175].

О. П. Кириленко пропонує таке визначення, що “фінансовий механізм – це сукупність конкретних форм і методів забезпечення розподільчих відносин, утворення доходів, фондів грошових коштів” [145, с. 36].

О. М. Ковалюк вказує, що “... фінансовий механізм – це система фінансових форм, методів, важелів та інструментів, які використовуються у фінансовій діяльності держави і підприємств за відповідного нормативного, правового та інформаційного їхнього забезпечення, в контексті відповідної фінансової політики на мікроекономічному та макроекономічному рівнях” [146, с. 91].

Із найбільш загальних позицій термін "механізм" означає сукупність складових (деталей) цілого (системи), які, взаємодіючи, служать для передачі і перетворення руху на кожному етапі і забезпечують рух системи у визначеному напрямку.

Організація міжбюджетних відносин в Україні здійснюється у відповідності до фінансового механізму.

З метою практичної реалізації фінансової політики у сфері міжбюджетних відносин важливою є розроблення механізму міжбюджетних відносин, що є сукупністю способів організації міжбюджетних відносин для забезпечення сприятливих умов економічного і соціального розвитку.

Ефективність механізму міжбюджетних відносин залежить від оцінки та підбору адекватних методів-способів впливу міжбюджетних відносин на соціально-економічний стан у регіоні.

Доцільно зазначити, що система міжбюджетних відносин повинна забезпечувати економічну ефективність, бюджетну відповідальність, соціальну справедливість, політичну консолідацію, територіальну інтеграцію.

Міжбюджетні відносини є одним із діючих фінансових механізмів держави, що функціонує з метою стабілізації та стимулювання розвитку економіки кожної країни і реалізується через сукупність форм, моделей, методів, інструментів, інституційно-правових структур організації міжбюджетних відносин (рис. 1.3)

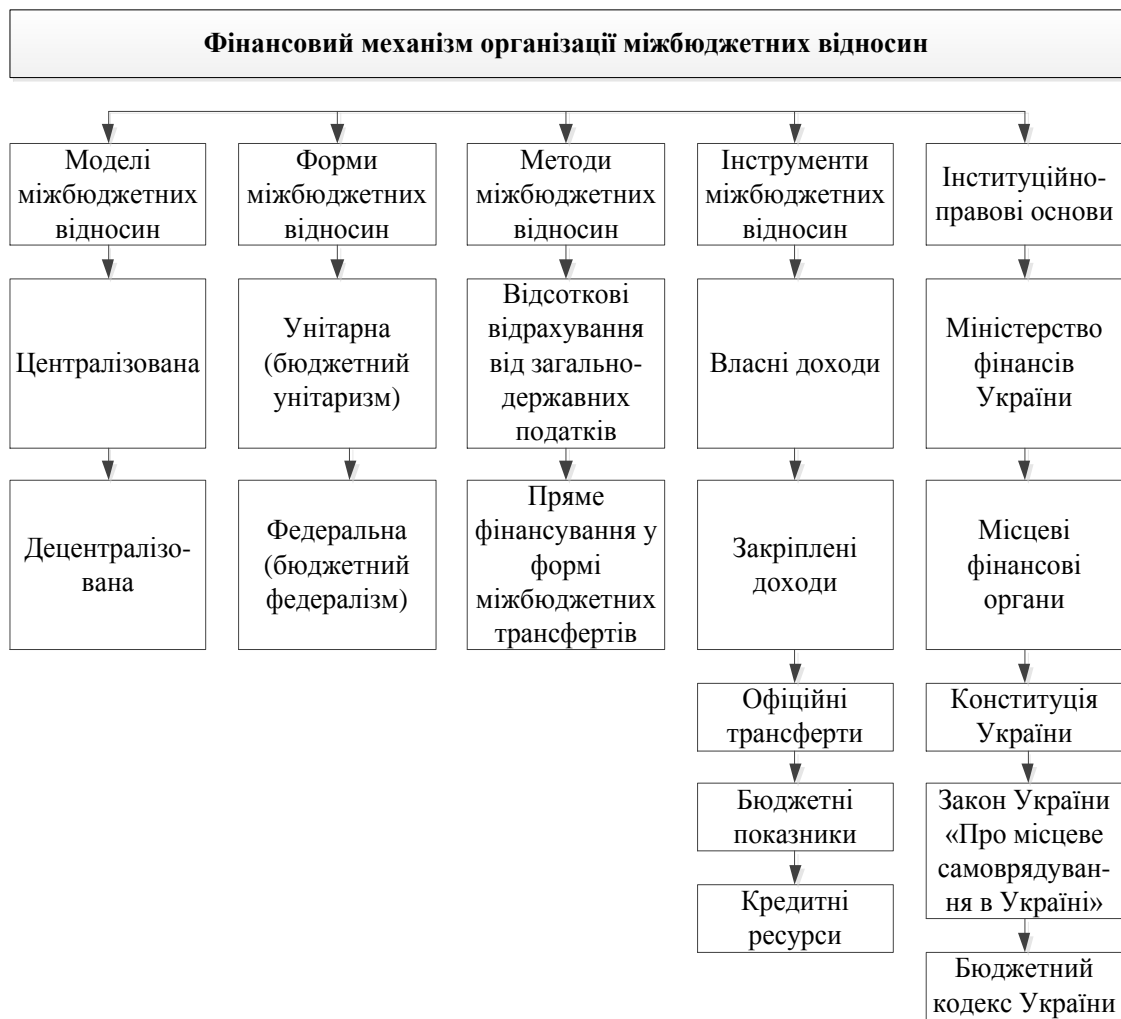


Рис. 1.3. Структура фінансового механізму організації міжбюджетних відносин

Джерело: розроблено автором.

Механізм організації міжбюджетних відносин має:

- сприяти гармонійному соціально-економічному розвитку регіонів;
- враховувати зацікавленість місцевих органів влади;
- базуватися не лише на нинішньому економічному стані регіонів, а й враховувати потенційні можливості.

Модель міжбюджетних відносин характеризується інституціональним підходом до визначення організаційних основ взаємовідносин між державними та місцевими органами влади, який пов'язаний з політикою уряду або місцевої адміністрації у вирішенні питання розподілу доходів та видатків за рівнями бюджетної системи. Згідно з фінансовою політикою держави, що відповідає державному устрою, можна визначити дві основні моделі міжбюджетних відносин: централізовану та децентралізовану.

Централізована модель властива для країн із тотальною роллю держави у всіх сферах господарського та соціального життя суспільства. Така модель спричинює зосередження управління в одних руках тим самим спричинює нехтування інтересами окремих громадян і соціальних груп. Формування місцевих бюджетів відбувається у нерозривному зв'язку з центральним бюджетом у межах консолідованого бюджетного плану держави. Але така модель містить і позитивні риси: єдність організації управління, підвищення організуючої здатності командної економіки, спрямування фінансових ресурсів на прискорення досягнення встановлених цілей [302, с. 48]

Незважаючи на позитивні риси централізованої моделі міжбюджетних відносин слід відмітити, що основними недоліками є: обмежені права органів місцевої влади у формуванні власних бюджетів; активне втручання у бюджетні фінансові потоки та перерозподіл бюджетних коштів на користь центральних органів влади та управління; висока частка трансферних платежів у доходах місцевих бюджетів, що впливає з їх залежності від центрального бюджету; пріоритетність національних економічних інтересів перед регіональними; авторитарність щодо розподілу податкових повноважень і надання фінансової допомоги місцевим органам влади; низька якість соціальних благ, що надаються на місцевому рівні.

У сучасних демократичних суспільствах у разі побудови незалежних бюджетних систем за орієнтир беруть принцип фінансової децентралізації, суть якого полягає у пошуку різноманітних механізмів перерозподілу фінансових ресурсів між центральним та локальним рівнями управління.

Політичною передумовою запровадження децентралізованої моделі міжбюджетного співробітництва є забезпечення демократичних прав для громадян країни та їх територіальних об'єднань.

Відомий німецький учений Ш. Бланкарт, наводячи аргументи на користь децентралізації, наголошував: "Структура демократичної держави має сприяти максимальній реалізації преференцій і пріоритетів громадян, що проживають на її території. З огляду на це доцільно дослідити, за яких умов колективні рішення відповідають преференціям громадян: коли вони

приймаються на рівні величезної унітарної держави чи в численних невеличких адміністративно-територіальних одиниць” [23, с. 74].

Децентралізована модель міжбюджетних відносин є ознакою економічного розвитку держави на демократичних засадах, сприяє розвитку і стійкості інститутів ринкової економіки, має певні принципи:

1. Невтручання держави в бюджетний процес муніципалітетів і регіонів.
2. Чітке розмежування видаткових повноважень між різними рівнями управління.
3. Дотримання інтересів членів територіальних громад та їхніх об'єднань, беручи до уваги цілі уряду.
4. Цілеспрямований розвиток фінансової автономії місцевого самоврядування.
5. Здійснення розподілу дохідних джерел на підставі бюджетних угод.
6. Незалежність від форми державного устрою [350, с. 302].

В Україні було прийнято децентралізовану модель міжбюджетних відносин, що істотно підвищило питому вагу місцевих бюджетів у загальній масі державних видатків. Але сучасна модель взаємовідносин бюджетів має всі ознаки централізованої бюджетної системи, приблизно 60 % бюджетних видатків здійснюються з Державного бюджету України, що свідчить про значну централізацію бюджетних коштів. Наслідком такої ситуації є слабкість фінансової забезпеченості місцевих бюджетів і нерозвиненість такого інституту, як місцеве самоврядування. Органи місцевої влади більшою мірою займаються делегованими державою повноваженнями, а не місцевими питаннями. Фінансування місцевих бюджетів частіше відбувається через систему міжбюджетних трансфертів, що не стимулює до збільшення власних надходжень.

У табл.1.2. показано відсоткове співвідношення видатків місцевих бюджетів щодо видатків державного бюджету, що відображає процес децентралізації в Україні протягом останніх років.

Сьогодні, при впровадженні тієї чи іншої моделі міжбюджетних відносин, центральна влада розв'язує проблеми, пов'язані зі значними територіальними

відмінностями у рівнях економічного та соціального розвитку та добробуту населення, з економічним розвитком територій. Переважання в механізмі тієї чи іншої моделі формує набір усіх наступних його елементів.

Таблиця 1.2

Співвідношення обсягу місцевих бюджетів і видатків державного бюджету України (млн. грн.)

| Рік | Видатки місцевих бюджетів, млн грн. | Видатки державного бюджету, млн.грн. | Видатки місцевих бюджетів у % до видатків державного бюджету |
|------|-------------------------------------|--------------------------------------|--|
| 2007 | 104853,2 | 174254,3 | 60,2 |
| 2008 | 138998,6 | 241490,1 | 57,6 |
| 2009 | 136254,9 | 242437,2 | 56,2 |
| 2010 | 159760,2 | 303588,7 | 52,6 |
| 2011 | 180987,8 | 333459,5 | 54,3 |
| 2012 | 222757,3 | 395681,5 | 56,2 |
| 2013 | 219845,3 | 403456,1 | 54,5 |
| 2014 | 225626,8 | 430217,8 | 52,4 |
| 2015 | 298409,6 | 576911,4 | 51,5 |

Джерело: Складено за звітними даними Державної казначейської служби України

Під формою організації фінансових відносин розуміється зовнішній порядок їх організації, тобто встановлення механізму акумуляції, перерозподілу і використання фінансових ресурсів та умов його реалізації на практиці. Форми міжбюджетних відносин у фінансовому механізмі організації міжбюджетних відносин безпосередньо залежать від державного устрою. За кількістю та змістом форм державного устрою розрізняють дві основні теоретичні форми організації міжбюджетних відносин, а саме унітарна та федеративна, аналогічно виникають поняття “міжбюджетний федералізм” та “бюджетний унітаризм”

Україна, відповідно до статті 2 Конституції є унітарною державою, основою якої є цілісність, неподільність, відсутність у своєму складі інших державних утворень, функціонування єдиної системи права. Відповідно до унітарного устрою, в Україні міжбюджетні відносини базуються на засадах, визначених центральною владою та її законодавчо-правовими актами.

Деякі вітчизняні автори вважають, що бюджетний унітаризм є формою бюджетного устрою в унітарній державі, яка передбачає реальну участь усіх ланок бюджетної системи в єдиному бюджетному процесі, в рівній мірі орієнтованого на врахування усіх учасників бюджетної системи. В. І. Кравченко визначає бюджетний унітаризм як форму внутрішніх міжурядових відносин, основні принципи організації яких визначаються центральною владою. Місцевій та регіональній владі при цьому відводиться досить пасивна роль. У рамках бюджетного унітаризму центральна влада здійснює активну політику забезпечення єдиних стандартів громадських послуг по всій території країни, вирівнює фіскальні дисбаланси [156, с. 251].

Під бюджетним унітаризмом необхідно розуміти організацію відносин між державним бюджетом України та місцевими бюджетами, а також між окремими ланками місцевих бюджетів на основі єдиних визначених і законодавчо закріплених державою принципів, інструментів і методів, які використовуються для забезпечення соціально-економічних інтересів центру, місцевих органів влади та органів самоуправління і спрямовані на досягнення єдиних стандартів громадських послуг по всій території країни [352, с. 67].

У бюджетному унітаризмі організація міжбюджетних відносин визначається центральними органами влади у відповідності із законодавством. Центральна влада наділена більшими правами і відіграє значну роль у забезпеченні населення державними та громадськими послугами, визначає перелік делегованих органам місцевого самоврядування повноважень, мінімальні соціальні стандарти послуг на території всієї країни, здійснює фінансове вирівнювання. Бюджетний унітаризм передбачає розмежування повноважень між центральними та місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування. Міжбюджетні відносини будуються відповідно до Конституції, природи державної влади та потреб місцевого самоврядування.

У рамках бюджетного унітаризму політика центрального уряду спрямовується на забезпечення однакового рівня надання послуг суспільного сектора економіки на всій території держави, що підтверджує централізацію взаємовідносин між бюджетами.

Кожна унітарна держава сформувала індивідуальну, властиву тільки їй модель внутрішніх міжурядових фінансових відносин. Цей процес названо децентралізацією. Децентралізація охопила й фінансово-бюджетну сферу та сферу міжурядових фінансових відносин. Протягом останніх двох десятиріч як розвинуті країни, так і країни, що розвиваються, виявляють глибоку зацікавленість впровадженням децентралізації управління. У західних країнах децентралізація є ефективним інструментом, що застосовується для реорганізації уряду з метою надання державних послуг у найбільш придатний спосіб. Країни, що розвиваються, переходять до децентралізації управління, щоб позбутися надмірних витрат у наданні державних послуг, макроекономічної нестабільності, а також для прискорення процесу економічного зростання.

Другою формою організації міжбюджетних відносин є федеративна (бюджетний федералізм). Бюджетний федералізм представлений такою організацією бюджетних відносин, яка дає змогу в умовах самостійності й автономії кожного бюджету забезпечувати на території всієї країни її населенню рівний і гарантований державою перелік суспільних послуг (безпека, соціальний захист, освіта та ін.), а для цього органічно поєднувати фіскальні інтереси держави з інтересами її суб'єктів; розрізняти бюджетні повноваження, бюджетні видатки і доходи; розподіляти і перерозподіляти бюджетні ресурси між державним бюджетом і бюджетами місцевих органів влади, вирівнюючи бюджетну забезпеченість територій, які перебувають у різних соціально-економічних, географічних, кліматичних та інших умовах.

Термін «бюджетний федералізм» вперше був введений американським вченим У. Оутсом і в зарубіжній економічній літературі використовувався для характеристики бюджетних систем федеративних й унітарних держав.

Теорію бюджетного федералізму розвинули такі зарубіжні вчені, як В. Лексін та О. Швецов, Р. Масгрейв, У. Оутс, Ч. Тібу. Основні положення теорії бюджетного федералізму – бюджетна децентралізація, наявність різних рівнів бюджетної системи, існування автономних джерел надходжень, право самостійно розпоряджатися бюджетними коштами, забезпечення виконання делегованих повноважень відповідними доходними джерелами. Дотримання

таких принципів допоможе значно спростити процес досягнення самодостатності кожного рівня бюджетної системи шляхом оптимізації трансфертних платежів та зменшення їх обсягів. Головною метою запровадження окремих елементів бюджетного федералізму має стати те, що бюджетний федералізм зменшує роль суб'єктивного чинника під час ухвалення бюджетних рішень і посилює значення моделей надання трансфертів.

У багатьох унітарних країнах у сфері внутрішніх міжурядових фінансових відносин активно почали застосовувати окремі принципи бюджетного федералізму. Це стосується розмежування між різними рівнями влади видатків та компетенції щодо їх здійснення. Центральна влада широко використовує механізм консультацій з місцевою та регіональною владами через відповідні асоціації. Розширилась фіскальна автономія місцевої та регіональної влад.

Розрізняють дві основні групи моделей бюджетного федералізму – децентралізовані та кооперативні.

Децентралізовані моделі бюджетного федералізму характеризуються значною фіскальною автономією регіональних та місцевих влад, слабкістю зв'язків між різними рівнями влади, порівняно обмеженим співробітництвом. Для цих моделей властивою ознакою є те, що центральна влада фактично не займається проблемами фінансового вирівнювання, мало уваги звертає на фіскальні дисбаланси в розвитку окремих територій. Отже, місцева влада за такої моделі має покладатися передусім на власні сили. Ця модель бюджетного федералізму характерна, насамперед, для США.

Для кооперативних моделей бюджетного федералізму, навпаки, властиві тісна співпраця різних рівнів влади, активна політика центральної влади з подоланням фіскальних дисбалансів на різних рівнях управління та фінансового вирівнювання. За таких моделей бюджетного федералізму центральна влада активно турбується про забезпечення єдиних стандартів громадських послуг у межах усієї території країни. Кооперативні моделі бюджетного федералізму характерні для більшості федеративних європейських держав, зокрема для ФРН та Австрії.

В Україні необхідні дієві заходи у забезпеченні однакового доступу до необхідних публічних послуг та єдиної вартості цих послуг для їх одержувачів, відповідність якості життя кожного громадянина рівню, гарантованому державою. Втіленню зазначених заходів сприятиме побудова міжбюджетних відносин в Україні за принципами бюджетного федералізму. Бюджетний устрій держави на засадах бюджетного федералізму передбачає нормативно-правове встановлення бюджетних повноважень та зобов'язань двох рівноправних учасників – державних та місцевих органів влади й управління, а також механізм взаємодії в реалізації бюджетного процесу (на всіх його стадіях).

Бюджетний федералізм передбачає підхід до фінансового територіального вирівнювання не так за рахунок трансфертів, як за рахунок підтримки економічної територіальної конкуренції, підвищенні значення місцевих податків і зборів у місцевому бюджеті. Місцеві органи влади повинні мати можливість провадити ефективну локальну бюджетну політику.

Ідеалом моделі бюджетного федералізму є тотожність обсягу доходних повноважень бюджету до відповідальності за видатками, закріпленими за певним видом державної влади. Бюджетний федералізм потребує такого рівня повноважень на місцях, за якого децентралізовано прийняті заходи та програми розвитку забезпечуватимуться власними, самостійно здобутими ресурсами, у тім числі самостійний пошук джерел фінансування.

Проблеми бюджетного федералізму активно дискутують в Європі, що не в останню чергу пов'язано зі спробами застосувати його принципи для країн з унітарним державним устроєм.

Методами організації фінансових відносин у фінансовій науці називаються способи формування фінансових ресурсів та практичного здійснення операцій, пов'язаних з фінансами. У вітчизняній бюджетній практиці до числа методів формування міжбюджетних відносин відносять: відсоткові відрахування від загальнодержавних податків і доходів, які надходять до місцевих бюджетів та пряме фінансування бюджетів у формі міжбюджетних трансфертів. (рис. 1.4).

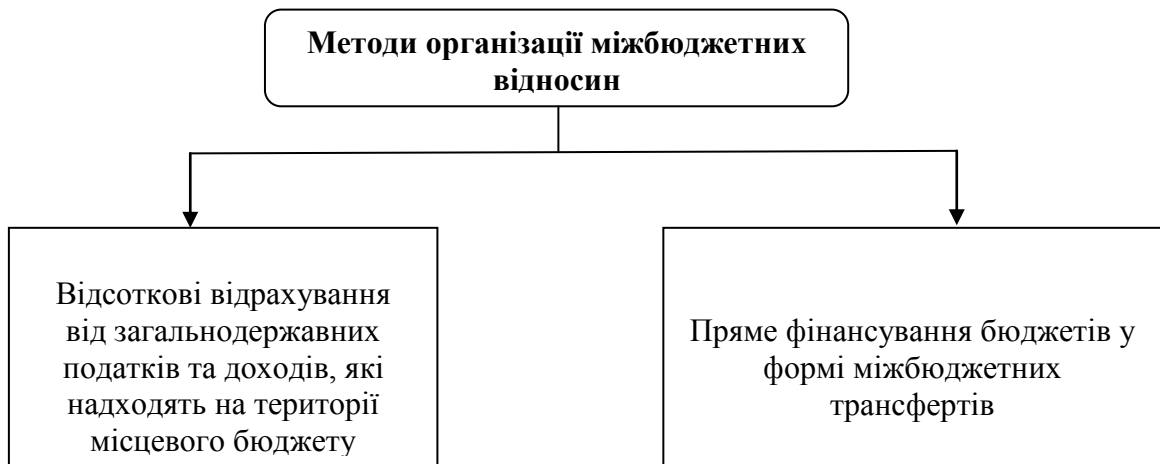


Рис. 1.4. Методи організації міжбюджетних відносин [168]

Метод відсоткових відрахувань є первинним методом, який застосовують, в основному, на такій стадії бюджетного процесу як бюджетне планування та прогнозування. Він передує використанню інших методів міжбюджетних відносин. Цей метод базується на реальних фінансових можливостях адміністративно-територіальних одиниць (на обсягах податків, зборів, обов'язкових платежів, які збирають із власних територій), дозволяє найкраще поєднати інтереси органів влади різних рівнів й територій і був започаткований у 1930-х роках разом із проведенням податкової реформи. Відсоткові відрахування передбачають надходження до місцевих бюджетів частини загальнодержавних податків і доходів, що справляються на даній території.

Однак, за умов функціонування бюджетної системи, як правило, за централізованою моделлю відсоткові відрахування здійснюють на короткостроковій основі (в основному рік, однак можливі зміни і в межах року) залежно від потреб місцевих бюджетів у бюджетних ресурсах. За цих умов нормативи відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків зборів і обов'язкових платежів затверджують не тільки законодавством про бюджетну систему, а й законом про Державний бюджет на відповідний рік.

Досвід багаторічного використання цього методу (особливо в умовах централізованої бюджетної системи, властивої командно-адміністративній економіці) обов'язково підводив багатьох економістів до висновку щодо його переваг, серед яких відзначали такі переваги цього методу: збалансування

місцевих бюджетів проводять із застосуванням гнучких дохідних джерел, тобто здійснюються ефективно; забезпечення зацікавленості місцевих фінансових органів у повній мобілізації не лише власних дохідних джерел, а й загальнодержавних податків, тому що визначену частину можна одержати лише за умов їхнього повного надходження; місцеві фінансові органи несуть відповідальність за своєчасне та повне надходження загальнодержавних податків і зборів; використання податків, зборів та обов'язкових платежів, які мають вагому фіскальну роль для зведеного бюджету при наповненні місцевих бюджетів, уникаючи зайві грошові потоки через вищий бюджет.

Результативність методу відсоткових відрахувань пояснюється також тим, що закріплені доходи традиційно у нас використовують такі, які характеризуються: рівномірністю надходження в часі; достатньо великими розмірами надходжень; рівномірністю надходження по території країни; захищеністю від дії економічних та інших чинників, які могли б зумовити коливання в обсягах доходів.

У світі існує два варіанти застосування методу процентних відрахувань. Поширення того чи іншого методу залежить від ступеня реальної автономії місцевих органів влади. Так, при значному ступені автономії місцевих бюджетів передбачають закріплення регулюючих доходів на достатньо тривалий термін із твердо фіксованими нормами відрахувань. Такі положення закріплює законодавство про бюджетну систему і вони діють в багатьох розвинених країнах.

У вітчизняній практиці бюджетного регулювання у відповідні періоди застосовували різні види нормативів відсоткових відрахувань від регулюючих податків: єдині нормативи для місцевих бюджетів усіх адміністративно-територіальних одиниць; єдині в межах певних груп місцевих бюджетів (наприклад, залежно від рівня податкового потенціалу і бюджетної забезпеченості на одного жителя), тобто групові нормативи; індивідуальні нормативи для кожного місцевого бюджету (рис. 1.5).

Принцип рівності передбачає єдині нормативи відрахування в місцеві бюджети по всій території України, що робить неможливим вирівнювання

бюджетного забезпечення, оскільки кожен регіон має свої особливості соціально-економічного розвитку.

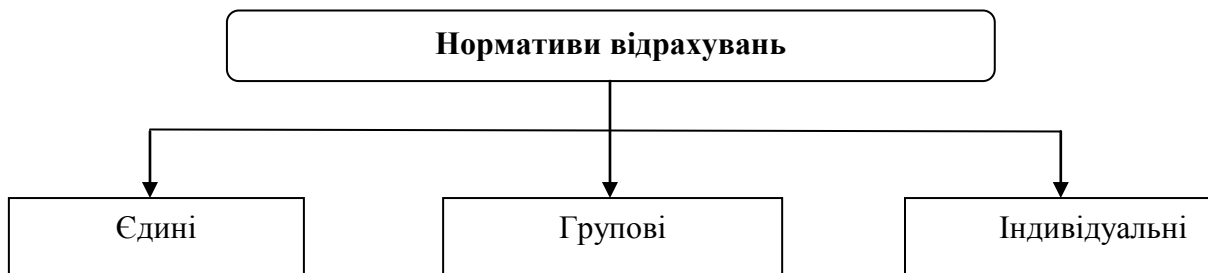


Рис. 1.5. Види нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та доходів [168]

Другим методом механізму організації міжбюджетних відносин є пряме фінансування у формі міжбюджетних трансфертів, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого. В останні роки перевага від методу відсоткових відрахувань перейшла до методу міжбюджетних трансфертів. Протягом останніх років відбувається ріст питомої ваги міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетах (таб. 1.3). Дані наведені у таблиці підтверджують зростання питомої ваги міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів та їхню важливість у збалансуванні місцевих бюджетів й фінансуванні державних повноважень, що передаються місцевим органам влади і місцевого самоврядування.

Таблиця 1.3

Міжбюджетні трансферти у доходах місцевих бюджетів України за 2009 – 2015 роки

| Показники | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Доходи місцевих бюджетів України (млрд. грн.) | 134,6 | 159,4 | 181,5 | 225,3 | 221,0 | 231,7 | 294,5 |
| Міжбюджетні трансферти(млрд. грн.) | 63,4 | 78,9 | 94,9 | 124,5 | 115,8 | 130,6 | 174,0 |
| Питома вага (%) | 47,2 | 55,8 | 52,3 | 55,3 | 52,4 | 56,4 | 59,1 |

Джерело: Складено за звітними даними Державної казначейської служби України.

Відповідно до статті 96 Бюджетного кодексу України міжбюджетні трансферти поділяються на: базову дотацію (трансферт, що надається з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій); субвенції (міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції); реверсну дотацію (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій); додаткові дотації.

Якщо обсяг видатків перевищує доходи місцевих бюджетів, ці бюджети отримують базову дотацію, яка є нецільовим трансфертом, її надають з метою вирівнювання дохідної спроможності бюджету. У свою чергу, доходи бюджетів місцевого самоврядування є показником спроможності місцевого бюджету зібрати кошти, у тому числі податки і збори (обов'язкові платежі), які закріплені за місцевими бюджетами на постійній основі. Якщо надходження від цих джерел фінансування є недостатніми для покриття видатків, бюджети мають право на отримання базової дотації з Державного бюджету України. Проте розмір такої дотації не завжди може дорівнювати перевищенню зазначених видатків над реальними доходами з кількох причин.

По-перше, при плануванні доходів неможливо точно визначити, який обсяг реальних доходів отримає бюджет від податків та зборів (обов'язкових платежів). Розмір надходжень від податків та зборів залежить від: загальної кількості їх платників на території певного місцевого самоврядування та кількості платників, які реально сплатять податки у повному обсязі; активності економічної діяльності на цій території; сумлінності праці державних органів, які несуть відповідальність за справляння податків і зборів (обов'язкових платежів) та своєчасне стягнення боргів перед бюджетом тощо.

По-друге, має місце недостатність коштів державного бюджету для покриття повного обсягу перевищення зазначених видатків місцевого самоврядування над визначеними доходами. Тому, плануючи доходи, які враховують при визначенні обсягу дотації вирівнювання, обчислюють

відносну (а не абсолютну) платоспроможність відповідного міста чи району, а також використовують фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, коригувальні коефіцієнти і коефіцієнт вирівнювання. Останній показує, яка частка перевищення визначених видатків над доходами залишається “непокритою” дотацією вирівнювання через недостатність коштів для цього в Державному бюджеті України.

Порядок та умови надання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам визначаються Кабінетом Міністрів України. Розподіл додаткових дотацій між місцевими бюджетами здійснюється на підставі критеріїв визначених Кабінетом Міністрів України. У Державному бюджеті України затверджується обсяг міжбюджетних трансфертів окремо для кожного з відповідних місцевих бюджетів, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів [37].

З метою підвищення ефективності механізмів бюджетного регулювання і, насамперед, системи міжбюджетних трансфертів, необхідно розробити чіткі і прозорі критерії, відповідно до яких можна оцінювати результати державної політики вирівнювання доходів регіональних бюджетів. Також необхідно максимально спростити механізми розрахунків міжбюджетних трансфертів на основі використання об’єктивних кількісних показників та зрозумілих і дійових стимулів по підвищенню дохідної бази місцевих бюджетів.

Структура доходів місцевих бюджетів за останні роки також свідчить про постійне зростання частки міжбюджетних трансфертів і зростаючу залежність місцевих органів влади та місцевого самоврядування від органів центральної влади (табл.1.4).

За подібних умов спостерігається зниження мотивації органів місцевої влади до зростання податкових надходжень, пошуку інших джерел наповнення місцевих бюджетів та ефективного використання наявних бюджетних коштів.

Невелика частка податкових надходжень та відсутність її поступового зростання свідчить про необхідність суттєвого розширення податкової бази місцевих бюджетів в національній економіці України.

Доходи місцевих бюджетів України у 2009-2013 роках, у %

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------|------|------|------|------|
| Доходи місцевих бюджетів України всього, в т.ч. | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| - податкові надходження; | 44,3 | 42,7 | 40,3 | 38,2 | 41,3 |
| - не податкові надходження; | 5.8 | 5.6 | 5.9 | 5.6 | 5.5 |
| - доходи від операцій з капіталом; | 2.0 | 1.6 | 1.0 | 0.7 | 0.6 |
| - цільові фонди; | 1.2 | 1.0 | 0.5 | 0.3 | 0.2 |
| - офіційні трансферти. | 46,7 | 49,1 | 52,3 | 55,2 | 52,4 |

Джерело: Складено за звітними даними Державної казначейської служби України

Неподаткові надходження є важливим джерелом доходів бюджетів різних рівнів і являють собою фінансово-економічні відносини які виникають у господарській системі країни у процесі здійснення неподаткових методів формування доходів бюджету, внаслідок реалізації або передачі прав власності на державне майно, адміністративного регулювання шляхом сплати дозвільних платежів та здійснення процедур ліцензування, компенсації заподіяної шкоди державі, штрафних санкцій тощо. Водночас їх обсяг значно менший від податкових надходжень, що відображено у табл. 2.

До інструментів реалізації механізму організації міжбюджетних відносин належать: власні доходи, закріплені доходи, офіційні трансферти, бюджетні позики, кредитні ресурси.

За економічною природою власні доходи місцевих бюджетів – це доходи, які формуються внаслідок дій і рішень, прийнятих місцевими органами самоврядування. Власними вважають доходи місцевих бюджетів, які одночасно забезпечують такі вимоги:

- є територіально локалізованими;
- безпосередньо залежать від функціональної діяльності органів місцевої влади й управління;
- повністю контролюються процеси їх справляння;

— використовуються на заходи і програми, визначені попередньо органами місцевого самоврядування з урахуванням пріоритетів соціально-економічного розвитку територій.

Власні доходи забезпечують принцип самостійності бюджетів усіх рівнів, включаючи і державний бюджет України. До власних належать доходи місцевих бюджетів, що формуються внаслідок рішень, які приймають органи місцевого самоврядування. Такі доходи повною мірою надходять до місцевих бюджетів. В Україні в жодному із законодавчих актів немає чіткого визначення переліку власних доходів.

До власних доходів належать: місцеві податки і збори, платежі, що встановлюються місцевими органами влади; доходи комунальних підприємств; доходи від майна, що належить місцевій владі, та ін.

Частка власних доходів місцевих бюджетів в Україні є вкрай незначною, і, таким чином, принцип самостійності цих бюджетів залишається поки що декларованим, а питома вага в структурі загальних доходів місцевих бюджетів – непомітною.

Закріпленими є доходи, які на довготривалій основі передаються до місцевих бюджетів у повному розмірі або за визначеною, єдиною для всіх бюджетів часткою. За своєю економічною сутністю закріплені доходи місцевих бюджетів – це загальнодержавні податки, збори чи доходи, які традиційно формують дохідну частину місцевих бюджетів (зокрема, податок на доходи фізичних осіб, державне мито, плата за спеціальне використання природних ресурсів тощо). Закріплені доходи також є основою самостійності місцевих бюджетів. Закріплені доходи місцевих бюджетів формують основу при визначенні податкової спроможності адміністративно-територіальної одиниці. Обсяги закріплених доходів безпосередньо впливають на величину наданих за рахунок коштів державного бюджету міжбюджетних трансфертів.

Бюджетним кодексом запропоновано новий порядок формування доходної частини місцевих бюджетів. Закріплення доходів за бюджетами місцевого самоврядування зроблено на засадах:

— забезпечення стабільності і передбачуваності надходжень для довгострокового прогнозування доходів бюджетів;

- встановлення взаємозв'язку між обсягами податків, що сплачують на території, та рівнем бюджетних послуг, які отримує платник податку;
- закріплення переліку доходів за бюджетами місцевого самоврядування, які мають стимулювати органи місцевого самоврядування до нарощування податкової бази та мають стабільнішу базу оподаткування.

Перелік закріплених доходів місцевих бюджетів визначається чинним законодавством.

Власні та закріплені доходи місцевих бюджетів часто виявляються недостатніми для фінансування видатків органів місцевого самоврядування. Тому з метою збалансування дохідної і видаткової частин місцевих бюджетів використовують офіційні трансферти, а також здійснення фінансового вирівнювання. Крім того, цільові трансферти (субвенції) надаються відповідно до передачі чи делегування функцій органів державної виконавчої влади місцевому самоврядуванню, яке згідно з вимогами законодавства, повинно супроводжуватися передачею необхідних фінансових ресурсів.

Одним із важливих методів взаємовідносин державного бюджету з бюджетами органів місцевого самоврядування є трансферти. Система трансфертів дає змогу збалансувати міжбюджетні відносини в разі виникнення дефіциту в бюджетах територіальних громад при їхній низькій платоспроможності, що не відповідає функціям, покладеним на органи місцевого самоврядування відповідного рівня. Трансфертному методу фінансування віддають перевагу країни, що застосовують в галузі міжбюджетних відносин децентралізовану модель.

Відповідно до статті 96 та 97 Бюджетного кодексу міжбюджетні трансферти можна поділити на три групи.

До першої групи належать трансферти, що здійснюються в порядку вирівнювання бюджетної спроможності на безоплатній і безповоротній основі для покриття поточних видатків (базова дотація, реверсна дотація (кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій).

До другої групи належать трансферти, що надаються для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення

про надання субвенції (субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою; субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів); освітня субвенція; субвенція на підготовку робітничих кадрів; медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру; субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження; субвенція на проекти ліквідації вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідвідних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50 відсотків).

До третьої групи належать інші безумовні трансферти, що надаються на безоплатній і безповоротній основі у вигляді дотації (інші додаткові дотації та інші субвенції) [37].

У процесі виконання бюджету і в разі виникнення касових розривів у зв'язку з не збіганням у часі фінансування і надходження доходів використовуються бюджетні позички. Але у випадку виникнення дефіциту бюджету використання бюджетних позичок є неможливим, оскільки обов'язковою умовою його для застосування є тимчасовість та обов'язкове повернення, а у дефіцитних бюджетів не буде відповідних надходжень для відшкодування.

Державна казначейська служба України за погодженням з Міністерством фінансів України має право залучати на поворотній основі кошти єдиного казначейського рахунку для покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, Пенсійного фонду України та для надання середньострокових позик місцевим бюджетам.

Обсяги тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, пов'язаних із забезпеченням захищених видатків загального фонду в обов'язковому порядку покриваються Державною казначейською службою України в межах поточного бюджетного періоду, а тимчасові касові розриви Пенсійного фонду України, пов'язані з виплатою пенсій, - у межах фактичного дефіциту коштів на цю мету за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку на

договірних умовах без нарахування відсотків за користування цими коштами з обов'язковим їх поверненням до кінця поточного бюджетного періоду.

У разі розміщення коштів місцевого бюджету на депозитах або обслуговування коштів місцевого бюджету в частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ в установах банків обсяги тимчасових касових розривів за загальним фондом місцевого бюджету не покриваються за рахунок коштів єдиного казначейського рахунку.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування, місцеві органи влади повинні мати право доступу на ринки позичкового капіталу для залучення додаткових фінансових ресурсів для соціально-економічного розвитку певної території.

Розширення доступу органів місцевої влади до фінансових ринків має основні переваги: насамперед, це дасть змогу отримати більший обсяг ресурсів для фінансування інфраструктури; по-друге, вихід місцевих органів влади на ринок капіталів підвищує їхню ринкову дисципліну, фіскальну прозорість та якість управління; по-третє, фінансування за рахунок облігацій може стати альтернативою банківському фінансуванню, розвиваючи таким способом фінансовий ринок.

Органи місцевого самоврядування, відповідно до законодавства України, можуть брати участь у фінансово-кредитних відносинах.

Для місцевих рад та органів територіального громадського самоврядування, які є юридичними особами, встановлено право користуватися на договірних засадах кредитами на виробничі та соціальні потреби.

Місцеві запозичення в країнах з розвинутими ринковими економіками – одне з основних джерел фінансування довгострокових інвестиційних проектів на місцевому рівні.

Місцеві запозичення проводять з метою фінансування бюджету розвитку та використовують для створення, приросту чи оновлення стратегічних об'єктів довготривалого користування або об'єктів, які забезпечують виконання завдань місцевої влади, спрямованих на задоволення інтересів населення територіальних громад. Порядок здійснення

місцевих запозичень передбачений Кабінетом Міністрів України відповідно до умов, визначених Бюджетним кодексом України.

Розмір внутрішніх позик встановлюється обласними та міськими радами. Загальний обсяг випущених внутрішніх позик регулює Верховна Рада України в межах визначеного законом внутрішнього державного боргу. Органи місцевого самоврядування, встановлюючи розмір місцевих позик та кредитів, обов'язково погоджують його з Міністерством фінансів України.

Ще однією підсистемою механізму міжбюджетних відносин є інституційно-правові структури організації міжбюджетних відносин, її складають різноманітні правові норми, правила, угоди, що регламентують порядок здійснення співробітництва між бюджетами. В Україні міжбюджетні відносини регулюються такими нормативними актами: Конституцією України [150], Бюджетним кодексом України [37], Законом України “Про місцеве самоврядування” [106], Законом України “Про Державний бюджет України на певний рік”, Європейською Хартією місцевого самоврядування [84], тощо, які є елементами інституційно-правової структури.

У статті 95 Конституції України вказано, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами, а держава прагне до збалансованості бюджету України.

Окрім того, у статті 142 визначено матеріальну та фінансову основу місцевого самоврядування, до складу якої належать рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

У статті 143 Конституції України окреслено головні повноваження обласних та районних рад, які визначають особливості організації міжбюджетних відносин на рівні “держава-регіон”. Зокрема, у Конституції України зазначено, що обласні та районні ради затверджують районні й обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних

проектів, з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їхнє виконання. У цій статті зазначено, що органам місцевого самоврядування закон може надавати окремі повноваження органів виконавчої влади, а держава фінансує виконання цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Безумовним досягненням Бюджетного кодексу на шляху врегулювання міжбюджетних відносин є чітке розмежування видатків як між державним і місцевими бюджетами, так і між окремими видами місцевих бюджетів (бюджетами місцевого самоврядування, районними, обласними).

У кодексі розмежування видатків між державним бюджетом і місцевими бюджетами зроблено відповідно до встановленого конституційного рівня повноважень та основних принципів. Розмежування видатків за видами бюджетів здійснено для забезпечення стабільного та уніфікованого порядку фінансування суспільних послуг, встановлення відповідальності за якість надання цих послуг та максимального наближення послуг до їх безпосереднього споживача.

Інституційно-правовими структурами реалізації міжбюджетних відносин є Міністерство фінансів України, місцеві фінансові органи, Державне казначейство України, територіальні управління державного казначейства України.

Отже, сукупність форм, методів формування і використання бюджетних ресурсів, що становлять бюджетний механізм, повинна бути орієнтована на пошук компромісу інтересів всіх учасників бюджетного процесу в напрямку вирішення завдань стимулювання економічного росту, прискорення науково-технічного прогресу, формування позитивних структурних зрушень, розвитку ключових галузей відповідно до державних пріоритетів.

Результатом проведеного дослідження фінансового механізму організації міжбюджетних відносин, є наукове і законодавче обґрунтування, суті цих взаємовідносин, дозволяє чіткіше висвітлити суть функціонування в економіці бюджетних взаємозв'язків, глибше розкрити всі складові його дії, проаналізувати широкий спектр інструментарію і методів та свідчить про їх взаємозалежність.

Висновки до розділу 1

Дослідження теоретико-організаційних засад міжбюджетних відносин дозволило сформулювати наступні висновки:

На сьогодні відродження в Україні на конституційній основі інституту самоврядування з відповідними органами управління та самодостатніми місцевими бюджетами, запровадження практики делегування державних повноважень місцевим органам влади створюють надійну основу для формування європейських стандартів організації суспільного життя і водночас зумовлюють пошук нових шляхів забезпечення стабільності бюджетної системи, стійкості міжбюджетних відносин та підвищення ефективності бюджетного регулювання соціально-економічного розвитку суспільства.

В економічній літературі існують різні підходи до визначення економічної системи, а саме: як сукупність відносин між людьми, що складаються з приводу виробництва, розподілу, обміну і споживання економічних благ; як сукупність людей об'єднаних спільними економічними інтересами; як історично визначеного способу виробництва; як особливим чином упорядкованої системи зв'язків між виробниками та споживачами матеріальних і нематеріальних благ; як сукупності економічних процесів, що функціонують у суспільстві на основі притаманних йому відносин власності та організаційно – правових норм, тощо.

Зміна соціально-економічних формацій – тривалий, важливий та багатогранний процес, одна з умов становлення сучасної світової економічної системи, характерною рисою якої є регулювання різнобічних аспектів суспільного життя, у тому числі сфери міжбюджетних відносин.

Організацію міжбюджетних відносин значною мірою визначають фінансові інструменти, що притаманні тій чи іншій економічній системі. Система міжбюджетних відносин залежить також від політичної системи держави, від політичних інструментів держави, культури і методів збирання й витрачання коштів від податків.

Ефективність регулювання міжбюджетних відносин прямо залежить від рівня нормативно-правового забезпечення діяльності місцевих бюджетів. Розуміння суті власного бюджетного потенціалу територіально-адміністративних одиниць допоможе ідентифікувати напрями розвитку територій і виробити оптимальну стратегію їх досягнення.

Загалом концептуальні засади побудови міжбюджетних відносин у період трансформаційних змін залежать від економічної системи держави і мають принципові відмінності за умов ринкової та командної економік. Особливості й аналіз нормативної бази України показав, що існує низка проблемних питань з обліку витрат бюджетних коштів і використання їх за цільовим призначенням.

Узагальнення розуміння різними дослідниками поняття “міжбюджетні відносини” , дало змогу сформулювати таке їх визначення: міжбюджетні відносини – це система економічних відносин, які в процесі визначення алгоритму перерозподілу доходів і видатків між окремими рівнями та ланками бюджетної системи та дотримання прав, обов’язків і відповідальності органів влади за організацію бюджетного процесу, забезпечують збалансування кожного виду бюджету і соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць.

Міжбюджетні відносини є одним із діючих фінансових механізмів держави, що функціонує з метою стабілізації та стимулювання розвитку економіки кожної країни і реалізується через сукупність форм, моделей, методів, інструментів, інституційно-правових структур організації міжбюджетних відносин. Механізм організації міжбюджетних відносин має: сприяти гармонійному соціально-економічному розвитку регіонів; враховувати зацікавленість місцевих органів влади; базуватися не лише на

нинішньому економічному стані регіонів, а й враховувати потенційні можливості.

Протягом останніх двох десятиріч як розвинуті країни, так і країни, що розвиваються, виявляють глибоке зацікавлення впровадженням децентралізації управління. У західних країнах децентралізація є ефективним інструментом, що застосовується для реорганізації уряду в напрямі надання державних послуг найбільш ефективним способом. Країни, що розвиваються, переходять до децентралізації управління для того, щоб позбутися неефективності та неекономічності надання державних послуг, макроекономічної нестабільності, а також прискорити процес економічного зростання. Успіх реформування в напрямі фіскальної децентралізації тісно пов'язаний з розподілом відповідальності в державному секторі за територіальними органами влади. Скрізь у світі відомі загальні засади побудови децентралізованої системи міжбюджетних відносин, а саме розподіл повноважень для здійснення урядових функцій та надання бюджетних послуг, а також повноважень з отримання доходів, побудова системи міжбюджетних трансфертів та здатність місцевих урядів брати позики.

Як і будь-які зв'язки, відносини чи механізми, міжбюджетні відносини потребують регулювання. Проте, цей процес повинен передбачати вирішення двох суперечливих завдань. З одного боку, має бути збережена місцева ініціатива й зацікавленість у пошуку й мобілізації місцевих резервів фінансових ресурсів. З іншого, необхідно забезпечити формування належного фінансового потенціалу окремих адміністративно-територіальних одиниць і рівноцінне надання громадянам суспільних благ в усіх регіонах країни. Чітке й раціональне розмежування видаткових повноважень має забезпечити належну ефективність суспільного сектору, а оптимальний розподіл доходів – можливості повноцінного функціонування місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 2. МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ ОРГАНІЗАЦІЇ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В ЕКОНОМІЧНІЙ СИСТЕМІ

2.1. Принципи еволюційної економіки у дослідженні міжбюджетних відносин

Устрій держави проектується на її бюджетний устрій. Адміністративно-територіальний поділ країни визначає кількість ланок бюджетної системи відповідно до конституційно закріпленого права кожного рівня державної влади на свій бюджет. Бюджетне устрій базується на певній організації та принципах побудови бюджетної системи, визначає взаємозв'язки її ланок. Бюджетну систему загалом і міжбюджетні відносини, зокрема, доцільно досліджувати з позицій інституціоналізму, який має певні особливості щодо предмету й методології пізнання. Інституціоналізм в економічній науці, як відомо, робить головний акцент на аналізі інститутів, під якими розуміють правила і принципи поведінки економічних суб'єктів. Водночас інституціоналізм, як напрям економічних досліджень досить різномірний.

Ранні інституціоналісти заперечували методологічний індивідуалізм. Тобто, цілі та дії окремих суб'єктів зумовлені ситуацією в економіці загалом, а не навпаки, сформовані, значною мірою, суспільством. Господарючі суб'єкти розглядались не як максимізатори (чи мінімізатори) певної функції, а як носії різних набутих правил поведінки та соціальних норм. Неоінституційна теорія пропонує економічний аналіз ролі інститутів та їх впливу на господарство, базуючись на принципах обмеженої раціональності та методологічного індивідуалізму.

Інституціоналісти тлумачать економіку як еволюційну систему, щодо якої діє запропонований Т. Вебленом принцип кумулятивної причинності, що означає взаємодією різних економічних феноменів, що підсилюють один

одного. Загалом інституціоналізму властиве схвальне відношення до втручання держави в економіку, яке зумовлене великою роллю інформаційних витрат і витрат на прийняття рішень. Для ухвалення оптимального рішення доводиться здійснити витрати, пов'язані зі збором та опрацюванням інформації. Однак вигоди від цієї інформації заздалегідь не відомі. Крім того, безпосереднє прийняття рішення також вимагає значних витрат, а вигоди від зусиль, спрямованих на ухвалення рішення, також не відомі наперед. Ці витрати створюють перешкоди для оптимізаційної поведінки і є основою для формування правил, які не можна розглядати як результати оптимізації.

Через обмеженість ресурсів між господарюючими суб'єктами виникає конфлікт з приводу їх використання. Часто цей конфлікт усувають шляхом здійснення стандартизованих трансакцій, які є базовими інститутами суспільства. До таких інститутів належать і міжбюджетні трансферти, що відіграють важливу роль в системі державного управління соціально-економічним розвитком країни. Управлінські трансакції передбачають правові переваги одного з контрагентів, якому належить право прийняття рішення. Такі трансакції відіграють провідну роль в державних структурах та інших організаціях, які базуються на ієрархічних відносинах.

Виходячи з принципу раціональності, господарюючі суб'єкти у своїй господарській діяльності намагаються мінімізувати трансакційні витрати. З цією метою вони й формують інститути, які в неінституційному аналізі тлумачать як створені людьми обмеження, що структурують політичні, економічні та соціальні взаємодії.

У центрі уваги такого різновиду інституціоналізму як еволюційна економічна теорія перебувають незворотні зміни в господарській системі. Відбулось повернення до заперечення оптимізації та методологічного індивідуалізму. Прихильники еволюційної теорії розглядають її як логічний розвиток ідей А. Маршалла, І. Шумпетера і Т. Веблена, що спирається на застосування концепцій спадковості і відбору суспільних інститутів, зокрема,

пов'язаних з бюджетними відносинами. Найважливішим нововведенням у даних концепціях є відмова від поняття репрезентативного господарюючого суб'єкта та розгляд процесів, що ведуть до виникнення і зміни з плином часу моделей поведінки суб'єктів господарювання.

Інституційні зміни можуть виникати спонтанно, в результаті стихійної взаємодії окремих господарюючих суб'єктів, і свідомо, під впливом держави, що змінює ті чи інші формальні правила. Формальні й неформальні правила повинні відповідати одні одним. Відповідно мають відповідати одні одним і їх зміни (цей принцип отримав назву “конгруентності інститутів”). Наприклад, якщо держава переймає формальні правила з-за кордону, але ці правила докорінно не відповідають звичаям і традиціям даного суспільства, то таке запозичення не матиме успіху. Прикладом може слугувати впровадження норм цивілізованого ринкового підприємництва в мафіозне чи традиційне суспільство.

Оскільки неформальні правила та їх динаміка є найважливішими обмежуючими чинниками інституційних змін, варто відзначити такі їх властивості, як кумулятивність і еволюційність. Кумулятивність інституційних змін означає їх залежність від минулої траєкторії розвитку. Еволюційність цих змін вказує на їх поступовість і повільність.

Історію економік різних країн перспективно тлумачити саме з позицій інституційних змін. Там, де такі зміни виявлялися ефективними, тобто знижували трансакційні витрати, вони сприяли економічному зростанню. В інших країнах і періодах інституційні зміни гальмували господарський розвиток. В одних випадках таке гальмування було спричинене домінуванням неформальних правил, які перешкоджали розвитку ринкових відносин, в інших випадках – цілеспрямованими діями державних посадових осіб, що змінювали формальні правила в своїх особистих інтересах. Інституційна еволюція далеко не завжди сприятливо позначалася і позначається на стані і динаміці економічної системи, а домогтися ефективних змін за короткий термін неможливо. Крім того, економічний

розвиток, що супроводжується ускладненням характеру угод, призводить до зростання трансакційних витрат, які гальмують цей розвиток.

В основі еволюційної теорії, яка допускає набагато ширший спектр можливостей державного втручання в економічні процеси, ніж неокласична економічна теорія, лежить положення про нетотожність принципів адаптованості й ефективності. В ролі головного чинника, що обумовлює доцільність державного регулювання, виступає в даному разі необхідність коригувати не вади ринку, а відхилення еволюційної траєкторії розвитку, яка веде до досягнення максимального рівня адаптованості, від економічно ефективної траєкторії розвитку.

Сучасні держави функціонують у високо конкурентному фінансовому середовищі. На залучення ними необхідних фінансових ресурсів впливає податкова конкуренція між самими державами, між державами і транснаціональними корпораціями, між державами і населенням відповідних країн. Потенційні фінансові ресурси держави можуть відволікатись в офшорні зони, у тіньовий сектор національної економіки. За таких умов буває складно забезпечувати територіальну цілісність країни й не допускати критичного рівня соціальної напруги в суспільстві. До того ж у конкретний історичний період окремі регіони держави можуть розвиватись дуже нерівномірно через відмінності їх ресурсної бази. Класичні рівноважні економічні моделі не підходять для аналізу відповідних проблем. Небезпечно як допускати депресивний стан певних територій, так і надавати значне фінансове забезпечення територіальним громадам, які використовують його неефективно, відволікаючи кошти від перспективних програм. Відповідні проблеми потребують зваженого методологічного підходу до формування національної системи міжбюджетних трансфертів на принципах еволюційної економічної теорії.

До системи міжбюджетних відносин належить сукупність таких інституційних елементів:

- трансфертів, дотацій, субвенцій, компенсацій, грантів, платежів за взаємними міжбюджетними розрахунками, що забезпечують взаємозв'язок цих показників по видах, рівнях управління і часових інтервалах, складу, розділах і стадіях формування й виконання державного і місцевих бюджетів;
- повноважень учасників бюджетного процесу щодо надання міжбюджетних трансфертів;
- методів розрахунку міжбюджетних трансфертів.

В контексті інституційної бази міжбюджетних відносин велике значення має еволюція методики розрахунків нормативів фінансових витрат на послуги, що надаються державними і місцевими органами влади, нормативів розрахунку фінансової допомоги територіальним бюджетам. Разом з тим, часті зміни компонентів формул, заміна старих і внесення нових її складових може завдати серйозного удару по принципам справедливості вирівнювання і дискредитувати на практиці ідею фінансового вирівнювання на основі формули. Відповідна методика має враховувати національно історичні особливості й не бути бездумним копіюванням зарубіжного досвіду чи проявом науково не обґрунтованого волонтаризму. Адже міжбюджетні відносини охоплюють поділ і правове закріплення за елементами бюджетної системи відповідальності за виконання певних соціальних і економічних функцій; визначення величини витрат, які забезпечують виконання повноважень, закріплених за кожним рівнем бюджетної системи, встановлення і правове закріплення джерел доходів бюджетів всіх рівнів; всі форми фінансової підтримки територій.

З часом еволюціонують способи організації міжбюджетних відносин, моделі (централізована, децентралізована і кооперативна), форми (деконцентрація, делегування (передача повноважень), деволуція тощо), методи (регулювання доходів, витрат, трансферти, бюджетні позики тощо) і процедури (перерозподіл доходів, розмежування витратних повноважень), а також інституційно-правові структури організації міжбюджетних відносин. Приміром, у зарубіжній практиці міжбюджетні трансферти функціонують,

серед іншого, шляхом надання фінансової допомоги бюджетам територій за рахунок коштів спеціальних фондів фінансової підтримки регіонів, які формуються у складі вищестоящих бюджетів за рахунок відрахувань від податків і зборів. Відомі також міжбюджетні відносини на засадах субсидій, коли бюджетні кошти, надаються бюджету іншого рівня, фізичній або юридичній особі на умовах часткового фінансування цільових витрат, і бюджетні позички, коли кошти виділяються на поворотній основі з вищестоящого бюджету в нижчестоящий.

В Україні і світі спостерігається інтерес до децентралізації повноважень рівнів влади у прийнятті рішень. Бажання впровадити децентралізацію досить поширене, як у розвинених країнах, так і в країнах, що розвиваються, де робляться спроби обмежити монопольну владу центрального уряду в сфері стратегічного управління. В розвинутих країнах децентралізацію здійснюють для реформування організаційної структури уряду. Головна мета цього полягає у забезпеченні ефективного за витратами надання громадських послуг. Країни, що розвиваються, вдаються до бюджетної децентралізації, щоб вирішити проблеми неефективного управління, макроекономічної нестабільності і занадто низьких темпів економічного зростання.

Економічне обґрунтування бюджетної децентралізації будується на аргументі аллокаційної ефективності. Підходи субнаціональних органів влади повинні мати можливість бути різними з тим, щоб відображати переваги мешканців відповідних регіонів. Визначення і здійснення децентралізації в різних країнах істотно різняться внаслідок відмінностей економічної і політичної структури. Ця неоднорідність ускладнює вимір і порівняння ступеня децентралізації в різних країнах, а також виведення будь-яких узагальнень. Досконала система міжбюджетних відносин, яка максимально сприяла б досягненню цілей забезпечення ефективності, прозорості та підзвітності, а також справедливості щодо різних груп населення та географічних районів, збереження цілісності держави та

політичної стабільності, передбачає ув'язку децентралізації з економічним, соціальним і інституціональним розвитком суспільства.

Ідеї залежності від попереднього розвитку і ефекту блокування є ключовими ідеями еволюційної концепції в економічній науці. Згідно ефекту блокування, система замикається на історично визначених альтернативи вибору. Застосування еволюційного підходу до аналізу державної фінансової політики дозволяє зробити висновок про те, що поведінкові моделі основних господарюючих суб'єктів не можуть бути змінені за короткий проміжок часу в зв'язку з дією ефекту інституційної інерції. Це вимагає врахування при аналізі впливу прогнозованих змін економічної політики дії інституціонального «генотипу» попереднього економічного порядку, який відбивається в існуванні стійких неформальних правил, звичаїв, традицій, які, в першу чергу, формують стереотипи економічної поведінки. Обмеженість людського знання й уміння прийняття ефективних рішень є причиною того, що люди спираються на звички і правила. Разом з їх виникненням в сучасній еволюційній економічній теорії з'являється проблема відбору неефективних інститутів.

У зв'язку з цим необхідна деталізація проблеми відбору, яка в економіці необґрунтовано усунута на задній план. В економічній науці відбору приділяється менша увага, ніж проблеми вибору. Дослідженню проблеми відбору останнім часом присвячується все більше праць представників таких сучасних наукових шкіл, як еволюційна, а також в рамках традиційного інституціоналізму. Дослідження відбору в економічній науці роблять значимими історичні й ситуативні чинники, що впливають на економічний розвиток. На самому початку формування економічної науки як галузі знання відбір відігравав більш значиму роль. Однак поступово відбір був витіснений з предметної сфери економічної теорії, яка стала наукою про вибір способів оптимального використання обмежених ресурсів. Як державній політиці, так і ринку в ролі механізмів відбору приділяється набагато менше уваги, ніж механізму оптимального розподілу ресурсів.

Включення проблеми відбору, в тому числі і стратегічних напрямів фінансової політики, в коло значущих проблем пов'язане з дослідженням якісної економічної динаміки і, отже, інститутів, які довгий час випадали з поля уваги економістів.

Варто відзначити, що фундаментальною одиницею аналізу в традиційній еволюційній економіці виступає не популяція і не індивід, а інформація в тій або іншій формі. Загальною для будь-якої еволюційної системи є ідея розвитку інформації в часі. Популяції суб'єктів господарювання, правил – це чинники поширення інформації, яка формує основу успіху або невдачі того чи іншого механізму економічної політики. Через це еволюційна економіка ґрунтується на принципах мінливості, відбору і спадковості, а також на поясненні змін, що спостерігаються у взаємодії цих трьох характеристик. Поняття спадковості вживається в тому сенсі, що ті елементи, які проходять випробування часом, продовжують проявляти свої позитивні властивості в наступному періоді, тоді як властивості, що належать неадаптованим елементам, зникають разом з ними.

Згідно до даного підходу до дослідження економічної еволюції, в умовах конкуренції переваги отримують найефективніші фінансові інструменти, що дає їм змогу успішно проходити еволюційний відбір і витіснити інструменти, які характеризуються відмінними від них поведінковими передумовами. Отже, будуть відбиратися фінансові інститути, що найбільше знижують трансакційні витрати. Однак в рамках новітніх напрямів еволюційної економіки дане положення не завжди виконується, внаслідок чого може відбуватися відбір і порівняно неефективних інституціональних структур.

Залежність від попередньої траєкторії розвитку є феноменом, що пояснює причини залежності сучасних актів вибору економічних суб'єктів від актів вибору, зроблених раніше. Для аналізу в рамках даної концепції важлива сама послідовність історичних подій і ті інституціональні рамки, в яких попередні акти вибору і, відповідно, відбору проводилися. Чим далі

розвивається система, тим більше минулі акти вибору впливають на теперішні. Після проходження деякої межі процес стає незворотним, тобто альтернативні акти вибору стають неможливими. Таким чином, наслідком неправильно обраних цілей і методів державної фінансової політики може бути блокування економічної системи на неефективній траєкторії розвитку. Однак розроблені теоретичні та методологічні інструменти дослідження еволюційних процесів в економіці дають можливість краще зрозуміти процеси реальної економіки. Історія дає приклади того, що іноді країни, безнадійні в сенсі перспектив економічного розвитку, показували дивовижні темпи економічного зростання і формували ефективні інститути, що базуються на непродуктивному раніше менталітеті, традиціях тощо. Поясненню як соціального, так і фінансового відбору з позицій еволюційної парадигми може сприяти включення в аналіз поняття екзаптації. Під екзаптацією, зазвичай, розуміють використання вже існуючої структури для нових функцій.

Наступним важливим напрямом дослідження відбору інститутів є його аналіз залежно від типу взаємодій економічних суб'єктів, які детермінують утворення інституту. Ці типи взаємодій залежать від історичного контексту культурних та інших інституційних особливостей розвитку економічної системи. Отже, відбір інститутів здійснюється за критерієм відповідності поточних взаємодій їх минулим варіантів. Це визначає відбір неефективних інститутів, які, будучи порівняно неефективними, закріплюються, відповідаючи попереднім взаємодіям, що сформували існуючі інституційні структури. Це означає, що тип взаємодій економічних суб'єктів закріплюється в "історичній пам'яті" (функціонуванні) інституту і визначає його еволюцію.

У результаті інституційного відбору інформаційні сигнали набувають тих властивостей, які були задані початковим розподілом інформації, і початкові умови залежать від соціальних інституційних рамок, а також від пізнавальних можливостей індивідів. Такий відбір призводить до результатів,

які не піддаються точному прогнозу, але в напрямі, заданому початковими інформаційно-інституційними рамками, що відбиває інформаційну природу інститутів. Необхідно зазначити, що початкові інституційні умови формуються спонтанно, часто під впливом незначних (з погляду сучасників) або навіть випадкових чинників. У такому разі корисне застосування методології неоеволюційної економіки, залежно від попередньої траєкторії розвитку. Як обґрунтував провідний представник цього дослідницького напрямку Б. Артур, незначні історичні події не можуть бути нівельовані або усереднені в довгостроковому процесі, бо вони можуть зумовити настання того чи іншого наслідку. Ці історичні події і є початковими інституційними обмеженнями, які через інертність політичних, технологічних та інституційних структур можуть залежно від різних факторів приводити систему до розширення або згортання трансакцій.

На наш погляд, механізми відбору інститутів варто розглядати в контексті дій груп спеціальних інтересів. У економічній науці виникнення і розвиток теорії груп спеціальних інтересів пов'язані, передусім, з працями М. Олсона. Він розробив основні положення теорії колективних дій і показав напрями її застосування для аналізу проблем, що входять в сферу сучасної економіки. Самі по собі інститути тільки тоді мають значення в історичній еволюції економічних систем, коли їх сигналами керується значне число індивідів, включених в соціально-економічні відносини. Тому саме групи інтересів є тими інноваторами, які ініціюють створення нових інститутів і підтримують функціонування вже існуючих. Згідно з підходом М. Олсона, групи спеціальних інтересів чинять негативний вплив на економічний розвиток.

Напротивагу цьому, діяльність груп з всеохоплюючими інтересами найчастіше призводить до впровадження ефективних інститутів. Однак важко уявити сучасне суспільство без представництва різних груп, що переслідують корпоративні інтереси. На початку ХХ ст. в рамках традиційного інституціоналізму проблему представництва корпоративних

інтересів сприймали як чинник, який має позитивний вплив на процес регулювання як економічних, так і соціальних відносин. Але до кінця ХХ століття з'явилося чимало праць, в яких переконливо доведено безперспективність інститутів, сформованих в економіках, де панували групи вузьких спеціальних інтересів.

Економіка владних угруповань, як справедливо зазначив Е. де Сото, разюче нагадує класичну систему меркантилістської економіки. І якщо в XVI – XVIII ст. інститути такої економіки були порівняно ефективними для свого часу, то в ХХ ст. система сучасного меркантилізму є інституційною пасткою, де внаслідок ефекту блокування вже явно неефективні інститути закріплюються і функціонують тривалий час. Групи інтересів, зберігаючись і збільшуючи свою чисельність, беруть участь як в інноваційному, так і обмежувальному соціальному відборі. Однак було б великим спрощенням тлумачити дії груп як вузьких, зокрема, регіональних чи муніципальних, так і комплексних інтересів виключно як інноваторів лише неефективних або лише ефективних інститутів. Групи є одиницями соціального відбору, в результаті якого відбуваються зміна, відбір і збереження (успадкування) інститутів, які структурують соціальні взаємодії.

У період зміни економічного порядку відбувається трансформаційна криза, під час якої різко скорочується кількість трансакцій в економіці і відбувається деінституціоналізація, а, отже, руйнування старих груп спеціальних інтересів. Саме інститути, які залишаються від старого порядку і першими створюються (або імпортуються) для нового, тобто існують в початковий момент розвитку нової економічної системи, і набувають особливого значення для подальшого розвитку цієї системи. Вступає в дію «ефект засновника». Тому дуже важко змінити вектор економічного розвитку системи, тільки що пройшла через кризові трансформації.

Саме під час кризи відбувається руйнування старих груп спеціальних інтересів. Фактично в такі історичні моменти національний господарський порядок може бути кардинально перетворений або навіть замінений на новий

внаслідок імпорту інститутів. Однак повна зміна соціального і господарського порядку буде малоімовірною через існуючий в суспільстві соціальний капітал, що визначає фундаментальні соціальні відносини, а також пов'язаний з національними ментальними та поведінковими моделями. Позосталі після кризи групи інтересів ініціюватимуть збереження старих і формування нових інститутів, в сферу дії яких вони включені. Саме в залежності від вигідності для тих чи інших груп і будуть формуватися ефективні й неефективні інститути. Домінування груп з вузькими спеціальними інтересами здебільшого буде призводити до створення неефективних інститутів.

Отже, збільшення числа груп з вузькими спеціальними інтересами, які виступають інституційними інноваторами, неминуче негативно позначається на якості інститутів. Таким чином, інститути, що визначають правила і обмеження для господарюючих суб'єктів, не завжди еволюціонують від менш ефективних до більш ефективних, більш того, окремі економічні системи можуть довго і стабільно існувати з відносно неефективними інституціями. Тому тип і історичні особливості еволюції економічної системи накладають обмеження на стратегію і тактику розроблення та проведення заходів державної фінансової політики. У зв'язку з цим, реалізація заходів держави повинна узгоджуватися з умовою стабільності в еволюції фінансової системи, враховувати історичні, політичні та культурні чинники еволюції економічних інститутів в рамках конкретної держави і господарського порядку.

За умов адміністративної реформи в державі повноправними суб'єктами господарських відносин стають муніципальні освіти, які набувають реальне право самостійно володіти, користуватися і розпоряджатися муніципальною власністю, створювати муніципальні підприємства, визначати порядок і умови проведення приватизації на місцях, здійснювати зовнішньоекономічну діяльність, брати участь в кредитних відносинах. Здійснення органами місцевого самоврядування самостійної

господарської діяльності сприяє зміцненню їх фінансової бази, від стану якої безпосередньо залежать рівень і якість життя населення конкретної території і країни загалом. Життєздатним місцеве самоврядування буде тільки тоді, коли воно забезпечене необхідними фінансовими ресурсами. У довготривалій перспективі жодні реформи місцевого самоврядування не дадуть відчутних результатів без зміцнення дохідних джерел місцевих бюджетів. Муніципальні утворення повинні мати певну бюджетно-фінансову автономію, оскільки успішне вирішення питань місцевого значення безпосередньо залежить від їх фінансового забезпечення.

Однак не можна зловживати міжбюджетними трансфертами, оскільки місцеве самоврядування, яке тримається тільки на дотаціях, по суті, перетворюється в кероване державою. Цим дискредитується сама ідея інституту місцевого самоврядування і порушуються норми міжнародного права. Так, п. 1 ст. 9 Європейської Хартії місцевого самоврядування визначає, що органи місцевого самоврядування мають право, в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси.

Система міжбюджетних відносин, яка існувала до 2001 року, була побудована на принципах взаємовідносин СССР та УРСР, мала такі основні недоліки: були відсутні об'єктивні правила визначеності бюджетних повноважень і розподілу функцій між різними гілками влади одного рівня; постійно змінювалися нормативи відрахувань від загальнодержавних податків та інші. За такої системи місцеві органи влади були зацікавлені у заниженні наявних дохідних джерел і завищенні видаткових потреб з метою одержання найбільшого обсягу дотацій, тому формульний підхід до визначення дотації вирівнювання мав позитивні новації, але не забезпечив ефективний розподіл доходів місцевих бюджетів та фінансову самостійність місцевих органів влади.

Нинішній розподіл бюджетних ресурсів між органами державної влади та місцевим самоврядування характеризується надмірною централізацією.

Така модель взаємовідносин формує пасивну поведінку в органів місцевого самоврядування, які законодавчо обмежені у збільшенні дохідної бази місцевих бюджетів та не мають суттєвого впливу на соціально-економічний розвиток території. Про фінансову залежність від центру та нераціональність розподілу бюджетних ресурсів свідчать дані моніторингу Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень. Так, у 2013 році у шести із 27 регіонів частка трансфертів із державного бюджету в доходах місцевих бюджетів перевищила 70 %, у семи регіонах вона становила від 60 до 70 %, у п'яти – від 50 до 60 % і лише в дев'яти регіонах – менше 50 % [40, с. 41]. Відносно вже реформована система міжбюджетного регулювання потребує подальшого удосконалення, регіони мають стати самодостатніми, одержати більше можливостей у напрямі забезпечення соціально-економічного розвитку. Одним із головних індикаторів успіху реформи міжбюджетних відносин є збільшення питомої ваги місцевих бюджетів до 50 % ресурсів бюджетної системи України.

На сучасному етапі розвитку вітчизняної фінансової системи офіційна складова інституційних основ міжбюджетних відносин в Україні закріплена у законах “Про місцеве самоврядування в Україні”(1997 року), “Про місцеві державні адміністрації” (1999 року), Бюджетному кодексі України (2001 року). Місцеві органи отримали достатній обсяг повноважень, відповідний принципу субсидіарності, чітко регламентовані їх повноваження та суб'єкти виконання цих повноважень. Тому нині головним питанням забезпечення виконання повноважень із місцевих бюджетів є достатність обсягу коштів для виконання повноважень і досконалість та ефективність механізму надання міжбюджетних трансфертів. Необхідність реформування системи міжбюджетних відносин визначена законодавчо.

Сучасними найгострішими проблемами у сфері міжбюджетних відносин є:

1. Невідповідність між зобов'язаннями за видатками місцевих бюджетів та джерелами фінансування.

2. Недостатнє регулювання у сфері виконання делегованих повноважень.

3. Слабкий ступінь кореляції між реальними потребами місцевих бюджетів у коштах з державного бюджету та їх відображенням у формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів:

- багаторівневність та складність тлумачення параметрів у формулі розподілу міжбюджетних трансфертів;
- неврахування у формулі, складеній у попередній період, мережі бюджетних установ;
- неврахування фінансової достатності чи нестачі фінансових коштів окремих територіальних одиниць;
- частий перегляд формули протягом одного бюджетного року;

4. Нерівномірне співвідношення “дотація-субвенція” у структурі трансфертів.

5. Нормативна неврегульованість забезпечення видатків на соціальні потреби.

6. Недостатність повноважень місцевих органів влади.

7. Законодавче різнотлумачення одного і того ж поняття.

8. Неефективна децентралізація бюджетної системи.

9. Недоотримання запланованого обсягу трансфертів протягом аналізованих років через недосконалість управлінського апарату, перерахунку коштів із запізненням і повернення невчасно переведених і неосвоєних коштів.

Власними та закріпленими доходними джерелами забезпечують трохи більше 33 % видатків, можливість фінансування інших видатків залишається непрогнозованою і залежить від вищих органів влади, від обсягу наданих трансфертів. Це спричиняє неефективність використання бюджетних коштів, недостатність обсягу фінансування окремих видаткових повноважень, накопичення заборгованості за виплатами, виникнення утриманських настроїв у місцевих органів стосовно державного бюджету й одночасне

посилення регулюючих важелів держави на формування місцевих бюджетів, що суперечить основоположним принципам місцевого самоврядування. Загалом у країні зростає кількість місцевих бюджетів регіонального рівня, які отримують кошти із Державного бюджету. Якщо на початку 90-х років таких регіонів було 13 – 15, на початку 2000-х – близько 20, то сьогодні 26 регіонів (всі, крім міста Києва) є дотаційними.

Недостатньо регульованою залишається ситуація у сфері виконання делегованих державних повноважень – незважаючи на існування права передання обов'язків щодо їх виконання (отже, фінансування) від органів місцевого самоврядування до місцевих адміністрацій, делеговані повноваження стають скоріше зобов'язаннями виконавчих органів із необхідністю вжиття заходів щодо мобілізації коштів на їх виконання.

Важливою фінансовою проблемою України є слабкий ступінь кореляції між реальними потребами місцевих бюджетів у коштах з державного бюджету та їх відображенням у формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів. Інституціоналізація формульного підходу до обрахунку трансфертів (на основі Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів) мала би сприяти прозорості формування міжбюджетних трансфертів та точності обрахунку потреб у додаткових коштах. На основі співставлення розрахункового показника обсягу видатків та закріпленого обсягу доходів, скоригованих на коефіцієнт вирівнювання, визначають обсяг необхідних додаткових коштів для місцевого бюджету, або обсяг вилучень з місцевого бюджету до державного. Міжбюджетні трансферти покращують загальну ситуацію з усуненням надмірних різниць у зазначених показниках місцевих бюджетів (збільшується загальна сума доходів та видатків у розрахунку на одну особу), але це збільшення відбувається неоднаковою мірою у різних регіонах. Трансферти спрямовують на досягнення соціальної справедливості, вирівнювання, проте не економічної ефективності.

Визнаним недоліком формульного підходу є значна кількість параметрів та багаторівневість параметрів у формулі, складності у їх

тлумаченні. Недоліки характерні також для окремих елементів методики обрахування видаткових потреб. Використання формули має забезпечувати однакові (або спів- розмірні) видаткові можливості місцевих бюджетів різних територій, але вони також мають повною мірою враховувати економічні, соціальні, природні особливості розвитку цих територій, щоб не продукувати невмотивованих і необґрунтованих витрат. Нині у формулі запропоновано використовувати абсолютні видаткові потреби, що ґрунтуються на видатках на первинну медико-санітарну допомогу, і показники чисельності населення (розрахунок видатків на освіту та на культуру проводять окремо). З метою усунення недоліків щодо неадекватного відображення потреб у додаткових ресурсах (міжбюджетних трансфертах) доцільніше було б обраховувати відносні видаткові потреби, які б враховували територіальні особливості.

Складається ситуація, коли зусилля органів місцевого самоврядування з поліпшення економічної ситуації унаслідок недосконалості формули міжбюджетних трансфертів не можуть вирішити головну проблему місцевого бюджету – збільшення обсягу власних коштів, а тільки змінюють структуру доходів відповідного бюджету.

Також формула не враховує складену у попередній період мережу бюджетних установ, у край необхідну для життєдіяльності громади, щодо збереження якої докладають зусиль органи місцевої влади. При визначенні рівня потреб у додаткових коштах формула також не враховує фінансову достатність чи нестачу фінансових коштів окремих територіальних одиниць.

Водночас і частий перегляд формули упродовж одного бюджетного року (за 2008 рік було прийнято 20 Постанов Кабінету Міністрів України про внесення змін до формули), викликаний необхідністю врегулювання сфери міжбюджетних трансфертів відповідно до змін економічної ситуації, є негативним чинником, оскільки не сприяє можливості розбудови довгострокової стратегії місцевого розвитку органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, не сприяє

стабільності бюджетної політики місцевих органів та можливості проводити прогнозування розвитку території.

В Україні має місце нерівномірне співвідношення “дотація-субвенція” у структурі трансфертів, переважаюча частка дотацій та субвенцій на соціальний захист. Дотація, яка є нецільовим трансфертом, з одного боку, дозволяє місцевим органам витратити кошти на власний розсуд. Незважаючи на те, що вибір напрямів використання дотацій вирівнювання місцеві органи влади можуть визначати самостійно, на їхнє рішення істотно впливає необхідність забезпечення бюджетних програм з фінансування благ і послуг, які надають за рішенням центральних органів влади. Однак, з іншого боку, переважне використання дотацій формує загрозу розпорошення коштів серед неперіоритетних для певної території чи місцевості напрямів видатків. У структурі самих субвенцій близько двох третин становлять субвенції на виконання державних програм соціального захисту населення, крім надання житлових субсидій і пільг населенню для оплати житла та комунальних послуг, натомість субвенції на соціально-економічний розвиток займають невелику частку.

З метою раціоналізації видатків та підвищення контролю за використанням переданих з державного бюджету коштів у вигляді міжбюджетних трансфертів у структурі трансфертів має зрости питома вага субвенцій як цільових коштів, використання яких пов’язане з необхідністю фінансування конкретних об’єктів, пріоритетних у поточному бюджетному році, причому питома вага субвенцій на соціально-економічний розвиток має зростати.

Незначна увага владних структур до вказаних проблем призводить до посилення утриманських настроїв окремих регіонів відносно держави, незацікавленості збільшення виробничих потужностей інших регіонів, неефективного розподілу коштів та їх витрачання.

Системною проблемою вітчизняних фінансів є нормативна нерегульованість забезпечення видатків на соціальні потреби. Видатки на

соціальні потреби не повинні бути видатками місцевого значення, оскільки місцеві органи не можуть впливати на рішення про їх надання чи ненадання. Нині у видатках місцевих бюджетів понад 70 % спрямовують на виконання державних функцій, таких як надання послуг у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, мистецтва, фізичної культури та спорту. Такі видатки враховують при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Відповідно, на виконання власне функцій місцевого розвитку – забезпечення функціонування житлово-комунального господарства, утримання дорожньої системи, управління комунальним майном, регулювання земельних відносин і фінансування програм природоохоронного значення (тобто видатків, які не враховують при розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів), залишається незначний обсяг коштів. Окрім того, місцеві бюджети не отримують кошти, необхідні для утримання об'єктів соціальної інфраструктури, що переходять у комунальну власність.

Місцеві органи влади не мають достатніх фінансових можливостей щодо виконання функцій місцевого значення ще й унаслідок нераціональної системи надання послуг і надмірної кількості установ з надання таких послуг, що відповідно потребує додаткових витрат на виконання управлінських функцій. Оскільки забезпечення соціальної сфери є завданням держави, то місцеві бюджети мають отримувати кошти із державного бюджету на забезпечення видатків соціальної сфери. Власними коштами місцевих бюджетів мають фінансуватися місцеві потреби (визначені у чинному законодавстві як видатки, які не враховують при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів).

За основу фінансового нормативу бюджетного забезпечення беруть поняття соціальної послуги. Виділяють три види соціальних послуг:

- 1) спрямовані на забезпечення першочергових потреб, гарантовані державою для всіх громадян, розташовані найближче до споживачів, фінансовані з бюджетів місцевого самоврядування;

2) спрямовані на забезпечення основних потреб, гарантовані державою для всіх громадян, фінансовані з бюджетів районів, міст обласного (республіканського в АР Крим), міст Києва та Севастополя;

3) спрямовані на забезпечення певних потреб, гарантовані державою для окремих категорій громадян, фінансовані з бюджетів областей та АР Крим.

Натомість, відповідно до Закону України “Про соціальні послуги” [110], соціальна послуга – це комплекс правових, економічних, психологічних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги. Тобто “соціальна послуга” надається не всім громадянам, тому тільки третій вид соціальної послуги згідно з Бюджетним кодексом відповідає соціальній послугі по суті і відповідно до цього Закону, а перший та другий види соціальних послуг згідно з Бюджетним кодексом України по суті є гарантованими Конституцією України правами усіх без винятку громадян.

Законодавче різнотлумачення одного й того ж поняття “соціальна послуга” призводить до необхідності перегляду поняття “фінансового нормативу бюджетного забезпечення”, визначення його реальної економічної основи, і чіткого формулювання понять “соціальна послуга”, “громадська чи бюджетна послуга” і т. п.

Окрім того, залишається потреба у залученні до розрахунку обсягів фінансового нормативу бюджетного забезпечення такої категорії, як соціальний стандарт (соціальна норма чи норматив, на підставі якої визначають основні соціальні гарантії по мінімальному розміру оплати праці, доходів громадян, пенсійного забезпечення, соціальної допомоги).

Диспропорції співвідношення обсягів першого і другого кошика доходів місцевих бюджетів. Обсяг трансфертів, які має змогу отримати місцевий бюджет, залежить від того, скільки зібрано коштів (доходів місцевого бюджету), які враховують при визначенні трансфертів. Відповідно,

доходи місцевих бюджетів поділяють на дві групи, відповідно до статей 64 і 69 Бюджетного кодексу України [36]:

— доходи, які враховують при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (перший кошик), або закріплені доходи, із них найбільшу питому вагу займають податок на доходи фізичних осіб та єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва;

— доходи, які не враховують при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (другий кошик), або власні доходи, із них найбільшу питому вагу займають плата за землю, податок з власників транспортних засобів.

В основу такого розподілу доходних джерел покладено принцип, що найвагоміші доходні джерела впливають на обсяг трансфертів – чим більше надходження від них, тим менше трансфертів може бути отримано. З одного боку, це зменшує утриманські настрої місцевих бюджетів відносно державного, але з іншого – не створює зацікавленості місцевих органів у збиранні податків на доходи фізичних осіб та інших надходжень із першого кошика. Складається ситуація, коли зусилля місцевих органів з активізації економічної діяльності в регіонах щодо підвищення рівня зайнятості та відповідно збільшення надходження податку з доходів фізичних осіб до місцевого бюджету призводять до зниження обсягу дотації вирівнювання або збільшення суми коштів, що мають бути перераховані з місцевого до державного бюджету.

Необхідно також вказати на значне переважання обсягу податків та зборів із першого кошика. Їхня частка становить понад 80 % обсягу загального фонду місцевих бюджетів. Відповідно низькою є частка дохідних джерел місцевих бюджетів із другого кошика, якими місцеві органи влади можуть розпоряджатися самостійно, керуючись пріоритетами розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Долучення плати за землю та податку з власників транспортних засобів до доходів місцевих бюджетів, які не враховують при визначенні трансфертів (другого кошика), є позитивним у тому сенсі, що це дає змогу місцевим органам нарощувати свої фінанси за

рахунок власних зусиль та активізації економічної діяльності на підпорядкованій території. Надходження таких вагомих податків дають змогу виконувати місцевим органам влади функції щодо надання населенню житлово-комунальних послуг, здійснення видатків на благоустрій місцевості. І навпаки, значне переважання частки доходів першого кошика вказує на недостатність власних доходів місцевих бюджетів для виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і завдань, на незацікавленість місцевих органів у збільшенні надходжень від податків та зборів, а також є критерієм неможливості довгострокового прогнозування економічного розвитку території.

Підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів та децентралізація управління бюджетними коштами визначені як один зі способів перетворення місцевих бюджетів на ефективний інструмент соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Бюджетна децентралізація передбачає, з одного боку, визначення раціональних обсягів і структури бюджетних повноважень, з іншого – повне їх забезпечення ресурсною базою.

Засади міжбюджетних відносин між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань (бюджетами місцевого самоврядування), а також між міським бюджетом міста обласного (республіканського АР Крим) значення, міста Севастополя та бюджетами адміністративно підпорядкованих йому міст, селищ, сіл, крім бюджетів місцевого самоврядування, трансферти до яких визначені законом про Державний бюджет України на наступний рік, окреслені законодавчо з 2004 року. Цим було забезпечено подальшу децентралізацію бюджетної системи. Однак трансферти містам та районам обчислюють безпосередньо на центральному рівні. Це своєю чергою послаблює позиції обласного рівня у контролі за формуванням та використанням фінансових ресурсів на районному рівні. Більш-менш самостійними в ухваленні бюджету є області та міста обласного значення,

натомість бюджети місцевого самоврядування є залежними від району (юридично від районної ради, фактично від районної адміністрації).

Спостерігаються розбіжності у тлумаченні понять “міжбюджетні відносини” у Бюджетному кодексі України (2001 року) та Законі України “Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об’єднань” (2004 року) – у згаданому Законі поняття “міжбюджетні відносини” між бюджетами районів та місцевого самоврядування зведені винятково до “міжбюджетних трансфертів” (статті 1 і 3), натомість Бюджетний кодекс тлумачить їх як будь-які відносини між бюджетами держави, Автономної Республіки Крим та бюджетами місцевого самоврядування.

Незважаючи на наявність в Україні близько 12 тисяч місцевих рад, необхідно розглянути можливість і загальні принципи встановлення прямих відносин між державним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування, щоб позбавити район надмірних управлінських важелів впливу на бюджетний процес та перерозподіл фінансових ресурсів. Питання подальшої децентралізації бюджетної системи є також важливим у зв’язку з актуалізацією необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи – об’єднання декількох фінансово слабких громад у єдину допоможе зменшити видатки на утримання управлінського апарату і збільшить обсяги коштів на поточні потреби, що своєю чергою спростить механізм встановлення прямих фінансово-бюджетних відносин між державою та громадами.

Ефективність реалізації конституційних гарантій органів місцевого самоврядування залежить від закріплення у чинному законодавстві механізму формування місцевих бюджетів та побудови системи міжбюджетного регулювання. Прийняття Бюджетного кодексу в липні 2001 року [37] в Україні започаткувало формування взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами на новій законодавчій основі. Проте, незважаючи на постійне удосконалення механізму внутрішніх міжурядових

фінансових відносин та розподілу фінансових ресурсів між бюджетами різних рівнів, бюджетна система характеризується надмірною централізацією, непрозорістю прийняття рішень на місцевому рівні та відсутністю стимулів органів місцевого самоврядування до збільшення обсягу власних бюджетних надходжень.

Міжбюджетні відносини є надзвичайно складним явищем і містять у собі правові, економічні та політичні аспекти. Щодо правового аспекту, вони мають правовий характер і можуть виникати лише в країнах, де існують суб'єкти публічної влади, відмінні від держави.

З метою формування нових прогресивних відносин в управлінні бюджетними ресурсами в Україні було ухвалено низку законів: Закон України № 80-VIII “Про Державний бюджет України на 2015 рік” [100], Закон України № 79-VIII “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” [36], Закон України № 71-VIII “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи” [276]. Сучасні економічні та політичні умови диктують нові засади в системі взаємовідносин державного і місцевих бюджетів. Так, з 2015 року розпочався черговий етап бюджетної реформи, який запроваджує новий підхід урегулювання міжбюджетних відносин і потребує об'єктивного та детального аналізу його реалізації.

Прийняті зміни до Бюджетного кодексу передбачають: підвищення бюджетної та фінансової самостійності місцевих бюджетів; стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини із державним бюджетом, наділення таких громад повноваженнями міст обласного значення, позбавлення права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися; децентралізацію видаткових повноважень у соціально-культурній сфері та чіткий розподіл компетенцій,

сформований за принципом субсидіарності. З державного на регіональний та місцевий рівень передають окремі заходи та заклади в освітній і медичній та культурній сферах; підтримання місцевих рад фізкультурно- спортивних товариств та їх спортивних баз тощо.

До 2015 року система міжбюджетного регулювання передбачала розрахунки Міністерством фінансів України доходів і витрат місцевих бюджетів, які враховують при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, кількості споживачів суспільних послуг, нормативів бюджетної забезпеченості та надання у випадку перевищення розрахункових витрат над розрахунковими доходами дотації, або вилучення коштів до бюджету вищого рівня у разі перевищення розрахункових доходів над витратами. Зміни до законодавства формують нову модель міжбюджетних відносин, яка застосовуватиметься для вирівнювання фінансових диспропорцій у забезпеченні регіонів. Змінюються як принципи надання міжбюджетних трансфертів місцевим бюджетам, так і дохідна та видаткова частини місцевих бюджетів. З 2015 року змінами до бюджетного законодавства ліквідовано поняття доходів і видатків, які враховують або не враховують при визначенні міжбюджетних трансфертів. Міжбюджетні відносини передбачаються лише між державним бюджетом та обласними, районними, міськими (міст обласного значення) бюджетами, бюджетами об'єднань територіальних громад, що будуть створені під час адміністративно-територіальної реформи.

Урядовий закон про бюджетну децентралізацію запроваджує нові відсотки відрахувань від загальнодержавних податків до місцевих бюджетів. Зокрема, уряд передає місцевим бюджетам: 10 % податку на прибуток підприємств; 100 % державного мита; 80 % екологічного податку (при цьому 55 % будуть спрямовані в обласні бюджети, а 25 % – до районних бюджетів і бюджетів міст обласного значення); 60 % – податку на доходи фізичних осіб до бюджетів міст обласного значення, районів, 15 % – до обласних бюджетів, 40 % – до бюджету міста Києва).

Окрім зазначеного, з 2015 року запроваджено збір з роздрібного продажу підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою в діапазоні від 2 % до 5 % вартості реалізованого товару, замість збору за виноградарство, садівництво та хмелярство, який надходитиме до місцевих бюджетів. На думку Н. Яресько, прийняті зміни до Бюджетного кодексу України розширюють права місцевих органів влади в частині самостійності прийняття рішень із формування та використання бюджетних коштів, забезпечать збільшення питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті з 52,1 % до 54,6 %.

Міжбюджетне вирівнювання відбуватиметься лише за закріпленими загальнодержавними податками (податку на прибуток для обласних бюджетів та податку на доходи фізичних осіб для бюджетів міст, районних та обласних бюджетів) – залежно від рівня надходжень на одного жителя. Вирівнювання за іншими платежами не відбуватиметься, їх надходження в повному обсязі залишаться в розпорядженні місцевих органів влади.

Також в оновленому Бюджетному кодексі визначено види міжбюджетних трансфертів, а саме: 1) базова дотація (трансферт, який надають з державного бюджету місцевим бюджетам для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій); 2) субвенції; 3) реверсна дотація (кошти, які передають до державного бюджету з місцевих бюджетів для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій); 4) додаткова дотація. Розподіл додаткових дотацій між місцевими бюджетами відбувається на підставі критеріїв, визначених Кабінетом Міністрів України.

Окрім того, у Державному бюджеті України можуть передбачатися такі трансферти місцевим бюджетам: базова дотація; субвенції на реалізацію державних програм соціального захисту; додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, встановлених державою; субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів); освітня субвенція; субвенція на підготовку робітничих кадрів; медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм і

комплексних заходів програмного характеру; субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження; субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50 %); інші додаткові дотації та субвенції. Розподіл додаткових дотацій між місцевими бюджетами відбувається на підставі критеріїв, визначених Кабінетом Міністрів України.

Трансферти з державного бюджету надаватимуть лише для вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя. Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності обласних бюджетів відбувається окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб з урахуванням таких параметрів: 1) кількість населення; 2) надходження податку на прибуток підприємств, за останній звітний бюджетний період; 3) надходження податку на доходи фізичних осіб, за останній звітний бюджетний період; 4) індекси податкоспроможної відповідного обласного бюджету, які визначають окремо за надходженнями податку на прибуток підприємств та податку на доходи фізичних осіб.

При здійсненні вирівнювання для визначення обсягу дотації враховують значення індексу податкоспроможної відповідного обласного бюджету (співвідношення надходжень на одного жителя з відповідним показником в середньому по Україні), якщо значення індексу

- в межах 0,9 – 1,1 – вирівнювання не відбувається;
- менше 0,9 – базова дотація відповідному обласному бюджету надається в обсязі 80 % суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості відповідного бюджету 0,9;
- більше 1,1 – передається реверсна дотація з відповідного обласного бюджету в обсязі 50 % суми, що перевищує значення такого індексу 1,1.

Показники доходів столичного бюджету не враховують під час фіскального вирівнювання, обсяг коштів, що перевищує середній показник надходжень по податках на одного жителя по Україні, не вилучають і він може бути спрямований на фінансування видатків для виконання містом Києвом функцій столиці. Зазначене стимулюватиме місцеві органи влади до залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування.

Так, у 2015 році базову дотацію отримали районні бюджети та бюджети міст з рівнем надходжень на 1 жителя нижче 724,3 грн, обласні – менше 61,9 грн з податку на прибуток та 181,1 грн з податку на доходи фізичних осіб [100].

Також варто зазначити, що 2015 року для місцевих бюджетів не передбачалося надання додаткової дотації з державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів. Натомість протягом наступних трьох років у Державному бюджеті України заплановано стабілізаційну дотацію в розмірі не менше 1 % обсягу надходжень податків та зборів до місцевих бюджетів для покриття можливих фактичних диспропорцій при запровадженні нової моделі взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами. Порядок та умови надання стабілізаційної дотації визначає Кабінет Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

При розрахунку міжбюджетних трансфертів враховано нові підходи до їх формування, розподілу та використання, зокрема, передбачено надання освітньої субвенції, субвенції на підготовку робітничих кадрів; медичної субвенції, розподіл яких між відповідними бюджетами відбувається на основі формул, що забезпечує формування та реалізує державну політику і затверджується Кабінетом Міністрів України.

Змінами до бюджетного законодавства передбачено, що здійснення з місцевих бюджетів видатків на загальну і професійно-технічну освіту та охорону здоров'я відбуватиметься за рахунок цільових субвенцій з державного бюджету, обсяг яких визначається за формулою, затвердженою

Законом України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” [100]. Витрати на утримання дошкільних і позашкільних закладів освіти, вищих навчальних закладів будуть здійснюватись за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Окрім цього, без розподілу за територіями у державному бюджеті визначені субвенції на:

- проекти ліквідації підприємств вугільної та торфодобувної промисловості й утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування;
- фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження;
- проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів.

На відміну від попередніх років, у державному бюджеті не передбачено надання місцевим бюджетам субвенції місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії та послуг з централізованого водопостачання та водовідведення тарифам, які затвердили органи державної влади чи місцевого самоврядування.

Здійснення витрат з бюджетів сіл, селищ та міст районного значення відбуватиметься винятково за рахунок доходів відповідних бюджетів лише на утримання апаратів місцевих рад, утримання і розвитку комунальної інфраструктури та реалізації місцевих програм.

Зазначені зміни спричинять суттєві втрати фінансових ресурсів місцевих бюджетів з низькою податкоспроможністю та депресивних територій. Тому, на нашу думку, законодавчі нововведення не забезпечать обіцяну урядом фінансову автономію, оскільки із передачею додаткових джерел доходів за громадами закріплюється величезний обсяг нових

видатків, зокрема, їм передають майже всю освіту, медицину, культуру, дорожнє та житлово-комунальне господарства.

Сьогодні неможливо зробити чіткий висновок про ефективність запроваджених змін бюджетного законодавства через відсутність результатів виконання місцевих бюджетів. Бюджетна політика, спрямована на зростання фінансової бази органів місцевого самоврядування, реально не працює через відсутність бази оподаткування та чітких механізмів справляння податку на нерухомість й адміністрування акцизного збору. Крім цього, сільські бюджети втратили право на дотацію та позбавлені надходжень податку з доходу фізичних осіб.

Проблемним є питання об'єднання територіальних громад, враховуючи різний рівень їх фінансової спроможності. Самодостатні територіальні громади, з погляду податкоспроможної бюджетів, не завжди матимуть бажання об'єднатись із "бідними" адміністративно-територіальними одиницями. При цьому, у разі їх об'єднання, виникне проблема розподілу бюджетних ресурсів між цими територіальними громадами (зокрема, щодо фінансування соціально-економічного розвитку та благоустрою відповідних територій).

Обсяги податкових надходжень, надані регіональним і муніципальним органам влади, багато в чому визначають можливості територій з управління податкової привабливістю, реалізацією механізмів стимулювання інноваційно-інвестиційних процесів і формування власних фінансових ресурсів. В науковій літературі є різні позиції щодо пропорцій розподілу податкових надходжень між рівнями влади і вирішення протиріччя щодо забезпеченні макроекономічної стабільності в країні і фінансової ефективності. Децентралізація повноважень може сприяти посиленню розриву між багатими і бідними суб'єктами і муніципальними утвореннями. В результаті більш забезпечені території, встановивши знижений рівень податкового навантаження, будуть привабливіші для бізнесу та інвестицій. Особливою проблемою залишаються фінансові можливості регіонів і

територій в наданні податкових пільг. Фінансово незабезпечені території практично не мають можливості використовувати надані податкові повноваження в частині зниження податкових ставок, так як слідом за цим відразу постає питання про збільшення обсягів трансфертів з вищестоячого бюджету. З іншого боку, механізм підвищення податкової привабливості регіонів і муніципалітетів може активно використовуватися для залучення бізнесу на свою територію в умовах фінансової кризи.

Отже, політичний аспект організації міжбюджетних відносин пов'язаний з реалізацією державних і місцевих інтересів та можливістю органів державної влади ухвалювати законодавство, яке максимально збалансовувало б державні та місцеві бюджети. Відповідно до цього, органи місцевого самоврядування, крім виконання законних обов'язків, зобов'язані виконувати також завдання, що впливають з їх публічного характеру і можливості розпоряджатися відповідними фінансовими ресурсами.

2.2. Періодизація процесів управління міжбюджетними відносинами в Україні

Становлення міжбюджетних відносин в Україні після здобуття незалежності було пов'язане із переходом до ринку та розвитком місцевого самоврядування. Однак, потрібно зауважити, що воно відбувалося у контексті реформування бюджетної системи, основи якої були закладені у радянські часи.

На наш погляд, можна виокремити такі етапи еволюції міжбюджетних відносин в Україні в умовах соціально-економічних трансформацій, а саме: 1) зародження міжбюджетних відносин в Україні у складі СРСР; 2) первісне формування міжбюджетних відносин (1990 – 1996 рр.); 3) становлення міжбюджетних відносин (1996 – 2001 рр.); 4) реформування міжбюджетних відносин (2001 – 2010 рр.); 5) удосконалення

міжбюджетних відносин (2010 р. – 2014 рр.); 6) міжбюджетні відносини у контексті процесів децентралізації (2015 р. – до т. ч.).

Формування міжбюджетних відносин в Україні історично було пов'язано із командно-адміністративною системою у СРСР. Відтак для комплексного розуміння їхнього становлення проаналізуємо основні аспекти розвитку міжбюджетних відносин в Україні у складі Радянського Союзу.

Процес створення системи місцевих бюджетів, розподіл доходів та видатків між рівнями бюджетної системи, а також адміністративно-територіальний устрій у кожній республіці СРСР мав свої особливості, що були пов'язані з економічним, соціальним, культурним, історичним розвитком. Отже, у 20-ті роки ХХ століття в УРСР на законодавчій основі було регламентовано: склад місцевих бюджетів, функції місцевих органів влади, порядок місцевого оподаткування, механізм субсидування, порядок складання, затвердження та виконання місцевих бюджетів, а також запроваджено елементи фінансового регулювання міжбюджетних відносин. Окрім того, відбулося становлення системи місцевих бюджетів відповідно до механізму бюджетного регулювання: регулюючі бюджети – губерньські, обласні, республіканські, окружні, міські; низові – волосні, районні, сільські.

Згідно з постановою ЦВК та СНК СРСР від 2 вересня 1930 року була проведена реформа податкового законодавства. Зауважимо, що ця податкова реформа не призвела до остаточного розподілу дохідних джерел між рівнями бюджетної системи. Зміни в складі закріплених та регулюючих доходів місцевих бюджетів відбувалися щорічно, в тому числі відповідно до змін у видаткових повноваженнях рівнів місцевої влади. Крім того союзним республікам було делеговано право розподіляти дохідні джерела між республіканським та місцевими бюджетами. Згідно з постановою уряду СРСР від 21 грудня 1931 року “Про республіканські та місцеві бюджети”, було посилено роль низових бюджетів унаслідок

перерозподілу закріплених доходів між ланками бюджетної системи. Вилучення з місцевих бюджетів і дотації були частково змінені відсотковими відрахуваннями від регулюючих доходів. Зазначені висновки підтверджують дані табл. 2.1.

Таблиця 2.1

**Динаміка структури доходів місцевих бюджетів
у 1926/27–1936 бюджетних роках**

| Доходи | 1926/27 | 1928/29 | 1931 | 1933 | 1936 |
|---|---------|---------|-------|-------|-------|
| Всього доходів в т. ч.: | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Доходи від місцевого господарства з них: | 45,8 | 45,5 | 70,5 | 48,3 | 26,2 |
| підприємств і майна | 27,9 | 30,5 | 26,1 | 21,6 | 11,7 |
| Відрахування від державних податків і доходів | 21,7 | 42,4 | 6,8 | 31,6 | 58,7 |
| Надбавки до державних податків і зборів | 18,1 | 3,8 | – | – | – |
| Дотації, допомоги, позики, субвенції | 14,4 | 8,3 | 14,7 | 12,5 | 5,4 |
| Інші доходи | – | – | 8,0 | 7,6 | 9,7 |

Джерело: [286, с. 54, 66].

Аналізуючи структуру доходів місцевих бюджетів у розрізі їх видів протягом 1930 – 1940 років у контексті організації міжбюджетних відносин в УРСР можна виокремити певні особливості. Зокрема, за характером стягнення доходи місцевих бюджетів розподілені так: податкові, неподаткові, доходи від господарської діяльності органів місцевих рад і виконкомів, а також від переданих в їх володіння майна та підприємств. До складу податкових доходів місцевих бюджетів входили державні податки, повністю або частково передані органам місцевих рад, а також місцеві податки і збори. До неподаткових доходів належали надходження від власності підприємств місцевого значення, а також відрахування від загальнодержавних неподаткових доходів.

Частина доходів місцевого бюджету мала цільове призначення, надходження від цих доходів можуть витрачатися тільки на цілі, встановлені законодавством, до цільових доходів місцевих бюджетів належали: засоби соцстраху, засоби колгоспів, відрахування від внесків в ощадкаси тощо. Важливе значення в структурі доходів місцевих бюджетів мали добровільні платежі від населення, відрахування від державних кредитів та депозитів. До неподаткових доходів місцевих бюджетів належали доходи від використання промислових, комунальних, торгових, сільськогосподарських підприємств, лісових і земельних угідь, а також відрахування від державних неподаткових доходів.

Варто відзначити, що самостійність місцевих бюджетів була відсутня як у довоєнні, так і у післявоєнні роки, центральні органи влади повністю диктували їм свої рішення, і прибутки місцевих бюджетів формувалися переважно за рахунок відрахувань від загальнодержавних прибутків і податків. Основним при цьому був податок з обороту. Тривалий час цей податок забезпечував істотну частину прибутків республіканських бюджетів (до 20 %), а також усього союзного бюджету.

Динаміка структури доходів місцевих бюджетів СРСР у 1940–1965 роках наведено у таблиці 2.2.

У структурі доходів місцевих бюджетів чітко простежується тенденція до зменшення питомої ваги доходів від місцевих джерел. Так вже в 1965 році їхня питома вага склала 23,7 % доходів місцевих бюджетів, що нижче показника 1940 року на 14,0 %, а від післявоєнного показника 1946 року – на 15,7 %. Надходження від місцевих джерел, головню, становили дохідну частину міських та селищних бюджетів – більше половини загальної суми доходів від місцевих джерел. У доходах обласних та сільських бюджетів надходження від місцевих джерел сягали кожний 15 % загального обсягу доходів від місцевого господарства, при цьому основну частину надходжень до їхніх бюджетів становили регулюючі доходи.

**Динаміка структури доходів місцевих бюджетів
СРСР у 1940 – 1965 бюджетних роках**

| Доходи | 1940 | 1946 | 1950 | 1955 | 1960 | 1965 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Всього доходів, у т. ч.: | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Доходи від місцевих джерел | 37,7 | 39,4 | 29,0 | 40,9 | 34,3 | 23,7 |
| З них: платежі з прибутку | 17,9 | 11,5 | 10,7 | 17,6 | 18,1 | 12,9 |
| Відрахування від державних податків і доходів, з них: | 44,9 | 53,6 | 66,9 | 52,8 | 51,8 | 61,9 |
| податок з обороту | 18,1 | – | 26,7 | 21,6 | 29,6 | 38,4 |
| Державні податки з населення | – | – | 21,8 | 15,0 | 15,1 | 15,1 |
| Дотації, допомоги, позики, субвенції | 12,9 | 7,0 | 4,1 | 6,3 | 13,9 | 14,5 |
| З них: дотація із державного бюджету і фонди регулювання союзних республік | 4,3 | 7,0 | 1,1 | 0,7 | 1,1 | 2,2 |
| Кошти отримані з республіканських бюджетів | 3,6 | – | 3,0 | 5,6 | 12,8 | 12,3 |
| Інші доходи | 4,5 | – | – | – | – | – |

Джерело: [286, с. 77, 84, 97].

У жовтні 1959 року Верховна Рада СРСР ухвалила Закон “Про бюджетні права Союзу РСР і союзних республік”, який став важливим етапом у розвитку бюджетного законодавства та міжбюджетних відносин. На його основі протягом 1960 – 1961 років були ухвалені закони про бюджетні права у союзних республіках. Згідно з цими законами регламентовано порядок розмежування доходів і витрат між усіма видами бюджетів, право розмежування доходів і витрат отримали також місцеві Ради районів та міст з районним поділом. Найбільша частка доходів місцевих бюджетів у 1958 році припадала на прибутковий податок з підприємств і організацій (19,8 %), тоді як у 1959 році – на податок з обороту (25,1 %), найменша частка у 1958 році – на прибутковий податок з населення, з 1959 до 1964 року – на місцеві податки і збори [355, с. 7 – 8].

В УРСР порядок проведення бюджетного розмежування визначався при затвердженні бюджету виконкомом (стаття 40 Закону УРСР). Склад доходів місцевих бюджетів встановлювали з огляду на принципи поділу доходів на закріплені і доходи, що підлягають щорічному регулюванню. Відповідно до статей 55 і 60 Бюджетного закону УРСР право затвердження розміру оборотної касової готівки належало районним і міським Радам.

З ухваленням Закону УРСР “Про бюджетні права Української РСР і місцевих Рад депутатів трудящих” було визначено склад місцевих бюджетів як частини Державного бюджету УРСР, перелік їх доходів та видатків. Згідно із цим законом до місцевих бюджетів у повному обсязі надходили: відрахування від прибутків та інших надходжень від підприємств і господарських організацій місцевого підпорядкування, прибутковий податок з підприємств та організацій кооперативних підприємств та громадських організацій місцевого підпорядкування, лісовий дохід, сільськогосподарський податок, державне мито та місцеві податки і збори, встановлені відповідно до законодавства УРСР, а також відрахування з податку з обороту, прибуткового податку з колгоспів та прибуткового податку з населення.

Важливим чинником у становленні місцевих фінансів під час проведення економічної реформи в 1960-х роках була передача до доходів місцевих бюджетів: частини прибутку підприємств республіканського значення (1962 року) та платежів з прибутку автогосподарств республіканського значення (1966 року).

Потрібно зазначити, що загалом податок з обороту відіграв ключову роль у наповненні місцевих бюджетів упродовж 1960 – 1989 років, а в окремі роки узагалі сягав 70 % від загальної прибуткової частини місцевих бюджетів [31]. Відсотки відрахувань від державних податків і доходів щорічно змінювали. Це ставило місцеві бюджети в значну залежність від прийняття рішень вищими органами влади щодо міжбюджетних відносин. Окрім того, ухвалення державного бюджету

відбувалося на початку нового бюджетного року. Це вимагало перерахунку та додатково перерозподілу доходів, що надійшли до бюджетів відповідно до минулорічних нормативів відрахувань.

У 1940 році в союзному бюджеті було сконцентровано 75,8 % видатків бюджетів всіх рівнів. Після війни 1946 року за рахунок союзного бюджету здійснювалося уже 79,5 % бюджетних видатків (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

**Розподіл бюджетних видатків між рівнями
бюджетної системи в СРСР у 1940–1965 роках**

| Бюджети | 1940 | 1946 | 1955 | 1965 |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Обсяг державного бюджету | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| В тому числі: | | | | |
| Союзний бюджет | 75,8 | 79,5 | 73,9 | 42,5 |
| Бюджети союзних республік | 24,2 | 20,5 | 26,1 | 57,5 |
| З них: | | | | |
| Республіканські бюджети | 7,0 | 6,3 | 11,6 | 36,7 |
| Місцеві бюджети | 17,2 | 14,1 | 14,5 | 20,8 |

Джерело: [286, с. 18]

Кризове становище економіки країни вимагало та виправдовувало значну централізацію бюджетних ресурсів, яка спостерігалася й у 1955 році, коли за рахунок союзного бюджету фінансувалося 73,9 % потреб держави в бюджетних ресурсах. Зменшення частки союзного бюджету в бюджетних видатках у 1955 році порівняно з 1946 роком на 5,6 % дало змогу збільшити питому вагу республіканських бюджетів з 6,3 % до 11,6 %, місцевих бюджетів з 14,1 % до 14,5 % відповідно.

У 1965 році відбулося найбільш відчутне в історії СРСР зменшення частки союзного бюджету у видатках бюджетів усіх рівнів – до 42,5 %, або 31,4 % порівняно з 1955 роком. Відповідно відбулося збільшення питомої ваги місцевих бюджетів до 20,8 %, або 6,3 % порівняно з 1955 роком.

Розподіл видатків між видами місцевих бюджетів УРСР у 1950 – 1968 роках наведено у таблиці 2.4.

**Розподіл бюджетних видатків між видами
місцевих бюджетів у 1950–1968 роках**

| Бюджети | 1950 | 1960 | 1965 | 1968 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Всього видатків місцевих бюджетів | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| В тому числі: | | | | |
| обласні бюджети | 24,8 | 19,8 | 19,2 | 19,0 |
| міські бюджети | 27,0 | 42,0 | 41,7 | 41,9 |
| районні бюджети | 41,3 | 31,1 | 31,2 | 32,7 |
| селищні бюджети | 1,0 | 2,1 | 2,8 | 2,0 |
| сільські бюджети | 5,9 | 4,8 | 5,1 | 4,4 |

Джерело: [182, с. 383].

У загальному обсязі бюджетних видатків місцевих бюджетів найбільшу питому вагу протягом 1950 – 1968 років займали міські та районні бюджети. Так у 1968 році частка міських бюджетів у видатках місцевих бюджетів УРСР становила 41,9 %, що на 14,9 % перевищує рівень 1950 року. Частка районних бюджетів у 1968 році склала 32,7 %, що на 8,6 % нижче рівня 1950 року. Найнижчу питому вагу у видатках місцевих бюджетів мали сільські та селищні бюджети: від 1,0 до 2,8 % та від 4,4 до 5,9 % відповідно.

Необхідно зазначити, що протягом 60-х років розмежування бюджетних видатків між місцевими бюджетами в УРСР було досить стабільним, проте воно значно відрізнялося від показників 50-х років. Після війни відбувся процес значного перерозподілу коштів між ланками бюджетної системи. Однак склад та обсяг доходів і видатків кожного рівня місцевих бюджетів був досить нестабільним. Ця практика ставила органи місцевої влади в залежність від централізованих рішень, не спонукала їх до пошуку додаткових бюджетних ресурсів і ефективного та економного витрачання бюджетних коштів. У цей час бюджетне законодавство було поновлено Законом СРСР “Про бюджетні права Союзу РСР і союзних

республік” 1959 року. Законом були впроваджені нові положення щодо порядку складання, розгляду, затвердження та виконання державного бюджету СРСР. Відповідно до положень Закону до складу державного бюджету СРСР входили: союзний бюджет; державні бюджети союзних республік; бюджет державного соціального страхування. До складу державних бюджетів союзних республік входили: республіканські бюджети союзних республік; державні бюджети автономних республік; місцеві бюджети. Місцеві бюджети охоплювали: крайові, обласні, бюджети автономних областей, окружні, районні, міські, селищні, сільські бюджети.

Законом було встановлено право кожної Ради на самостійний бюджет. Відповідно союзні республіки та місцеві Ради ухвалили власні законодавчі та нормативні акти про бюджетні права, що розмежовували видатки та дохідні джерела між видами бюджетів. Декларативна самостійність місцевих бюджетів на практиці супроводжувалася жорстким підпорядкуванням вищим органам влади, нестабільними джерелами доходів місцевих бюджетів, постійними змінами в обсязі видаткових повноважень місцевих органів влади будь-якого рівня.

Доцільно також вказати на негативний досвід створення в більшості країв, областей і районів двох самостійних бюджетів: промислового та сільського із власними самостійними фінансовими органами. Зазначена організація деяких місцевих бюджетів і фінансових органів була пов’язана із рішенням Пленуму ЦК КПРС у листопаді 1962 року. Створення двох бюджетів призвело до виникнення протиріч між ними, особливо стосовно доходних джерел.

З 1973 року підприємства та організації були переведені на підпорядкування до вищого рівня влади. Це сприяло зменшенню дохідної бази бюджетів низового рівня та районних бюджетів від міських джерел. Зміни в підпорядкованості підприємств та бюджетних установ відбувалися постійно, протягом усього періоду існування СРСР, навіть у середині

бюджетного року. Це вимагало постійного пошуку компенсаційних джерел унаслідок переданих доходів, переданої бази оподаткування, перерозподілу видатків.

Ухвалений у 1980 році союзний закон визначив основні повноваження крайових, обласних, автономних областей та автономних округів у галузі відповідних бюджетів. Відповідно до Указу Президії Верховної Ради СРСР “Про місцеві податки і збори” від 26 січня 1981 року встановлено три загальносоюзні місцеві податки: з власників будов, земельний податок та податок з власників транспортних засобів. Згідно з цим Указом союзні республіки отримали повноваження щодо запровадження місцевих зборів з громадян за надані послуги, пов’язанні з організацією туризму, відпочинку та екскурсій, рибальства та мисливства, а також інші види послуг.

Відповідно до Положення “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР” від 12 березня 1981 року визначено правові засади регулювання питань адміністративно-територіального устрою УРСР.

Постановою Ради Міністрів Української РСР від 22 вересня 1983 року встановлено курортний збір, кошти від якого спрямовували до відповідних виконкомів місцевих Рад народних депутатів і витрачалися на благоустрій курортної зони та інших місць загального користування. Невикористані на кінець поточного року залишки коштів курортного збору залишалися в розпорядженні відповідних виконкомів місцевих Рад народних депутатів, їх використовували в наступному році за цільовим призначенням.

У 1985 році була підписана Європейська хартія місцевого самоврядування, спрямована на захист принципу ефективного місцевого самоврядування як основної складової демократії. Закон України “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” було

прийнято 15 липня 1997 року. Для України Хартія набула чинності з 1 січня 1998 року.

Також, починаючи з 1987 року, було введено постійний порядок відрахувань частини від прибутку підприємств союзного значення до місцевих бюджетів. Сума таких відрахувань до місцевих бюджетів Української РСР за рік становила близько 56 млн крб. Зменшення надходжень платежів з прибутку підприємств відбулося через реорганізацію управління промисловими об'єктами (відбулися численні зміни в підпорядкуванні підприємств, ліквідація частини малих підприємств).

Динаміка структури доходів місцевих бюджетів СРСР у 1970–1985 роках наведена в табл. 2.5.

Таблиця 2.5

**Динаміка структури доходів місцевих
бюджетів СРСР у 1970–1985 бюджетних роках**

| Доходи | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Всього доходів у т. ч.: | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Доходи від місцевих джерел | 26,7 | 26,7 | 28,9 | 28,9 |
| З них платежі з прибутку | 16,6 | 17,0 | 18,1 | 18,4 |
| Відрахування від державних податків і доходів | 63,5 | 63,1 | 59,3 | 58,8 |
| З них податок з обороту | 39,6 | 38,1 | 33,5 | 31,1 |
| державні податки з населення | 17,5 | 19,3 | 19,9 | 20,9 |
| дотації, допомоги, позики, субвенції | 9,8 | 10,2 | 11,8 | 12,3 |
| З них: дотації із республіканських бюджетів | 1,2 | 0,9 | 0,2 | 0,4 |
| кошти отримані з республіканських бюджетів | 8,6 | 9,3 | 11,6 | 11,9 |

Джерело: [286, с. 110].

За даними таблиці можна зробити висновок про збільшення питомої ваги доходів від місцевих джерел у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів у 1980 та 1985 роках порівняно з 1970 та 1975 роками на 2,2 %, відповідно збільшилася частка платежів з прибутку підприємств і організацій з 16,6 % у 1970 році до 18,4 у 1985 році. Своєю чергою на 4,7 % з 1970 року до 1985 року зменшилася питома вага регулюючих доходів. Протягом 1970 – 1985 років відрахування від державних податків і доходів залишалися основним дохідним джерелом місцевих бюджетів, що свідчать про нестабільні умови, в яких існували органи місцевої влади в СРСР.

У складі регулюючих доходів частка податку з обороту в доходах місцевих бюджетів зменшилася у 1985 році порівняно з 1970 роком на 8,5 %. Проте частка відрахувань від державних податків з населення в 1985 році досягла рівня 20,9 %, що на 3,4 % вище рівня 1970 року та на 1,0 % вище рівня 1980 року. До місцевих бюджетів у складі регулюючих доходів надходили платежі з прибутку підприємств республіканського та союзного підпорядкування. За досліджуваний період також відбулося збільшення частки міжбюджетних трансфертів з 9,8 % у 1970 році до 12,3 % у 1985 році, або на 2,5 %.

Протягом 1975 – 1985 років спостерігалися коливання питомої ваги республіканського бюджету. Це свідчить про те, що відбулася значна централізація доходів у республіканському бюджеті в УРСР. Незначний обсяг бюджетних ресурсів, який надходив до місцевих бюджетів формувався переважно за рахунок регулюючих доходів та міжбюджетних трансфертів. Це не стимулювало органи місцевої влади сприяти збільшенню надходжень до власних та вищестоящих бюджетів, вони лишалися лише виконавцями центральних директив. Збереження значної централізації влади протягом цього періоду відбувалося одночасно зі загостренням питання про збільшення результативності роботи органів місцевої влади (табл. 2.6).

**Розподіл бюджетних видатків між рівнями
бюджетної системи в СРСР у 1975–1988 роках**

| Бюджети | 1975 | 1980 | 1983 | 1985 | 1988 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| Обсяг державного бюджету всього, в т. ч.: | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| союзний бюджет | 51,1 | 53,6 | 52,7 | 52,5 | 56,9 |
| бюджети союзних республік, з них: | 48,9 | 46,4 | 47,3 | 48,5 | 43,1 |
| республіканські бюджети | 31,0 | 30,3 | 31,3 | 31,6 | 27,1 |
| місцеві бюджети | 17,9 | 16,1 | 16,0 | 15,9 | 15,9 |

Джерело: [286, с. 19].

Дані табл. 2.6 свідчать про досить стабільну питому вагу видатків союзного бюджету в загальному обсязі видатків консолідованого бюджету впродовж 1975 – 1988 років, при цьому частка союзного бюджету вирівнювалася від 51,1 % у 1975 році до 56,9 % у 1988 році. Відповідно незначних коливань зазнала питома вага республіканських бюджетів і місцевих бюджетів у бюджетних видатках.

Упродовж 1975 – 1985 років частка республіканських бюджетів коливалася від 30,3 % (1980 рік) до 31,6 % (1985 рік). У 1988 році питома вага видатків республіканського бюджетів у загальних бюджетних видатках країни зменшилася до 27,1 %. Частка місцевих бюджетів протягом 1975 – 1988 років варіювала від 17,9 % (1975 рік) до 15,9 % (1985 та 1988 роки).

Зміна пріоритетів соціально, економічного розвитку за останні роки існування СРСР зумовила деякі позитивні зрушення у бюджетній системі, у сфері місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин загалом. Проте неспроможність забезпечити ефективне функціонування економіки за допомогою винятково командних методів стала цілком очевидною. Незважаючи на прийняття відповідних законодавчих актів, спрямованих

на зміцнення позицій місцевого самоврядування, встановлення тісніших зв'язків з підприємствами, що працювали на території місцевих рад, незалежно від їхньої відомчої підпорядкованості; спроби посилити зацікавленість місцевих органів влади у повній мобілізації доходів та інші заходи, докорінних змін у галузі місцевих бюджетів не відбулося, тому що вони функціонували в межах існуючої бюджетної системи, яка відзначалася надто високим ступенем централізації.

Отже, можна зробити загальний висновок про збільшення централізації бюджетних ресурсів упродовж 1975–1988 років, що було однією із особливостей міжбюджетних відносин в Україні у період адміністративно-командної системи.

Фактичне відродження місцевого самоврядування в Україні почалося 1990 року з прийняття в грудні закону України “Про місцеві Ради народних депутатів УРСР та місцеве самоврядування”. Саме у цьому законі було повернуто до вжитку термін місцеве самоврядування, визначено основні принципи, на яких будується цей інститут держави, в тому числі прерогатива “вирішення усіх питань місцевого значення, виходячи з інтересів населення” [191, с. 48]. Наступний етап реформування пов'язаний із запровадженням принципу поділу влад на законодавчу, виконавчу та судову згідно з Декларацією про державний суверенітет України від 16.06.1990 року і відповідно зі запровадженням інституту президентства. На початку 1992 року ухвалено два закони – “Про Представника Президента України” та “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” [213, с. 16].

З прийняттям першого закону введено виконавчу вертикаль з представників Президента в областях і регіонах, які здійснювали державну виконавчу владу та контролювали органи місцевого самоврядування з питань виконання ними делегованих державних функцій.

Зазначимо, що з 1992 року в Україні упродовж років незалежності по суті пройшли чотири реформи місцевого самоврядування, що мали суттєве значення для розвитку міжбюджетних відносин [191, с. 45]:

- перша – запровадження у районах і областях, містах Києві та Севастополі, і їх районах місцевих державних адміністрацій на чолі з представниками Президента України;
- друга – ліквідація новоутворених органів та відновлення виконавчих комітетів рад як органів місцевого самоврядування;
- третя – ліквідація виконавчих комітетів і відновлення місцевих державних адміністрацій на чолі з головами відповідних місцевих рад (голови адміністрації одночасно були і головами рад);
- четверта – створення відповідних до Конституції виконавчих комітетів на рівні сіл, селищ, міст та функціонування місцевих адміністрацій на рівні району, області, міст Києва і Севастополя.

Закон 1992 року “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” мав на меті створити таку систему, де поєднувався б принцип забезпечення державного управління в регіонах через державні адміністрації на чолі з представниками Президента з широкою самостійністю громад, з іншого боку, у населених пунктах через органи самоврядування з досить широкими повноваженнями.

Законом від 3.02.1994 року “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” був ліквідований інститут місцевої державної адміністрації на рівні районів і областей, для того, щоб знов відродитися у дещо зміненому вигляді за Конституційним договором 1995 року, який відновив вертикаль державної виконавчої влади та посилив керованість територіями з боку центрального уряду. При цьому місцеве самоврядування зберігалось на рівні сіл, селищ та міст [210, с. 14].

Подальший процес формування місцевого самоврядування в Україні був пов’язаний з розробкою і прийняттям нової Конституції. Суперечливий конституційний процес завершився 1996 року прийняттям

основного закону-Конституції України, яка зафіксувала основні принципи існування місцевого самоврядування в Україні, що визначається правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Після тривалих дискусій, взаємних поступок і компромісів 28 червня 1997 року був прийнятий закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, який визначив систему та гарантії місцевого самоврядування, засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, низку інших важливих положень, спираючись при цьому на світовий досвід та національні здобутки. І хоча реформа триває, на черзі прийняття цілого пакету законів щодо місцевого самоврядування, варто визнати, що в нашій країні вже чітко визначена загальна компетенція місцевого самоврядування [156, с. 13].

Отже, можна цілком впевнено стверджувати, що в Україні сформувались основні засади місцевого самоврядування, які мають важливе значення для розбудови демократичних засад українського суспільства.

Функціонуюча сьогодні бюджетна система та міжбюджетні відносини не з’явилися “з чистого аркуша”, оскільки охоплюють чимало рис бюджетної системи колишнього Радянського Союзу, коли значна частина бюджетних ресурсів концентрувалася у союзному бюджеті з подальшим перерозподілом на користь місцевих бюджетів, звичайно керуючись суб’єктивними міркуваннями представників влади. Таке фінансове вирівнювання не стимулювало республіканські та місцеві органи влади до нарощування дохідної бази бюджету через справедливий розподіл коштів (який відбувався часто шляхом “вибивання” необхідних ресурсів, існування неформальних домовленостей та зв’язків між представниками влади), які одночасно були позбавлені можливості

здійснювати самостійне прогнозування соціально-економічного розвитку на перспективу.

В Україні правове регулювання міжбюджетних відносин було пов'язане із прийняттям Закону Української РСР від 5 грудня 1990 року "Про бюджетну систему Української РСР". При цьому було відзначено, що кожна обласна, міська, районна, селищна та сільська Ради народних депутатів має самостійний бюджет і що основу самостійності складають власні та закріплені законом доходи по всіх ланках бюджетної системи. Проте значну частину доходів місцевих бюджетів становили відрахування від податків, зборів і платежів в розмірах, які затверджувала Верховна Рада Української РСР, керуючись відповідними соціально-економічними нормативами бюджетної забезпеченості населення території й стану місцевих джерел доходів. Розмежування частини загальнореспубліканських податків, зборів і платежів між місцевими бюджетами визначала вища Рада народних депутатів.

Отже, нова бюджетна система 1990 року хоча й проголосила самостійність місцевих Рад народних депутатів щодо розроблення, затвердження та виконання місцевих бюджетів, однак залишила в собі багато недоліків адміністративно-командної системи.

Незначних перетворень зазнала бюджетна система та відповідно, система міжбюджетних відносин із введенням у дію Закону України від 29 червня 1995 року "Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР «Про бюджетну систему Української РСР»". Згідно зі змінами, що внесені цим Законом, було уточнено склад бюджетної системи. Що ж стосується відносин між бюджетами, то тут можна зазначити, що в новій редакції Закону України "Про бюджетну систему України" порівняно з редакцією 1990 року не відбулося жодних концептуальних змін, лише уточнення існуючих положень відповідно до соціально-економічних перетворень.

Отже, механізм міжбюджетних відносин потребував удосконалення з огляду на його вплив на соціально-економічний розвиток територій.

Наявні до набрання чинності Бюджетного кодексу України (2002 рік) відносини між рівнями бюджетної системи можна було по-суті представити у вигляді вирівнювання кожного рівня місцевого бюджету через посередництво бюджету вищого рівня.

Для республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, міських бюджетів міст Києва і Севастополя та обласних бюджетів бюджетом вищого рівня був Державний бюджет України, через який перерозподілялися значні обсяги бюджетних ресурсів між регіонами країни. Далі ці кошти перерозподілялися поступово між рівнями влади аж до бюджетів базового рівня: міських, сільських та селищних (бюджетів місцевого самоврядування).

При цьому фінансове вирівнювання відбувалося за допомогою:

- відрахувань від загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів за нормативами, які щорічно змінювалися;
- дотацій, субсидій та субвенцій;
- коштів, які передавали до Державного бюджету України;
- взаєморозрахунків між бюджетами;
- бюджетних позик для покриття тимчасових касових розривів;
- використання інших методів.

Отже, система міжбюджетних відносин була досить складною і неефективною. Для неї були характерні значні обсяги зустрічних грошових потоків. Кошти у вигляді податків, зборів та обов'язкових платежів спочатку надходили до Державного бюджету, а потім у вигляді дотацій та субвенцій їх перерозподіляли на користь обласного бюджету. З останнього вони надходили до районного бюджету чи міського бюджету міста обласного підпорядкування, звідти уже їх скеровували до міських (міст районного підпорядкування), сільських, селищних та районних (районів у містах) бюджетів.

Значні пропорції фінансового вирівнювання можливостей місцевих бюджетів ставили органи місцевого самоврядування в жорстку залежність від рішень “центру”. Ситуацію погіршувало кризове становище економіки країни. Виводило з ладу весь бюджетний механізм держави щорічне невчасне ухвалення Закону України “Про Державний бюджет України на поточний рік”. Це призводило до того, що місцеві органи влади стикалися постійно із ситуацією, коли всередині бюджетного року змінювався порядок фінансового вирівнювання. Зміни вводили не на решту року, а на весь рік. Проблеми, які при цьому виникали вирішували за допомогою взаєморозрахунків. До того ж невчасне прийняття Закону України “Про Державний бюджет України на поточний рік” не передбачало будь-якої компенсації органам місцевого самоврядування за втручання органів державної влади в процес виконання місцевих бюджетів.

Закон України “Про бюджетну систему в Україні” редакції 1995 року кваліфікував недотримання термінів щодо бюджетного процесу, встановлених цим законом як порушення законодавства про бюджетну систему України та передбачав відповідальність посадових осіб згідно з чинним законодавством. Проте реально ця норма не діяла.

Отже, всі наведені недоліки не сприяли ефективному функціонуванню міжбюджетних відносин упродовж 1991 – 1995 рр.

Зазначимо, що у Бюджетному кодексі України міжбюджетні відносини тлумачать саме як відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та відповідними законодавчими актами. Тому, в Україні формування системи міжбюджетних трансфертів було зумовлене необхідністю створення механізму фінансового вирівнювання місцевих бюджетів в умовах фінансових диспропорцій між територіями [67, с. 13].

Метою регулювання міжбюджетних відносин у Бюджетному кодексі було визначено забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень.

Позитивною зміною в міжбюджетних відносинах в Україні вважають той факт, що Бюджетний кодекс від 2001 р. закріпив встановлення нормативів фінансової забезпеченості та щоденних відрахувань дотацій вирівнювання не для областей, а для 686 місцевих бюджетів окремо. Ці переваги видавались дещо даремними з таких причин:

- для вказаних 686 місцевих бюджетів небуло взаємозв'язку між обсягом адміністрованих податків на відповідній території та перерахуванням дотацій;

- обсяг субвенцій та дотацій вирівнювання залежав від щорічного розрахунку низки показників та коефіцієнтів, які складатимуть формулу розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів;

- досвід останніх років показує, що щорічно будуть переглядатися також складові дохідної частини бюджету, за рахунок якої виплачуватимуть дотації.

Усі ці умови свідчили про те, що використання формули нічого не змінить з погляду розрахунку місцевих бюджетів на середньострокову перспективу. Органи місцевого самоврядування як і раніше залишаються у стані повної непередбачуваності відносно своїх фінансових можливостей. А це свідчить про відсутність середньострокового планування і відповідно неможливість ефективно розпоряджатися бюджетними коштами у майбутньому.

Також, з прийняттям Бюджетного кодексу не покращилась ситуація з прозорістю трансфертів. У цьому можна переконатися, якщо переглянути додатки 4, 5, 6 Закону України “Про Державний бюджет на 2008 р.”. Дані цих додатків засвідчують, що нормативи щоденних відрахувань дотацій

вирівнювання є індивідуальним для кожного з 686 бюджетів. Але порівняти умови одного бюджету та іншого на підставі наведених цифр майже неможливо без додаткових підрахунків.

З прийняттям Бюджетного кодексу України, а потім і нової його редакції 08.07.2010 року змінилася система методів міжбюджетних відносин. Але схема відносин між рівнями бюджетної системи не стала прозорішою та простішою. Кількість напрямів грошових потоків збільшилася.

Іншими характерними особливостями функціонування бюджетної системи на організації міжбюджетних відносин після прийняття Бюджетного кодексу України 08.07.2010 року були наступні:

1. Кілька напрямів грошових потоків від бюджетів вищих рівнів та, відповідно, у зворотному напрямі тепер мають районні бюджети та міські бюджети міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення від обласних бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим та від Державного бюджету України.

Значні обсяги трансфертів свідчать про недостатні власні доходи місцевих бюджетів, незважаючи на запроваджені зміни внаслідок продовження процесу реалізації бюджетної реформи. Переважна більшість адміністративно-територіальних одиниць, які формують бюджети базового рівня, неспроможні самотійно забезпечувати навіть мінімальні соціальні потреби своїх жителів. Так, місцеві податки та збори в Україні формують у середньому 1,5 % дохідної частини місцевих бюджетів, тоді як в ЄС їхня частка сягає 30 % (переважно завдяки податку на нерухомість).

2. Скорочення частки субвенцій на соціально-економічний розвиток у доходах місцевих бюджетів та їхнього обсягу, недостатність обсягу бюджету розвитку для фінансування капітальних видатків.

3. Спрямованість коштів Державного фонду регіонального розвитку на реалізацію проектів, які не можуть надати стимулу для подальшого розвитку і лише забезпечують нагальні потреби громад.

4. Низький рівень залучення регіонів до міжнародних фінансових проектів. На рівні регіонів в Україні реалізуються різні проекти за рахунок фінансових інструментів Європейського Союзу. У 2007–2014 роках допомога надавалася з кількох джерел, найперше – з коштів Національної індикативної програми для України Європейського інституту сусідства і партнерства. У цій програмі брали участь Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Одеська, Львівська, Рівненська, Тернопільська та Чернівецька області. Інші регіони незначною мірою охоплені проектами міжнародної технічної та фінансової допомоги, і тому позбавлені значного обсягу ресурсів.

5. Дотації та субвенції як інструменти міжбюджетних відносин є недосконалими, оскільки не наділені стимулюючими ознаками та формують в органів місцевого самоврядування утриманські настрої. Така практика гальмує розвиток господарської ініціативи місцевих органів, зменшує їхній вплив на економічні процеси на території та можливості перевиконання дохідної частини місцевих бюджетів, знижує фінансовий контроль. Проте беручи до уваги усі негативні сторони бюджетних трансфертів, повністю вилучити їх як методи надання місцевими бюджетами необхідних фінансових ресурсів не можна. Формальний підхід до розв'язання проблеми ліквідації дотацій та закріплення за місцевими бюджетами більших часток від нестійких джерел загальнодержавних доходів може погіршити їх фінансовий стан, що призведе до постійних касових розривів та необхідності багаторазових звернень за позичками. Тому не завжди необхідно прагнути до заміни дотацій, субсидій та субвенцій будь-якими іншими методами. Вони вкрай необхідні в тих територіальних одиницях, де з огляду на сформовані обставини економічний потенціал не може бути розширений до розмірів, необхідних для забезпечення формування місцевих доходів.

6. На сьогодні в системі міжбюджетних трансфертів існує також така проблема та потенційна загроза фінансовій безпеці, як структурні

дисбаланси. Бюджетна система України недостатньо відповідає потребам регіонального розвитку. Надмірна централізація фінансових потоків призводить до того, що органи місцевого самоврядування не мають можливості проводити у межах своєї компетенції належну політику розвитку територій. Недостатність власної дохідної бази зумовлює залежність від вказівок центральних органів влади, а неможливість проведення власної політики у задоволенні місцевих інтересів породжує зниження авторитету органів місцевого самоврядування. Це ставить під сумнів перспективи розвитку демократичних відносин не тільки на місцевому рівні, а й у масштабах усієї країни..

Однією з головних причин недостатньої ефективності чинної системи міжбюджетних відносин є відсутність чіткого визначення рівня децентралізації фіскальної системи (частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, розподілу повноважень щодо фінансування витрат між рівнями влади, розподілу доходів між видами бюджетів), якого має досягти Україна.

7. Найсуттєвішою проблемою, породженою старою системою, є незацікавленість місцевих органів влади у збільшенні надходжень. Будь-яке збільшення місцевих надходжень або заходи щодо зменшення видатків зводяться нанівець зменшенням частки регулюючих податкових надходжень чи трансфертів. Щорічні зміни нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, які спрямовують до місцевих бюджетів, не стимулювали збільшення надходжень.

Очевидно, підвищення рівня автономії дасть змогу посилити зв'язок між послугами та затратами. Структура доходів не тільки відображає цінності територіальної громади, але й ставлення громадян до органів місцевого самоврядування значною мірою формується під впливом їхніх відчуттів щодо справедливості структури доходів. Під справедливістю мається на увазі рівномірний розподіл як тягаря відшкодувань до бюджету, так і користі від суспільних послуг.

8. Одна з проблем існуючої системи міжбюджетних відносин, пов'язана із здійсненням трансфертів з державного бюджету, відсутність механізму зворотної дії (рис. 2.1).

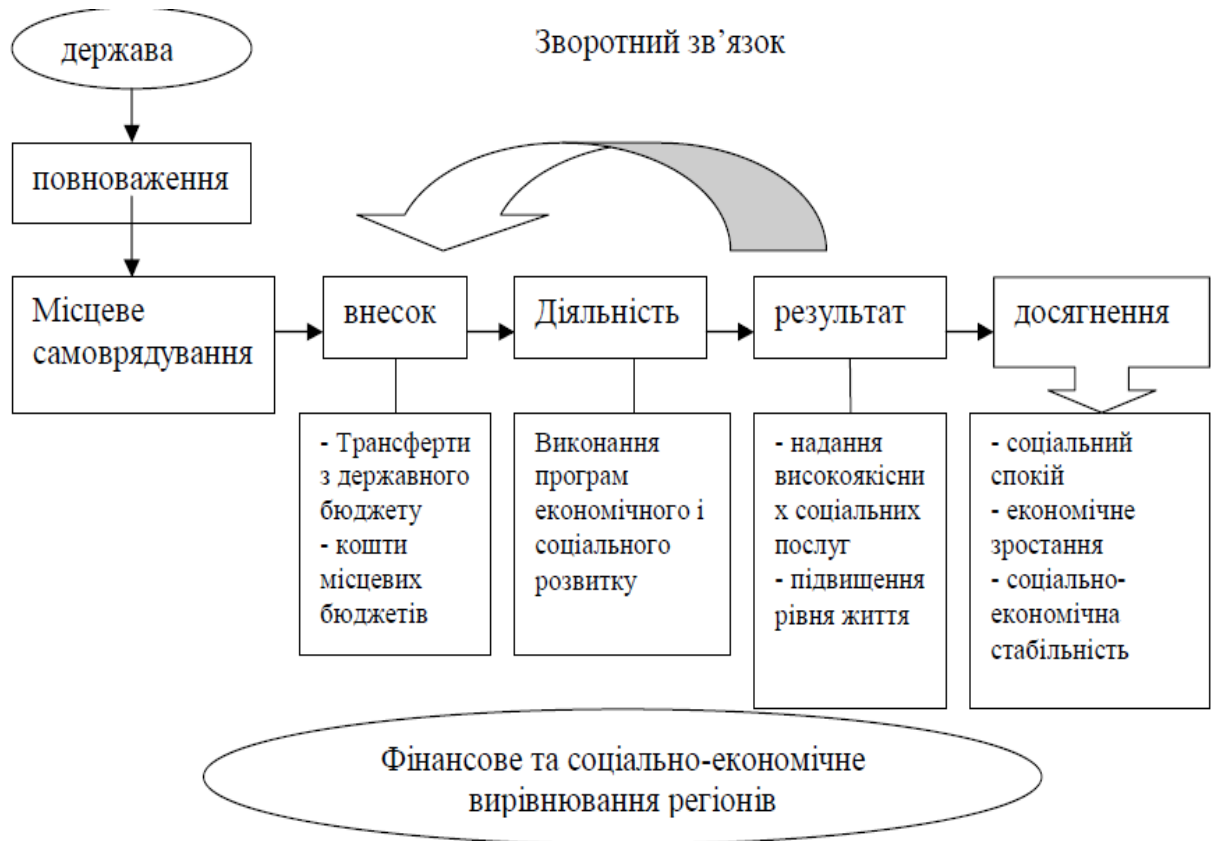


Рис. 2.1. Аналіз схеми руху трансфертів з державного до місцевих бюджетів

Джерело: [269, с. 135].

Система надання і використання міжбюджетних трансфертів є непродуктивною, зокрема, тоді, коли субвенції не дають кінцевого результату або їх витрачають на об'єкти, що не мають прямого стосунку до конкретної мети, для якої, власне, й призначалися гроші. Аналіз схеми руху трансфертів з державного бюджету показав, що здобутий результат не завжди співмірний з фінансовим внеском. Отже, система не спрацьовує.

Для досягнення позитивного результату конче важливо налагодити продуктивний зворотний зв'язок, особливо на етапі "внесок–результат", і

підвищити відповідальність розпорядників коштів за ефективність використання міжбюджетних трансфертів. Зворотний зв'язок дає змогу забезпечити прозорий рух коштів, раціонально використовувати обмежені бюджетні ресурси і досягати запланованого результату, який би наближав до стратегічної мети – бюджетного та соціально-економічного вирівнювання регіонів та підвищення ефективності міжбюджетних відносин в цілому.

9. Капіталовкладень потребують майже всі об'єкти комунальної власності: установи освіти, охорони здоров'я, культури та фізичної культури, установи, що надають соціально-культурні послуги населенню; теплові, водопровідні та каналізаційні мережі, інші об'єкти підприємств житлово-комунального господарства тощо.

Отже, у сфері міжбюджетних відносин України існувала ціла низка різноманітних проблем уже після прийняття нової редакції бюджетного кодексу у 2010 р. Проте варто наголосити і на позитивних кроках, що відбулися на рубежі 2014 – 2015 року, коли уряд прийняв деякі закони щодо реформування бюджетної системи, зокрема в розділі міжбюджетних відносин. Також упродовж 2014 – 2015 років були внесені зміни до Бюджетного кодексу у контексті “запуску” процесів децентралізації та забезпечення реальної фінансової самостійності органів місцевого самоврядування в Україні.

Це дало змогу вирішити декілька проблем і наблизило Україну до такої бажаної бюджетної децентралізації. Підтримка місцевого самоврядування і відповідальна децентралізація – одне з ключових завдань суспільних змін в Україні, які підтримує Уряд. Політична, фінансова та адміністративна самостійність місцевого самоврядування в максимально можливому колі питань згідно з принципом субсидіарності відкриває шлях до розвитку згідно з потребами окремих громад та їхньої відповідальної співпраці.

До реформи фіскальної децентралізації у грудні 2014 року практична реалізація цих принципів залишалась украй обмеженою. Можливості місцевого самоврядування до вільного розпорядження коштами обмежувала низка чинників, в тому числі недосконалий підхід до встановлення розрахункових показників видаткової потреби при визначенні обсягів трансферту вирівнювання; а доходна автономія місцевих бюджетів була практично відсутньою – здебільшого через вкрай низьку частку місцевих податків.

Проте, після того як в дію вступив новий закон “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин”, прийнятий 28.12.2014 року Верховною Радою України, відбулися такі головні зміни:

- нова схема горизонтального міжбюджетного вирівнювання, що збільшує автономію місцевих бюджетів у визначенні видаткових пріоритетів;
- введення місцевого акцизного податку та початок адміністрування податку на нерухомість;
- розширення можливостей для місцевих запозичень;
- спрощення процедур місцевих запозичень та надання місцевих гарантій для забезпечення боргових зобов’язань суб’єктів господарювання, що реалізують інвестиційні програми розвитку комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій (це полегшує запровадження державно-приватного партнерства);
- вдосконалення процедур використання коштів Державного фонду регіонального розвитку;
- можливість добровільного об’єднання громад на внутрішньорайонному рівні і визнання новостворених громад у якості повноцінних учасників системи взаємовідносин з державним бюджетом на рівні з містами і районами.

Окрім власне законодавчих змін, ключовим залишається питання їхньої ефективної імплементації, а саме:

- методологічна підтримка профільних міністерств для організації ефективного розподілу коштів «галузевих субвенцій», а також перегляду і доопрацювання галузевого законодавства з погляду вимог стандартизації публічних послуг (для переорієнтації цих стандартів на показники результативності і надання місцевим органам влади управлінської гнучкості у керуванні коштами та організації послуг);

- доопрацювання підходів в адмініструванні податку на нерухомість (в тому числі, з погляду збільшення спроможності і розширення повноважень виконавчих органів місцевої влади у врахуванні вартості майна при його оподаткуванні);

- вдосконалення казначейських процедур виконання місцевих бюджетів;

- вивчення макрофіскальних ризиків, що можуть виникнути внаслідок лібералізації ринку місцевих запозичень та надання місцевих гарантій.

Отже, на підставі аналізу виділено основні недоліки міжбюджетних відносин, усунення яких сприятиме удосконаленню трансфертного механізму в бюджетній сфері та підвищення рівня фінансової безпеки держави загалом.

Зауважимо, що 2015 року відбулися позитивні зміни, що дають змогу удосконалити систему формування та розподілу міжбюджетних трансфертів у державі. Проте удосконалення міжбюджетних відносин й надалі є актуальним, вимагає раціональних та дієвих кроків на шляху їхнього реформування та обґрунтування дієвих рекомендацій. Вживання таких заходів повинно відбуватися з урахуванням необхідності зростання рівня фінансової безпеки, зокрема у сфері державних фінансів, бюджету та міжбюджетних відносин, як однієї із найважливіших складових національної економічної безпеки.

Варто зазначити, що загалом міжбюджетні відносини є важливим чинником вирівнювання розвитку адміністративних територій, забезпечення однакових умов доступу громадян до суспільних послуг незалежно від місцезнаходження. Тому важливо створити такий механізм міжбюджетних відносин, який би забезпечував ефективність складання та виконання бюджетів усіх рівнів.

Адже реформування бюджетної системи є найважливішою складовою соціально-економічних трансформацій, які відбуваються в Україні. Визначальну роль у цьому процесі відіграє власне реформа міжбюджетних відносин. Від створення оптимального механізму міжбюджетних відносин, забезпечення дійсного поєднання інтересів на всіх рівнях бюджетної системи, від досягнення фінансової незалежності всіх органів влади значною мірою залежить успіх економічної стабілізації в країні.

2.3. Методологічні підходи до оцінки ефективності міжбюджетних відносин в економічній системі

Як зазначалося в попередніх розділах, центральне місце у міжбюджетних відносинах належить процедурам бюджетного регулювання, яке полягає у виділенні коштів із Державного до місцевих бюджетів з метою збалансування їх доходів і видатків. У вітчизняній бюджетній практиці використовуються два методи бюджетного регулювання: метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків та метод прямого фінансування місцевих бюджетів у формі міжбюджетних трансфертів.

У процесі бюджетного регулювання вирішуються ключові питання: збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів різних рівнів; перерозподіл бюджетних ресурсів між забезпеченими та недостатньо забезпеченими у фінансовому плані територіями; здійснення фінансового вирівнювання.

З огляду на важливість міжбюджетного регулювання для забезпечення розвитку економічної системи України особливого значення набуває всебічний аналіз ефективності такого регулювання, необхідний для своєчасного виявлення і відстеження виникаючих загроз і визначення напрямів і шляхів їх запобігання. Вирішення цих проблем у сфері міжбюджетних відносин потребує розвитку системи постійного моніторингу їх ефективності.

Ефективність відносин між ланками бюджетної системи полягає в сприянні соціально-економічного розвитку регіонів та зростанні добробуту населення. У зв'язку з цим, дослідження та обґрунтування факторів впливу на оцінку ефективності міжбюджетних відносин з метою підвищення фінансової незалежності, видаткової автономності місцевих бюджетів, забезпечення соціальними гарантіями населення є актуальною проблемою, яка обумовлює доцільність пошуку теоретичних та практичних шляхів до її вирішення.

Міжбюджетні відносини є складною та багатофункціональною системою, від раціональної організації якої залежить досягнення ефективного і справедливого розподілу фінансових ресурсів у суспільстві. При цьому, як зазначають вітчизняні і зарубіжні науковці формування ефективної моделі міжбюджетних відносин відбувається під впливом багатьох факторів. [83; 49; 63; 191; 208, с. 259; 356, с.112; 45, с. 167].

Критичний аналіз та узагальнення результатів дослідження вищезазначених наукових праць та іншої спеціальної літератури дозволили систематизувати найбільш вагомі фактори впливу на оцінку ефективності міжбюджетних відносин за такими групами: економічні, соціальні, інституційні, політичні. Зазначені фактори мають, як позитивний, так і негативний вплив. Серед негативних факторів сталого розвитку економіки держави, в тому числі, системи міжбюджетних відносин, треба відзначити: - проблеми економічного характеру (нерівномірність економічного розвитку регіонів, слабкий ступінь кореляції між реальними потребами місцевих

бюджетів у коштах з державного бюджету та їх відображенням у формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, невідповідність між зобов'язаннями за видатками місцевих бюджетів та джерелами фінансування, диспропорції співвідношення обсягів першого і другого кошика доходів місцевих бюджетів, недостатній обсяг дохідної частини місцевих бюджетів і як наслідок низький рівень автономності та фінансової незалежності місцевих бюджетів); - проблеми соціального характеру (наростання поляризації між регіонами за рівнями соціального розвитку, задекларовані державою соціальні зобов'язання не забезпечені реальними фінансовими ресурсами, нерівномірне співвідношення дотація-субвенція у структурі трансфертів, переважаюча частка дотацій та субвенцій на соціальний захист, що фінансуються з місцевих бюджетів, а не з державного, недостатність диференціації нормативів бюджетної забезпеченості та підвищення якості надання житлово-комунальних послуг, оптимізації їх вартості); - проблеми політико-правового характеру (Бюджетний кодекс України не декларує чіткого розподілу повноважень по вертикалі державного управління та критерії розподілу повноважень, що базуються на принципах субсидіарності та ефективності, відбувається дублювання функцій між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, які мають надто розгалужену структуру, намагання місцевих державних адміністрацій підпорядкувати органи регіонального самоврядування, відсутність можливості судового вирішення спірних питань та усунення конфліктних ситуацій між органами виконавчої влади на місцях, відсутність заінтересованості органів місцевого самоврядування у збільшенні обсягу надходжень до місцевих бюджетів, лобіювання політичних інтересів на державному та місцевому рівнях); - проблеми інституційного характеру (нерозвиненість інститутів місцевого самоврядування, неформальна автономія місцевих бюджетів, не раціональна інфраструктура бюджетних установ і т.д.) [213].

Економіко-математичне обґрунтування факторів впливу на оцінку ефективності міжбюджетних відносин може бути представлено загальною багатофакторною моделлю:

$$E = \left(\left(\sum_{i=1}^n f(k_e); \sum_{i=1}^n f(k_s); \sum_{i=1}^n f(k_i); \sum_{i=1}^n f(k_p) \right) \cdot v_i \right), (1)$$

де (E) – ефективність системи міжбюджетних відносин, k_e, k_s, k_i, k_p – економічні, соціальні, інституційні та політичні фактори; V_i – коефіцієнт впливу факторів на оцінку ефективності міжбюджетних відносин; $0 < v_i < 1$.

Слід зазначити, між досліджуваними факторами існують складні взаємозв'язки, тому їхній вплив на результативну ознаку – оцінку ефективності міжбюджетних відносин є комплексним, а не просто сумою ізольованих впливів. Розрахунки необхідно проводити в декілька етапів із застосуванням методу Мандані. На першому етапі відбувається вибір об'єкта дослідження – факторів впливу на оцінку ефективності міжбюджетних відносин; на другому, – формування системи основних та похідних показників до оцінки групи факторів. З метою отримання реальних результатів факторів впливу, розрахунок показників було здійснено згідно фактичних даних соціально-економічного розвитку Львівської області за останні п'ять років. На третьому етапі використовується процедура фазифікації вхідних змінних з метою встановлення кількісних значень функції; на четвертому – встановлення причинно-наслідкових зв'язків між факторами впливу на основі кореляційного аналізу та вибірки даних за критерієм $[0,7 - 0,99]$ – дуже сильний зв'язок (табл. 2.7).

Саме кореляційний аналіз дає змогу оцінити ступінь впливу, як позитивного (прямий зв'язок), так і негативного (зворотній зв'язок) кожного фактору на оцінку ефективності міжбюджетних відносин. На п'ятому етапі застосовується акумуляція та дефазифікація розрахункових даних і вагових коефіцієнтів з метою кількісної оцінки факторів впливу, на шостому, – розраховується загальний рівень ефективності міжбюджетних відносин, що залежить від значень інтегрованого показника: $[менше 0,25]$ – надзвичайно

низький; [0,25 – 0,5] – низький; [0,5 – 0,75] – високий; [більше 0,75] – дуже високий та приймається рішення щодо підвищення оцінки ефективності (табл. 2.8).

Таблиця 2.7

Система показників групи факторів впливу

| Назва показника | Сутність показника |
|---|---|
| Економічний фактор | |
| 1. Коефіцієнт бюджетної децентралізації розрахований (<i>Кбд</i>) | частка доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету |
| 2. Коефіцієнт бюджетного покриття (<i>Кбп</i>) | частка власних доходів місцевих бюджетів у мінімально необхідних видатках |
| 3. Коефіцієнт податкового самостійності (<i>Кпс</i>) | взаємозв'язок між об'ємом податків, і доходами районного бюджету |
| 4. Коефіцієнт співвідношення регулюючих та власних бюджетних доходів (<i>Крвд</i>) | частка власних доходів місцевих бюджетів в регулюючих доходах |
| Соціальний фактор | |
| 1. Коефіцієнт бюджетної результативності регіону (<i>Кбр</i>) | рівень власних доходів на душу населення |
| 2. Коефіцієнт бюджетної залежності (<i>Кбз</i>) | частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів |
| 3. Коефіцієнт бюджетної забезпеченості (<i>Кбзд</i>) | рівень сукупних бюджетних доходів на душу населення |
| 4. Коефіцієнт бюджетної результативності трансфертів (<i>Кбрт</i>) | рівень трансфертів на душу населення |
| Інституційний фактор | |
| 1. Коефіцієнт автономії (<i>Ка</i>) | ступінь автономії органів місцевого самоврядування |
| 2. Коефіцієнт самостійності (<i>Кс</i>) | частка мінімально необхідних видатків бюджету, які забезпечуються власними доходами місцевого бюджету |
| 3. Коефіцієнт впливу державних органів влади на формування місцевих доходів (<i>Кв</i>) | вплив державних органів влади на формування доходів місцевих бюджетів |
| 4. Коефіцієнт розвитку інститутів місцевого самоврядування (<i>Кр</i>) | розвиток місцевого самоврядування в регіоні |
| Політичний фактор | |
| 1. Коефіцієнт демократії (<i>Кд</i>) | вказує на демократичні засади в регіоні за кількістю партій в регіоні та державі |
| 2. Коефіцієнт виконання бюджетних повноважень (<i>Кбдв</i>) | частка видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету |
| 3. Коефіцієнт політичного впливу (<i>Кпв</i>) | частка монополізації партії та фракції в органах місцевого самоврядування |
| 4. Коефіцієнт законодавчої ефективності (<i>Кз</i>) | ефективність законодавчої діяльності місцевих органів влади |

Вибірка похідних показників до оцінки факторів впливу на ефективність системи міжбюджетних відносин

| Фактори показники | | Прямий зв'язок | | | | | | | | | | | |
|----------------------|-------------|-------------------|------------|------------|-------------|------------|------------|-------------|-------------|---------------|-----------|------------|-------------|
| | | економічний | | | | соціальний | | | | інституційний | | політичний | |
| | | <i>Kбд</i> | <i>Kбп</i> | <i>Kпс</i> | <i>Kрвд</i> | <i>Kбр</i> | <i>Kбз</i> | <i>Kбзд</i> | <i>Kбрт</i> | <i>Kа</i> | <i>Kр</i> | <i>Kд</i> | <i>Kбдв</i> |
| екон | <i>Kпс</i> | | 0,99 | | | | | | | | | | |
| | <i>Kрвд</i> | | 0,95 | 0,98 | | | | | | | | | |
| соц. | <i>Kбр</i> | 0,75 | | | | | | | | | | | |
| | <i>Kбз</i> | 0,95 | | | 0,72 | 0,79 | | | | | | | |
| | <i>Kбрт</i> | | 0,90 | 0,90 | 0,97 | | | | | | | | |
| інст. | <i>Kа</i> | | 0,99 | 0,92 | 0,97 | | 0,73 | 0,74 | 0,92 | 0,70 | | | |
| | <i>Kс</i> | | | | | | | | | | | | |
| | <i>Kр</i> | | | 0,73 | 0,79 | | 0,72 | | | | | | |
| політ | <i>Kбдв</i> | | | | | | | | | | | | |
| | <i>Kпв</i> | | | | | | | | | | 0,78 | 0,72 | |
| | <i>Kз</i> | | 0,85 | 0,84 | 0,88 | | | | 0,85 | 0,84 | | 0,88 | |
| | | Зворотній зв'язок | | | | | | | | | | | |
| політ | <i>Kд</i> | | -0,87 | -0,92 | -0,92 | | | | -0,90 | -0,91 | -0,90 | | |
| | <i>Kбдв</i> | | -0,95 | -0,94 | -0,95 | | | | -0,95 | -0,95 | | | |
| | <i>Kпв</i> | | -0,89 | -0,90 | -0,82 | | | | -0,89 | -0,90 | -0,72 | | |
| | <i>Kз</i> | | | | | | | | | | | | -0,94 |

За результатами дослідження найбільший вплив на ефективність міжбюджетних відносин має економічний фактор 60 %, соціальний фактор має середній вплив 22 %, незначний вплив мають політичний фактор 11 % та інституційний – 7 %.

Вплив економічного фактору на соціальний обумовлений залежністю рівня досягнення соціальних стандартів від економічного стану країни: гарантуванням держави права на такий рівень життя, який враховує забезпечення людей їжею, житлом, медичним обслуговуванням, необхідними для підтримання здоров'я, власного добробуту та добробуту сім'ї, право на соціальне забезпечення у разі безробіття, хвороби, інвалідності, старості та ін.; на інституційний – підтверджує залежність розвитку інститутів місцевого самоврядування від економічного потенціалу регіону, на політичний – зміною законодавчо-нормативної бази функціонування системи міжбюджетних відносин в залежності від економічного розвитку країни. Вплив соціального фактору на інституційний обумовлює соціальну

спрямованість інститутів місцевого самоврядування. Незначний політичний вплив громади на ефективність міжбюджетних відносин обумовлений лише під час виборчого процесу до місцевих органів влади. Зв'язок між соціальним та економічним факторами відсутній (табл. 2.9).

Таблиця 2.9

Оцінка ефективності системи міжбюджетних відносин

| Фактори | Показник взаємозалежності | Загальний вплив, % | оцінка ефективності |
|--|---------------------------|--------------------|---------------------|
| Прямий вплив на систему (V_i) | | 64 | |
| Економічний (k_e) | 0,83 | 60 | |
| Соціальний (k_s) | 0,77 | 22 | |
| Інституційний (k_i) | 0,70 | 7 | |
| Політичний (k_p) | 0,79 | 11 | |
| Оцінка ефективності прямого впливу | | | 0,512 |
| Зворотній вплив на систему (V_i) | | 36 | |
| Економічний (k_e) | 0,91 | | |
| Соціальний (k_s) | 0,91 | | |
| Інституційний (k_i) | 0,87 | | |
| Політичний (k_p) | 0,94 | 36 | |
| Оцінка ефективності зворотного впливу | | | 0,325 |
| Загальна оцінка ефективності системи міжбюджетних відносин | | | 0,186 |

Відсутність єдиної інституційної системи підтверджує мінімальний позитивний вплив на ефективність системи міжбюджетних відносин. При цьому найбільший негативний вплив на міжбюджетні відносини має саме політичний фактор – 36 %, що призводить до неефективного функціонування існуючої моделі міжбюджетних відносин, залежності місцевих бюджетів від трансфертів, негативного впливу на податкову самостійність місцевих бюджетів. Також політичний фактор негативно впливає на соціальну сферу та інституційний розвиток системи міжбюджетних відносин, що підтверджує заангажованість місцевих органів влади в організації бюджетного процесу, не ефективність розподілу повноважень в системі міжбюджетних відносин задекларованих Бюджетним Кодексом (присутній зворотній зв'язок між коефіцієнтом виконання бюджетних повноважень та коефіцієнтом законодавчої ефективності).

Розрахункові значення оцінки ефективності прямого та зворотного впливу залежать від середнього значення показника взаємозалежності економічного, соціального, інституційного та політичного факторів – 51,2 % та 32,5 % відповідно. Загальна оцінка ефективності міжбюджетних відносин, згідно моделі (1), є надзвичайно низькою – 18,6 %. Отримані результати підтверджують проблеми існуючої моделі міжбюджетних відносин в Україні: вона надзвичайно централізована, негнучка і не сприяє соціально-економічному розвитку, як окремих територій, так і держави загалом. Причиною низької оцінки ефективності міжбюджетних відносин є, перш за все, чинне нормативно-правове обмеження повноважень місцевих органів влади та фінансових можливостей регіонів, а також недосконалість інститутів місцевого самоврядування. Треба зазначити, що цей науково-методичний підхід надає можливість реально оцінити сучасний стан міжбюджетних відносин, як інструменту соціально-економічного розвитку регіону.

Альтернативний науково-методичний підхід до кількісного виміру ефективності міжбюджетних відносин запропонував Дець В.Ф., що дозволяє оцінити ефективність як з позиції загальнонаціональних інтересів, так і – регіонального розвитку.

Розроблена методика на основі порівняльного аналізу дозволяє оцінити ефективність міжбюджетних відносин як з позицій загальнонаціональних інтересів, так і з позицій регіонального розвитку, своєчасно виявити недоліки та визначити основні напрями удосконалення системи міжбюджетного регулювання. Методика включає два основні етапи: проведення комплексної оцінки ефективності міжбюджетного регулювання та аналіз отриманих результатів. В основі першого етапу лежить використання методу порівняльного кількісного аналізу, розробленого в Національному інституті стратегічних досліджень [356, с. 93]. Вибір цього методу базується на таких теоретичних припущеннях.

У теорії економічного аналізу поняття комплексної оцінки служить показником ефективності прийнятих раніше управлінських рішень і повноти їх реалізації, основою вибору можливих варіантів розвитку. Незалежно від

проблеми та об'єкта дослідження сама процедура комплексної порівняльної оцінки включає такі відносно самостійні етапи:

1. Визначення мети дослідження, вибір системи показників, організація збору вхідної інформації, розрахунок і оцінка значень окремих показників (їх вага, бали, коефіцієнти тощо).

2. Вибір конкретних методів розрахунку комплексних порівняльних оцінок.

3. Власне розрахунок комплексних оцінок, перевірка адекватності, їх аналіз і використання.

Для визначення комплексної оцінки надзвичайно важлива професійна реалізація кожного етапу. Неправильний вибір рішення на одному з етапів ставить під сумнів коректність отриманого результату в цілому. Від того, наскільки точно визначена мета дослідження, залежить вірний вибір системи показників. Від обробної системи показників багато в чому залежить вибір математичного методу розрахунку інтегрованої оцінки. А від вибору методу розрахунку залежить якість кінцевого результату, об'єктивність отриманих висновків.

Професійний рівень забезпечується за рахунок використання спеціально розроблених, науково-обґрунтованих і перевірених на практиці технологій експертного та статистичного оцінювання.

Для розрахунку комплексних оцінок можуть бути застосовані різні математичні методи. Наприклад, якщо система складається тільки з кількісних показників – можна зупинитися на методах обробки статистичних даних. Якщо ж система включає якісні показники (які не піддаються кількісному виміру) – необхідно залучати методи експертної оцінки [45, с. 133].

Розроблена в Національному інституті стратегічних досліджень методика порівняльного кількісного аналізу забезпечує єдиний науково-обґрунтований підхід до виконання процедури визначення комплексної оцінки. На концептуальному рівні вона поєднує методи обробки експертної та статистичної інформації і синтезує в єдиний технологічний цикл такі відомі методи, як аналіз ієрархій, аналітична оцінка рівня розвитку процесу

та методика кон'юнктурних обстежень. Вперше ця методологія була запропонована О.Власюком у 1995 р. для розрахунку Індексу людського розвитку регіонів України і за цей час довела свою наукове та практичне значення [68, с. 139].

Відмінною рисою методу порівняльного кількісного аналізу є високий рівень теоретичного обґрунтування, універсальність застосування та багатий досвід практичного використання. Універсальність методу пов'язана з тим, що він практично не обмежений кількістю вхідних показників. При цьому дозволяє оцінювати як кількісні, так і якісні показники, установлюючи їх пріоритети на основі застосування методу експертних оцінок. Крім того, метод О. Власюка дозволяє враховувати не тільки показники, що позитивно впливають на рівень інтегрального показника (стимулятори), але й оцінювати вплив на нього негативних факторів (дестимуляторів).

В узагальненому вигляді алгоритм застосування методу порівняльного кількісного аналізу складається з таких послідовних кроків: системний аналіз проблеми, її структуризація та представлення у вигляді дерева ієрархії; експертна оцінка пріоритетів ієрархії; визначення системи показників нижчого рівня ієрархії та їх чисельних значень; розрахунок комплексної оцінки загального стану проблеми.

Розраховані комплексні оцінки використовуються для виконання другого етапу – порівняльного аналізу отриманих результатів, в основі якого лежить модифікація методу порівняльного кількісного аналізу на основі використання ідей SWOT-аналізу – одного з самих поширених методів сучасної теорії менеджменту [27, с. 63]. В цілому необхідно відзначити, що ідея використання SWOT-аналізу не тільки на рівні підприємств і маркетингових досліджень не нова. Так, у вітчизняній науковій літературі вже були спроби використовувати SWOT-аналіз для оцінки поточного стану кредитно-фінансової сфери і визначення загроз фінансової безпеки [321, с. 209]. Однак запропонований підхід відрізняється тим, що він базується не на чистому використанні SWOT-аналізу, а на його синтезі з методом порівняльної кількісної оцінки, який, в свою чергу, має сильне теоретичне

підґрунтя. Це підвищує об'єктивність і наукову обґрунтованість аналітичної роботи.

Виходячи з розглянутої методики, пропонується такий підхід до визначення ієрархії аналізу проблеми.

Загальна мета дослідження – оцінка ефективності міжбюджетних відносин – перебуває на верхньому (першому) рівні ієрархії та становить так званий фокус проблеми. Досягнення цієї мети обумовлюється ефективністю функціонування системи міжбюджетних відносин з двох позицій: держави і регіонів. Ці критерії становлять другий рівень ієрархічної структури.

Оцінка міжбюджетного регулювання з точки зору загальнонаціональних інтересів держави визначається ступенем втручання держави в процес вирівнювання розвитку та раціональним використанням міжбюджетних трансфертів. Головними складовими такої оцінки є: забезпечення міжбюджетного вирівнювання; раціональне використання міжбюджетних трансфертів (відповідно до їх структури та обсягів).

Ця група індикаторів оцінює процес вирівнювання фінансових можливостей регіонів за рахунок держбюджету для досягнення загальнодержавних інтересів. Вона становить третій рівень ієрархічної структури.

Що стосується регіонального рівня, то міжбюджетне регулювання, перш за все, повинно вплинути на зростання можливостей регіонального розвитку за рахунок внутрішніх і зовнішніх фінансових ресурсів. Тому найважливішими складовими такої оцінки повинні стати: оцінка власних бюджетних ресурсів місцевих бюджетів регіонів, що характеризує рівень бюджетної самодостатності регіонального розвитку; оцінка ступеня бюджетної допомоги місцевим бюджетам регіонів. Ці індикатори дають змогу оцінити бюджетний потенціал розвитку регіонів за рахунок власних фінансових резервів та за рахунок допомоги з державного бюджету. Вони розташовані на третьому рівні ієрархії.

У свою чергу, для кожного з наведених індикаторів існують свої критерії оцінки, які становлять четвертий рівень ієрархії.

Для визначення ефективності міжбюджетного вирівнювання необхідно визначити такі критерії оцінки, що стосуються загальних доходів, видатків місцевих бюджетів та їх збалансованості. Це можуть бути: загальна бюджетна забезпеченість, що характеризує фінансову забезпеченість місцевих бюджетів не тільки за рахунок власних ресурсів, але й за рахунок міжбюджетних трансфертів. рівень загальних видатків місцевих бюджетів, що характеризує ступінь вирівнювання регіонів стосовно забезпечення населення однаковим доступом до соціальних послуг і соціальних стандартів. загальна бюджетна збалансованість, що оцінює кінцевий результат міжбюджетного вирівнювання і показує рівень дефіцитності місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів.

Критерієм оцінки структури міжбюджетних трансфертів є питома вага дотацій у трансфертах, що характеризує рівень свободи регіонів у використанні наданої фінансової допомоги. Згідно з європейськими стандартами для забезпечення регіональної фінансової самостійності в структурі трансфертів частка дотацій повинна перевищувати субвенції [див. 3]. Іншими критеріями ефективності трансфертної системи з боку держави можуть бути оцінка витрат держави на дотації вирівнювання, що характеризує рівень централізованих фінансових витрат на забезпечення міжбюджетного вирівнювання, та рівень дотаційного навантаження на держбюджет.

Для оцінки ефективності ресурсів місцевих бюджетів без трансфертів особливо важливими є такі критерії, як в власна бюджетна забезпеченість, власна бюджетна збалансованість та рівень податкових надходжень у місцеві бюджети. Ці критерії дозволяють визначити рівень фінансової самодостатності регіонів та оцінити, чи стимулює міжбюджетне регулювання розвиток власного доходного та податкового потенціалу регіонів.

Оцінка рівня централізованої допомоги місцевим бюджетам базується на використанні таким критеріїв, як: рівень дотаційної залежності місцевих бюджетів, що характеризує бюджетну самостійність регіонів, ступінь їх залежності від центру; обсяг «чистої» дотаційної допомоги, що дозволяє порівняти обсяги централізованої фінансової допомоги; ступінь донорського

навантаження на місцеві бюджети, що на регіональному рівні характеризує співвідношення між рівнями дотаційності та донорства місцевих бюджетів регіону.

У цілому ієрархічна структура аналізу проблеми оцінки ефективності системи міжбюджетного регулювання приведена на рис. 2.2.

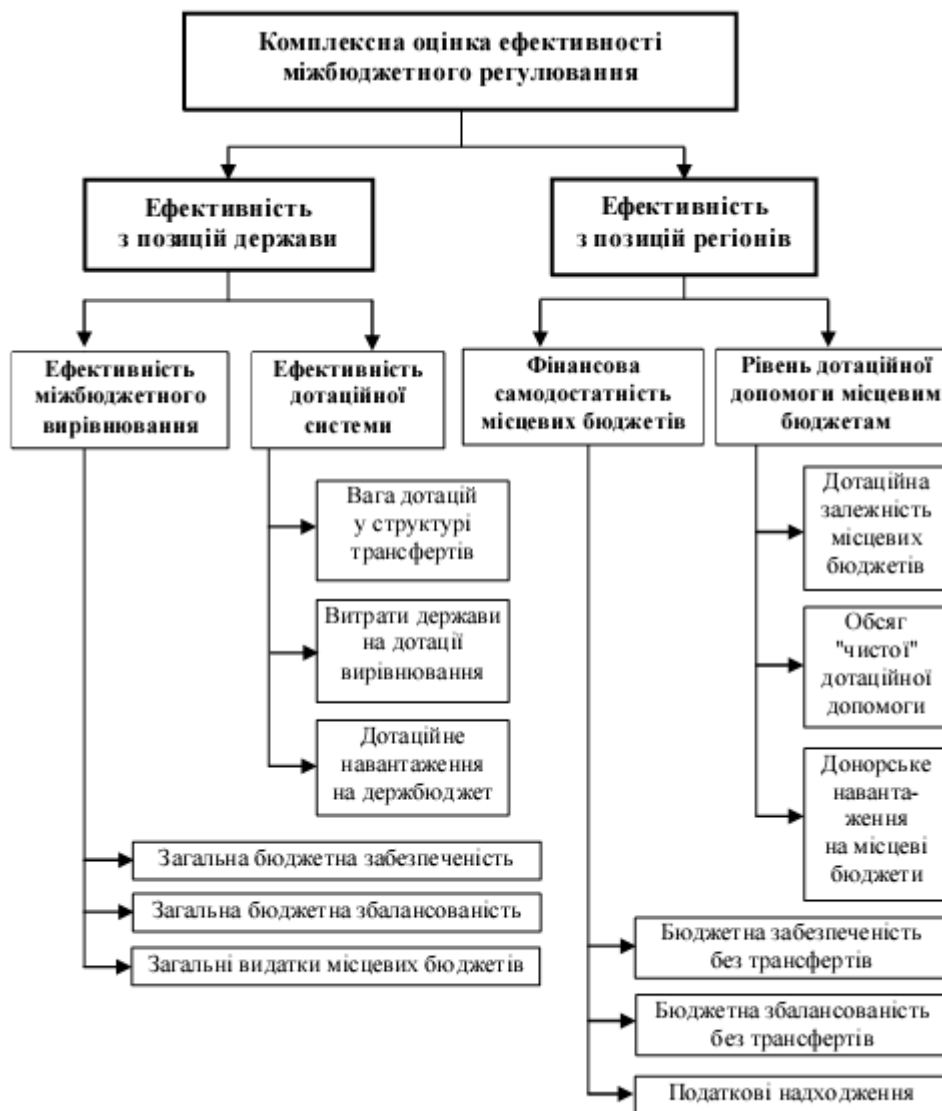


Рис. 2.2. Ієрархія аналізу проблеми ефективності міжбюджетних відносин в економічній системі України

Кожен рівень ієрархії характеризує проблему з різних точок зору та з різним ступенем деталізації. Крім того, він відрізняється різним ступенем впливу на кінцеву оцінку.

Кожному критерію оцінки, визначеному на четвертому рівні ієрархії, відповідає показник, чисельне значення якого розраховується на основі офіційних статистичних даних. Для їх розрахунку використовувалися

офіційні статистичні дані Міністерства фінансів України, Рахункової палати України, Державної казначейської служби України.

Процедура розрахунку комплексної оцінки ефективності функціонування системи міжбюджетного регулювання в Україні передбачає визначення таких показників: загальна бюджетна забезпеченість місцевих бюджетів України (загальні доходи на душу наявного населення, грн.); загальна збалансованість місцевих бюджетів України (частка загальних доходів у видатках, %); загальні видатки місцевих бюджетів на душу населення, грн.; питома вага дотацій вирівнювання в структурі міжбюджетних трансфертів, %; середній обсяг витрат Держбюджету на дотації вирівнювання (на душу населення, грн); рівень дотаційного навантаження на держбюджет (частка дотацій з держбюджету у загальному обсязі дотацій з держбюджету та надходжень до держбюджету, %); рівень бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів України без урахування трансфертів (доходи на душу населення без врахування трансфертів, грн.); питома вага податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів України без трансфертів, %; рівень бюджетної збалансованості без врахування трансфертів (частка доходів у видатках місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів, %); дотаційна залежність місцевих бюджетів (питома вага доходів місцевих бюджетів за рахунок трансфертів, %); чиста дотаційна допомога місцевим бюджетам у розрахунку на душу населення, грн.; рівень донорського навантаження на місцеві бюджети (частка коштів, що передаються до держбюджету, в обсязі відрахувань з держбюджету та в держбюджет, %).

Ефективна і збалансована системи міжбюджетних відносин сприяє досягненню таких цілей, як забезпечення стійкого економічного зростання кожного з регіонів за рахунок оптимального використання бюджетно-податкового потенціалу, зростання якості життя населення, соціального захисту і високого рівня бюджетного забезпечення територіальних спільнот, зміцнення адміністративно-територіальної цілісності країни, підвищення політичної відповідальності та прозорості управлінських рішень, результативності функціонування інституту місцевого самоврядування. У

зв'язку з цим, дослідження та обґрунтування оцінки ефективності міжбюджетних відносин у забезпеченні соціально-економічного розвитку регіонів є актуальним і обумовлено відсутністю стандартної системи показників, що характеризують фінансовий стан місцевих бюджетів, відсутністю уніфікованих методологічних підходів, які б дозволяли проводити аналіз та поточну оцінку рівня соціально-економічного розвитку регіонів у порівнянні.

Враховуючи те, що основним завданням бюджетної політики виступає оптимізація процесу міжбюджетного вирівнювання, забезпечуючи фінансову незалежність, видаткову автономність місцевих бюджетів, окремої уваги заслуговують методичні підходи до типологізації регіонального розвитку в основу яких покладено кількісну оцінку фінансової стійкості місцевих бюджетів та фінансову спроможність регіонів [207, 45, 68, 321, 202, 209]. Критичний аналіз зазначених наукових праць, представлений в роботі [213], дає загальні уявлення про методики оцінки різних сфер територіального розвитку та їх інтегровані оцінки. Слід зазначити, проаналізовані методики мають як окремі недоліки, так і позитивні, новітні моменти, які доречно використати в подальших дослідженнях. Так, на основі узагальнення методичних підходів у розрізі проблеми дослідження пропонується скористатися методом взаємозалежності між часткою фінансової допомоги місцевим бюджетам (міжбюджетними трансфертами) і рівнем соціально-економічного розвитку на основі побудови матриці регіонів. Методика охоплює декілька етапів. Перший етап – визначення переліку показників та критеріальних характеристик регіонального розвитку; другий – проведення якісної оцінки вибраних критеріїв та здійснення стандартизації вихідних даних для розрахунку інтегральних показників; третій – розрахунок узагальнюючого інтегрального показника соціально-економічного розвитку регіону та розрахунок фінансової допомоги (частки міжбюджетних трансфертів), що отримує кожен місцевий бюджет з Державного; четвертий – розрахунок оцінки ефективності системи міжбюджетних відносин; п'ятий – економічна і графічна інтерпретація одержаних результатів (побудова матриці регіонів).

З метою комплексного аналізу соціально-економічного розвитку регіону формування системи показників пропонується проводити за критеріями фінансового, економічного, соціального, інституційно – політичного та демографічного стану (табл. 2.10).

Таблиця 2.10

Система критеріїв та показників розвитку регіону

| Критерій | Показник |
|------------------------------|---|
| Фінансовий стан | Фінансова стійкість, достатність, дієздатність місцевого бюджету |
| Економічний стан | Бюджетна децентралізація за доходами, бюджетне покриття, витрати місцевого бюджету до ВРП, доходи місцевого бюджету до ВРП, інвестиційної привабливості, покриття експорту імпортом, вартість введених в дію основних фондів, обсяг обороту роздрібною торгівлі, обсяг роздрібного товарообороту, ВРП у розрахунку на одну особу |
| Соціальний стан | Бюджетна результативність, бюджетна залежність, покриття трансфертами видатків місцевих бюджетів, бюджетна забезпеченість, бюджетна результативність за трансфертам, середньомісячна заробітна плата на 1 особу, заборгованість з виплати заробітної плати, рівень безробіття, рівень працевлаштування, кількість дошкільних навчальних закладів, кількість лікарів на 10 тисяч населення, кількість лікарняних ліжок на 10 тисяч населення |
| Інституційно-політичний стан | Інституційності, виконання бюджетних повноважень, демократії, деконцентрації влади, опозиційної активності, корумпованості регіону, рівня злочинності в регіоні, технологічної готовності, вилучення коштів до державного бюджету |
| Демографічний стан | Природний приріст населення, кількість померлих дітей у віці до 1 року на 1 тис. осіб, міграційний приріст населення в межах України на 1 тис. осіб, міграційний приріст з-за кордону на 1 тис. осіб, кількість зайнятих в економіці регіону на 1 пенсіонера |

Перш за все необхідно акцентувати увагу на критерії фінансового стану, що оцінюється на основі інтегрованих показників: фінансової достатності (наявність у місцевому бюджеті фінансових ресурсів у обсязі, достатньому для задоволення всіх його потреб); фінансової дієздатності (здатність місцевого бюджету забезпечувати ефективно розширене самовідтворення); фінансової стійкості (здатність місцевого бюджету самостійно забезпечувати соціально-економічний розвиток за рахунок власних фінансових ресурсів).

Система коефіцієнтів для розрахунку відповідних інтегрованих показників розроблена автором на основі узагальнення [83, 49, 63, 208, 356, 698, 27, 321, 274, 355, 243] та власних коефіцієнтів до яких належать: для розрахунку фінансової достатності місцевого бюджету (середньодушові доходи населення, кредити на душу населення, співвідношення депозитних вкладень та кредитів населення до середньої заробітної плати, частка інвестицій в основний капітал в освіту, на охорону здоров'я та соціальний захист, на комунальні послуги у загальному обсязі ІОК); фінансової дієздатності місцевого бюджету (відношення абсолютного приросту доходів місцевих бюджетів до абсолютного приросту видатків місцевого бюджету, співвідношення темпу приросту середньої заробітної плати до темпу приросту прожиткового мінімуму, співвідношення темпу приросту депозитних вкладень на 1 особу до темпу приросту середньої заробітної плати, співвідношення темпу приросту кредитів на 1 особу до темпу приросту середньої заробітної плати, співвідношення темпу приросту середньої заробітної плати до темпу приросту ВРП на 1 особу, співвідношення темпу приросту середньої заробітної плати до темпу приросту доходів на 1 особу, ефективність капіталовкладень в освіту, охорону здоров'я та соціальний захист на комунальні послуги); фінансової стійкості місцевого бюджету (рівень доходів населення на 1 особу, коефіцієнт бюджетної допомоги, рівень бюджетної забезпеченості населення, середньодушовий рівень податкової забезпеченості, співвідношення ВРП до податкових доходів, середньодушовий рівень зовнішньо-торгівельного обороту, зовнішньо-торгівельна квота, співвідношення ВРП до інвестицій в основний капітал, співвідношення ВРП до інвестицій в основний капітал в освіту, охорону здоров'я та соціальний захист, на комунальні послуги).

Висновки до розділу 2

За результатами аналізу методологічного інструментарію організації міжбюджетних відносин в Україні зроблено наступні висновки:

Устрій держави проектується на її бюджетний устрій. Адміністративно-територіальний поділ країни визначає кількість ланок бюджетної системи відповідно до конституційно закріпленого права кожного рівня державної влади на свій бюджет. Бюджетне устрій базується на певній організації та принципах побудови бюджетної системи, визначає взаємозв'язки її ланок. Бюджетну систему загалом і міжбюджетні відносини, зокрема, доцільно досліджувати з позицій інституціоналізму, який має певні особливості щодо предмету й методології пізнання. Інституціоналізм в економічній науці, як відомо, робить головний акцент на аналізі інститутів, під якими розуміють правила і принципи поведінки економічних суб'єктів. Водночас інституціоналізм, як напрям економічних досліджень досить різномірний.

В Україні і світі спостерігається інтерес до децентралізації повноважень рівнів влади у прийнятті рішень. Бажання впровадити децентралізацію досить поширене, як у розвинених країнах, так і в країнах, що розвиваються, де робляться спроби обмежити монопольну владу центрального уряду в сфері стратегічного управління. В розвинутих країнах децентралізацію здійснюють для реформування організаційної структури уряду. Головна мета цього полягає у забезпеченні ефективного за витратами надання громадських послуг. Країни, що розвиваються, вдаються до бюджетної децентралізації, щоб вирішити проблеми неефективного управління, макроекономічної нестабільності і занадто низьких темпів економічного зростання.

На наш погляд, можна виокремити такі етапи еволюції міжбюджетних відносин в Україні в умовах соціально-економічних трансформацій, а саме: 1) зародження міжбюджетних відносин в Україні у складі СРСР; 2) первісне формування міжбюджетних відносин (1990 – 1996 рр.); 3) становлення міжбюджетних відносин (1996 – 2001 рр.); 4) реформування міжбюджетних

відносин (2001 – 2010 рр.); 5) удосконалення міжбюджетних відносин (2010 р. – 2014 рр.); 6) міжбюджетні відносини у контексті процесів децентралізації (2015 р. – до т. ч.).

Ефективність відносин між ланками бюджетної системи полягає в сприянні соціально-економічного розвитку регіонів та зростанні добробуту населення. У зв'язку з цим, дослідження та обґрунтування факторів впливу на оцінку ефективності міжбюджетних відносин з метою підвищення фінансової незалежності, видаткової автономності місцевих бюджетів, забезпечення соціальними гарантіями населення є актуальною проблемою, яка обумовлює доцільність пошуку теоретичних та практичних шляхів до її вирішення. Міжбюджетні відносини є складною та багатофункціональною системою, від раціональної організації якої залежить досягнення ефективного і справедливого розподілу фінансових ресурсів у суспільстві. При цьому, як зазначають вітчизняні і зарубіжні науковці формування ефективної моделі міжбюджетних відносин відбувається під впливом багатьох факторів.

Критичний аналіз та узагальнення результатів дослідження вищезазначених наукових праць та іншої спеціальної літератури дозволили систематизувати найбільш вагомі фактори впливу на оцінку ефективності міжбюджетних відносин за такими групами: економічні, соціальні, інституційні, політичні. Зазначені фактори мають, як позитивний, так і негативний вплив. Серед негативних факторів сталого розвитку економіки держави, в тому числі, системи міжбюджетних відносин, треба відзначити: - проблеми економічного характеру (нерівномірність економічного розвитку регіонів, слабкий ступінь кореляції між реальними потребами місцевих бюджетів у коштах з державного бюджету та їх відображенням у формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, невідповідність між зобов'язаннями за видатками місцевих бюджетів та джерелами фінансування, диспропорції співвідношення обсягів першого і другого кошика доходів місцевих бюджетів, недостатній обсяг дохідної частини місцевих бюджетів і як наслідок низький рівень автономності та фінансової незалежності місцевих бюджетів); - проблеми соціального характеру (наростання

поляризації між регіонами за рівнями соціального розвитку, задекларовані державою соціальні зобов'язання не забезпечені реальними фінансовими ресурсами, нерівномірне співвідношення дотація-субвенція у структурі трансфертів, переважаюча частка дотацій та субвенцій на соціальний захист, що фінансуються з місцевих бюджетів, а не з державного, недостатність диференціації нормативів бюджетної забезпеченості та підвищення якості надання житлово-комунальних послуг, оптимізації їх вартості); - проблеми політико-правового характеру (Бюджетний кодекс України не декларує чіткого розподілу повноважень по вертикалі державного управління та критерії розподілу повноважень, що базуються на принципах субсидіарності та ефективності, відбувається дублювання функцій між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, які мають надто розгалужену структуру, намагання місцевих державних адміністрацій підпорядкувати органи регіонального самоврядування, відсутність можливості судового вирішення спірних питань та усунення конфліктних ситуацій між органами виконавчої влади на місцях, відсутність заінтересованості органів місцевого самоврядування у збільшенні обсягу надходжень до місцевих бюджетів, лобіювання політичних інтересів на державному та місцевому рівнях); - проблеми інституційного характеру (нерозвиненість інститутів місцевого самоврядування, неформальна автономія місцевих бюджетів, не раціональна інфраструктура бюджетних установ і т.д.).

РОЗДІЛ 3. СУЧАСНІ РЕАЛІЇ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

3.1. Моніторинг впливу видатків місцевих бюджетів по делегованих повноваженнях на розвиток регіонів

Важливою ланкою підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів є моніторинг результативності видатків, який проводиться з метою забезпечення оперативного управління фінансовими ресурсами, підвищення достовірності основних показників, які характеризують поточний фінансовий стан, недопущення фактів неефективного використання грошових коштів, забезпечення своєчасного фінансування видатків, виконання взаємних зобов'язань. Якщо створити взаємопов'язану загальнодержавну систему моніторингу результативності бюджетних видатків на регіональному рівні, то оцінити загальну ситуацію з бюджетним плануванням в країні можливо завдяки об'єднанню даних моніторингу територіальних органів влади [4].

Під моніторингом видатків місцевого бюджету слід розуміти підсистему соціально-економічного управління на регіональному рівні – спеціалізований проблемно-орієнтований систематичний комплекс спостереження, організації, первинної обробки й накопичення даних, аналізу, моделювання і прогнозування фінансового стану регіону, виявлення тенденцій, закономірних змін, можливостей виникнення несприятливих і ризикових ситуацій, а також вироблення механізмів їх попередження з метою інформаційно-аналітичного забезпечення розробки і прийняття управлінських рішень щодо визначення механізмів забезпечення стійкого, пропорційного і збалансованого фінансового стану регіону [3]. Методологічно сутністю моніторингу є процес збору звітної інформації та формування за запитами користувачів інформаційно-аналітичних звітів для проведення порівняльного аналізу за певний період часу планових і фактичних показників доходів і видатків місцевих бюджетів з метою аналізу

оцінки прийнятих рішень і результатів їх виконання, а також обґрунтування прогнозних рішень щодо доходів і видатків на наступний бюджетний період. Таким чином, призначенням системи моніторингу доходів і видатків (СМДВ) місцевих бюджетів є забезпечення успішної реалізації фінансової політики держави, процесу формування бюджетів та ефективного використання фінансових ресурсів в усіх ланках фінансової системи [1].

Найчастіше метою моніторингу, у тому числі фінансового стану регіонів, є інформаційно-аналітичне забезпечення розробки і прийняття управлінських рішень (рис. 3.1.).



Рис. 3.1. Складові моніторингу витратків місцевого бюджету як системи [4]

В умовах тотального дефіциту бюджетних коштів на державному і місцевому рівнях, що є загальносвітовою тенденцією, важливим завданням органів управління, поряд із пошуком додаткових джерел фінансових ресурсів, є реформування фіскального простору, а саме підвищення ефективності використання бюджетних коштів.

На жаль формуванню ефективних бюджетних відносин в Україні перешкоджає відсутність в науковій літературі та чинному законодавстві чіткого тлумачення поняття “ефективність”, переліку показників, що входять до критерію ефективності та прописаного механізму оцінки ефективності використання бюджетних коштів.

Нині вирішення цих проблем особливо актуальне на рівні управління коштами місцевих бюджетів, що зумовлено: по-перше, зростанням значення

місцевого бюджету як фінансового інструменту впливу на процеси соціально-економічного розвитку відповідної території, в контексті реалізації адміністративно-територіальної реформи; по-друге, коригуванням функцій місцевого бюджету – від виконання визначених центром делегованих повноважень до прийняття та реалізації рішень самої громади щодо стратегії і тактики її подальшого розвитку; по-третє Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року в якій передбачено удосконалення системи моніторингу ефективності використання бюджетних коштів, посилення відповідальності місцевих органів виконавчої влади за ефективне використання ресурсів, спрямованих на розв'язання соціально-економічних проблем розвитку регіонів.

Проблемам управління бюджетними коштами, забезпечення ефективного, результативного і цільового їх використання присвячені праці багатьох вітчизняних науковців і практиків, зокрема, Беневської Л., Бралатана В., Возняк Г., Давимуки С., Дублянської А., Дьяченка Я., Здирко Н., Козоріз М., Копича Р., Корнацької Р., Лисяк Л., Мамонової Г., Мацук З., Мигович Т., Набоки Т., Невешкіної Т., Новицької Н., Радіонова Ю., Роменської К., Салаямон-Міхєєвої К., Сафонової Л., Серебрянського Д., Сторонянської І., Сукрушевої Г., Табакової Т., Тарангул Л., Хлівного В., Циганова С., Швець С., Шевчука В. та інших [1; 5; 8-16; 23-25; 27-29; 31].

Незважаючи на значний науковий доробок, проблеми удосконалення методичного інструментарію економіко-математичної оцінки ефективності використання коштів місцевих бюджетів, все ж залишаються недостатньо висвітленими та потребують більш ґрунтовного дослідження особливо в умовах збільшення фінансових можливостей органів місцевого самоврядування шляхом децентралізації бюджетної системи з метою підвищення ефективності надання суспільних благ та послуг.

В Україні створення належних фінансових умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень здійснюється з дотриманням таких принципів [7]:

- наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування;
- визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці; надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів;
- надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку;
- підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів.

Моніторинг місцевих бюджетів України упродовж 2005 – 2014 рр. демонструє яскраво виражену системну і постійнотриваючу їх дефіцитність, а саме: місцеві бюджети складають близько 16 відсотків сектора державного управління (без урахування казенних підприємств) за світовою методикою, що є критично недостатнім для здійснення всіх повноважень місцевого самоврядування; місцеві фінансові ресурси охоплюють лише 6-7% ВВП країни з негативною тенденцією щодо подальшого зниження, водночас держбюджет перерозподіляє 22 – 24 % ВВП, пенсійний та соціальні фонди України – 12 % від ВВП. Як наслідок відбувався перманентний процес зменшення коефіцієнту бюджетної збалансованості місцевих бюджетів; місцеві фінанси у 2014 р. обслуговували 12087 територіальних громад, наслідком чого є розпорощення ресурсів, неможливість інвестицій та розвитку; місцеві бюджети системно дефіцитні внаслідок передачі на муніципальний рівень повноважень без підкріплення їх належними джерелами доходів; джерело фінансування у вигляді середньострокових позик з бюджету вищого рівня виснажилося ще у 2013 р. внаслідок наростання дефіцитності бюджету національного уряду. У 2015 р. практика середньострокових позик припинена шляхом внесення змін до Бюджетного

кодексу [17, с. 259]; аналіз структури видатків місцевих бюджетів в Україні за функціональною класифікацією показує їх однозначну соціально-культурну спрямованість. Так, частка видатків місцевих бюджетів України на соціально-культурну сферу у 2014 році склала 81,7%; основним джерелом доходів місцевих бюджетів є податки. Середнє значення частки податкових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів впродовж 2009-2014 років склало 85%, а місцевих податків і зборів – 4,23% [3].

Схвалені Українським парламентом в 2014 році зміни бюджетного та податкового законодавства кардинально змінюють якість фінансового забезпечення територіальних громад. Результати виконання місцевих бюджетів за перший квартал 2015 року підтверджують позитивні тенденції реформи міжбюджетних відносин. Так приріст надходжень до загального фонду місцевих бюджетів проти I кварталу 2014 року (у співставних умовах та без урахування територій не підконтрольних українській владі) складає 35,4% або 5,5 млрд. грн. Приріст податкових надходжень місцевих бюджетів складає , зокрема: податку на доходи фізичних осіб – 14,1% або 1,3 млрд. грн.; плати за землю – 23,3% або 0,6 млрд. грн.; податку на нерухоме майно 45,5 млн. грн лише за I квартал при 44,9 млн. грн. за весь 2014 рік; акцизного податку з роздільної торгівлі підакцизними товарами, який запроваджений з 01.01.2015 р., надійшло 1,1 млрд. грн. (Галузевий моніторинг № 19-20) [2, с. 1].

В умовах зростання фінансового потенціалу місцевих бюджетів актуальним є підвищення ефективності використання їх фінансових ресурсів, що вимагає адекватного методичного інструментарію її оцінки. Для цього важливо проаналізувати залежність між напрямками бюджетних витрат та результатами соціально-економічного розвитку відповідних регіонів.

Наші уявлення про ефективність практично з часів періоду індустріалізації кінця 20-х – початку 30-х років ХХ ст. залишалися незмінними. В їх основу було покладено технократичний підхід, для якого характерно виключення системи суспільних відносин з числа факторів, що

впливають на рівень ефективності. За такого підходу зміст ефективності мимоволі обмежується кількісними характеристиками, а сама вона перетворюється у рахункову категорію, що відображає деяке арифметичне співвідношення результатів і витрат.

В сучасній, інноваційній, постіндустріальній економіці, роль головного фактору росту ефективності суспільного виробництва виконує творчий потенціал людини, в отже в новій концепції ефективності особливе значення набувають економічні відносини. Враховуючи це необхідно погодитися з думкою О. Дерев'янка, який зазначає, що “ефективність – це, по-перше, здатність добиватися мети, а, по-друге, коли мета досягнута, – осмислення Р/РЗ – балансу (відношення між результатами та ресурсами й засобами) цього результату” [4, с. 19].

Сьогодні окремі регіони прагнуть забезпечити певну управлінську автономію, метою якої є оперативне забезпечення попиту та запитів населення, що мешкає на даній території. Основним інструментом, що дозволяє досягнути дану мету, є економіка регіону, і від того, наскільки вона спроможна задовольняти потреби його населення та протистояти впливу глобальної конкуренції ринків, залежить рівень регіональної економічної самодостатності [26, с. 93].

Враховуючи це, в контексті даної статті, здійснено визначення характеру впливу окремих статей витрат бюджету на індекс валового регіонального продукту та регіональний індекс людського розвитку.

Для проведення багатофакторного регресійного аналізу було використано пакет прикладних програм Statistica 6.0. В статті розглянуто моделі залежності індексу валового регіонального продукту $Y_{ВРП}$ та регіональний індекс людського розвитку $Y_{ІЛР}$ від частки видатків на державне управління (x_1), частка видатків на освіту (x_2), частки видатків на духовний та фізичний розвиток (x_3), частки видатків на охорону здоров'я (x_4), частки видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення (x_5), частки видатків на розвиток окремих галузей економіки (x_6), частки видатків

на житлово-комунальне господарство (x_7). Первинні дані наведено в табл. 3.1, де відображена структура видатків зведеного бюджету Львівської області за основними статтями витрат. Довідково подаються показники Індексу фізичного обсягу валового регіонального продукту Львівської області та Регіональний індекс людського розвитку Львівської області.

Таблиця 3.1

**Структура видатків зведеного бюджету Львівської області
у 2004-2013 рр. (у % до підсумку)**

| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Видатки – усього | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| у тому числі | | | | | | | | | | |
| державне управління | 3,1 | 4,0 | 4,6 | 4,4 | 4,2 | 4,2 | 4,3 | 4,1 | 3,6 | 3,5 |
| на соціально-культурні заходи | 42,6 | 59,8 | 68,0 | 72,5 | 68,6 | 76,1 | 81,9 | 81,2 | 83,4 | 85,2 |
| з них на | | | | | | | | | | |
| Освіту | 22,5 | 32,9 | 29,3 | 31,0 | 30,1 | 32,4 | 33,3 | 31,8 | 32,8 | 32,4 |
| духовний та фізичний розвиток | 3,5 | 5,0 | 4,5 | 4,3 | 4,4 | 4,7 | 5,1 | 4,9 | 5,0 | 5,0 |
| охорону здоров'я | 16,6 | 21,9 | 20,3 | 19,0 | 18,1 | 19,7 | 20,9 | 20,4 | 21,1 | 20,8 |
| соціальний захист та соціальне забезпечення | 12,5 | 15,4 | 14,0 | 18,2 | 16,0 | 19,2 | 22,6 | 24,1 | 24,5 | 27,0 |
| на розвиток окремих галузей економіки | 9,9 | 11,6 | 10,7 | 10,8 | 10,0 | 8,4 | 4,8 | 6,2 | 3,8 | 3,8 |
| житлово-комунальне господарство | 3,9 | 6,4 | 9,4 | 3,0 | 4,8 | 3,3 | 2,3 | 3,2 | 4,8 | 2,2 |
| Довідково: | | | | | | | | | | |
| Індекс фізичного обсягу валового регіонального продукту Львівської області | 105,2 | 98,1 | 108,3 | 105,8 | 100,7 | 88,3 | 102,3 | 108,7 | 102 | 98,8 |
| Регіональний індекс людського розвитку Львівської області | 3,54 | 3,67 | 3,76 | 3,66 | 3,79 | 3,82 | 3,77 | 3,82 | 3,99 | 4,01 |

Джерело: побудовано та розраховано авторами за даними [6; 18, с. 40 - 41; 19, с. 12 - 15; 20, с. 11-16; 21, с. 11-13; 22, с. 43]

Для оцінювання адекватності регресійної моделі було використано: множинні коефіцієнти детермінації (R^2) та кореляції (R); критерії перевірки

істотності зв'язку (дисперсійний F -критерій). Паралельно з цим проведено перевірку істотності впливу окремих факторів x_i та y за допомогою t -критерію.

Отримані результати багатфакторного регресійного аналізу подано в табл. 3.2 та 3.3.

Таблиця 3.2

**Характеристики регресійної моделі
індексу валового регіонального продукту**

| Коефіцієнти | Значення коефіцієнтів | Стандартна похибка | t -статистика | Критерій Фішера, F | Коефіцієнт множинної кореляції, R | Коефіцієнт детермінації, R^2 |
|-------------|-----------------------|--------------------|-----------------|----------------------|-------------------------------------|--------------------------------|
| b_0 | -16,8317 | 159,8139 | -0,10532 | 2,7882 | 0,97 | 0,95 |
| b_1 | -9,1276 | 8,3605 | -1,09175 | | | |
| b_2 | 7,3414 | 4,5964 | 1,59722 | | | |
| b_3 | -15,3889 | 19,6204 | -0,78433 | | | |
| B_4 | -7,0087 | 6,2904 | -1,11420 | | | |
| B_5 | 4,0149 | 2,5002 | 1,60581 | | | |
| B_6 | 4,2827 | 2,5157 | 1,70235 | | | |
| b_7 | 5,5410 | 3,4347 | 1,61323 | | | |

Джерело: розраховано автором.

Таблиця 3.3

**Характеристики регресійної моделі
регіонального індексу людського розвитку**

| Коефіцієнти | Значення коефіцієнтів | Стандартна похибка | t -статистика | Критерій Фішера, F | Коефіцієнт множинної кореляції, R | Коефіцієнт детермінації, R^2 |
|-------------|-----------------------|--------------------|-----------------|----------------------|-------------------------------------|--------------------------------|
| B_0 | 7,6674 | 3,8645 | 1,9840 | 1,9597 | 0,96 | 0,93 |
| B_1 | -0,1107 | 0,2021 | -0,5477 | | | |
| B_2 | -0,0812 | 0,1111 | -0,7308 | | | |
| B_3 | -0,4967 | 0,4744 | -1,0469 | | | |
| B_4 | 0,1552 | 0,1521 | 1,0208 | | | |
| B_5 | -0,0359 | 0,0604 | -0,5941 | | | |
| B_6 | -0,0735 | 0,0608 | -1,2089 | | | |
| B_7 | -0,0797 | 0,0830 | -0,9597 | | | |

Джерело: розраховано автором.

У результаті проведених розрахунків одержано такі регресійні моделі:

де, $Y_{ВРП}$ (результативний показник) – індекс фізичного обсягу валового регіонального продукту Львівської області; $Y_{ПЛР}$ – регіональний індекс людського розвитку Львівської області; x_1 – частка видатків на державне управління; x_2 – частка видатків на освіту; x_3 – частка видатків на духовний та фізичний розвиток; x_4 – частка видатків на охорону здоров'я; x_5 – частка видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення; x_6 – частка видатків на розвиток окремих галузей економіки; x_7 – частка видатків на житлово-комунальне господарство.

На підставі розрахунків можна зробити висновок про те, що за критерієм Фішера з ймовірністю 95% щільність зв'язку включених у модель факторів є суттєвою, всі коефіцієнти регресії є істотними, а величина множинного коефіцієнта детермінації пояснює 95% зміни індексу валового регіонального продукту Львівської області та 93% зміни регіонального індексу людського розвитку Львівської області зміною часток видатків на державне управління, видатків на освіту, видатків на духовний та фізичний розвиток, видатків на охорону здоров'я, видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, видатків на розвиток окремих галузей економіки, видатків на житлово-комунальне господарство зведеного бюджету Львівської області.

Вирішення проблеми ефективності бюджетної політики адміністративно-територіальної одиниці в Україні потребуватиме чимало часу. Адже перехід від звичної парадигми “управління” до власне розробки і здійснення політики вимагає створення належних передумов: система органів місцевої влади адекватно і вірогідно оцінює найактуальніші для жителів регіону потреби; суспільство чітко артикулює свої потреби, виставляє вимоги до органів місцевого самоврядування щодо забезпечення

цих потреб, і захищає свої права у їх задоволенні; організаційна, ресурсна, кадрова спроможність системи органів місцевої влади задовольнити (в межах своєї компетенції) потреби громадян – а також створити належні умови для задоволення самими громадянами тих потреб, які не потребують втручання регіональних органів влади.

В умовах забезпечення фінансової децентралізації місцевих органів влади виникає потреба в оптимізації видатків місцевих бюджетів. Стратегічними в даному напрямі є державні заходи щодо зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування, зокрема шляхом підвищення ефективності процесу формування видаткової частини місцевих бюджетів, та децентралізація управління бюджетними коштами, передбачені розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів” від 23 травня 2007 р. № 308-р. [10]. Для досягнення даної мети поставлено завдання щодо чіткого розмежування на законодавчому рівні видатків на виконання делегованих державою і власних повноважень органів місцевого самоврядування; конкретизації видаткових повноважень місцевих бюджетів у галузях бюджетної сфери та перерозподілу видатків між державним та місцевими бюджетами. Поряд з тим, в умовах прийнятих змін до бюджетного законодавства в напрямі децентралізації фінансів, виникає потреба в удосконаленні окремих аспектів фінансування місцевих бюджетів.

Розвиток України в умовах демократизації та децентралізації передбачає розширення прав низових органів управління, збільшуючи в такий спосіб можливості участі місцевої влади в розвитку підконтрольної їй території. У процесі місцевого фінансування розкривається перш за все спрямованість бюджету на виконання функцій органів місцевого самоврядування, визначається рівень їхньої корисності та стратегічний напрям розвитку території. Видатки місцевих бюджетів регулюють та стимулюють розвиток сфер економіки регіонів у територіально-галузевому

аспекті та задоволенні потреб населення, а також віддзеркалюють наслідки економічних і соціальних змін, що відбуваються в суспільстві.

Існують різні наукові погляди щодо визначення сутності видатків місцевих бюджетів. Наприклад, на думку групи авторів (М. Гапонюк, В. Яцюта, А. Буряченко, А. Славкова), “це економічні відносини, які виникають у зв’язку з розподілом централізованих коштів, що перебувають у розпорядженні відповідних органів влади, та децентралізованих коштів, які є власністю місцевих органів влади” [7, с. 116]. О. Василик, К. Павлюк стверджують, що “видатки місцевих бюджетів безпосередньо пов’язані з інтересами широких верств населення й суттєво впливають на загальні соціальні процеси в державі й, насамперед, на рівень добробуту населення, освіченості, забезпеченості медичними послугами, а також послугами в галузі культури, спорту, соціальної захищеності на випадок непередбачуваних обставин” [3, с. 103].

На нашу думку, видатки місцевих бюджетів – це грошові кошти, що спрямовуються на фінансове забезпечення завдань і функцій місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування. Оптимізація видатків місцевих бюджетів полягає у фінансуванні на місцевому рівні, спрямованому на забезпечення ефективності використання бюджетних коштів.

Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України, видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом [36]. Видатки бюджету класифікуються: за бюджетними програмами (програмна класифікація); за ознакою головного розпорядника бюджетних коштів (відомча); за функціями, з виконанням яких пов’язано видатки бюджету (функціональна). За економічною характеристикою операцій, що здійснюються, видатки поділяються на поточні та капітальні (економічна класифікація) (ст. 10). Крім того, визначають видатки: на забезпечення конституційного ладу, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші (що не можуть бути передані на виконання повноважень); визначені функціями

держави (можуть бути передані на виконання повноважень); на реалізацію прав та обов'язків АР Крим та місцевого самоврядування, що мають місцевий характер і визначені законами України (ст. 82 Бюджетного кодексу України). Передані державою видатки на виконання власних повноважень місцевих органів влади та на реалізацію прав і обов'язків АР Крим та місцевого самоврядування здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі трансфертів з Державного бюджету України.

Згідно зі ст. 64 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” видатки місцевого бюджету формуються відповідно до розмежування видатків між бюджетами, визначеного Бюджетним кодексом України, для виконання повноважень органів місцевого самоврядування [8]. Вони здійснюються із загального та спеціального фондів місцевого бюджету відповідно до вимог зазначеного Кодексу та Закону про Державний бюджет України. У складі витрат спеціального фонду місцевого бюджету виділяються витрати бюджету розвитку. Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних зі здійсненням інвестиційної діяльності, інших заходів, пов'язаних із розширенням відтворенням, а також на погашення місцевого боргу. Видатки, здійснювані органами місцевого самоврядування на потреби територіальних громад, їхні розмір і цільове спрямування визначаються відповідними рішеннями про місцевий бюджет.

Розглядаючи стан формування та виконання системи видатків місцевих бюджетів в історичній ретроспективі, зазначимо, що зі здобуттям Україною незалежності Уряд дедалі більшою мірою перекладав більшість соціальних видатків на місцеві бюджети у формі незабезпечених видаткових доручень. Територіальні громади в значній частині перебували у важкому фінансовому становищі через нестабільність надходжень та мінливість видаткових зобов'язань. Одним із показників несприятливого впливу була бюджетна заборгованість з видатків, основна сума якої зосереджувалась саме на місцевому рівні. Наприклад, у Полтавській області в 1999 р. заборгованість

бюджетних установ складала – 94,0 млн грн, із них соціальний захист -38,0 млн грн (40,1 % загальної суми) [5]. При формуванні бюджету за принципом традиційної моделі були відсутні стимули в розпорядників коштів місцевих бюджетів. Попередня бюджетна система своєю недосконалістю призводила до завищення видаткових потреб місцевих бюджетів і зниження своїх доходів з метою отримання більшого обсягу дотації. Капітальні видатки ні в центрі, ні на місцях не були активним чинником соціально-економічного піднесення. Обмежені бюджетні ресурси регіони повинні були спрямовувати передусім на фінансування поточних витрат.

Із прийняттям у 2001 р. Бюджетного кодексу України відбулися структурні зміни в системі видатків місцевих бюджетів. Цей Кодекс розподілив видатки між рівнями місцевих бюджетів. Раціональність також полягала в застосуванні формули для розрахунку дотації, надання цільових субвенцій на соціальний захист, а також розмежування поточного бюджету і бюджету розвитку із визначенням напрямів використання коштів бюджету розвитку. Загальний обсяг видатків місцевих бюджетів у показниках консолідованого бюджету встановлював видаткові пріоритети для місцевих бюджетів, розподіляючи загальну суму на шість широких видаткових функцій: державне управління, охорона здоров'я; освіта; культура і спорт та соціальний захист з урахуванням видаткових нормативів на формульній основі.

Проте частка видатків місцевих бюджетів у ВВП у 2008 р. порівняно з 1992 р. скоротилися на 1,0 відсотковий пункт (в. п.) і складала 13,4 % [4, с. 113]. Крім того, спостерігається нерівномірність обсягу видатків у розрахунку на одного жителя в розрізі регіонів. За підсумками 2009 р., найбільшим цей показник є в м. Києві – 4 216,9 грн, а найменшим – у Сумській, Луганській та Донецькій областях - відповідно, 2 455,6, 2 500,8 та 2 500,7 грн у розрахунку на одну особу [2, с. 107]. Обсяги капітальних видатків за 2009 р. скоротилися на 57 %, на 4,6 в. п. збільшилися обсяги захищених статей видатків, на 3,4 в. п. – видатки на оплату праці та

нарахування, а також на 1,4 в. п. - видатки на енергоносії та комунальні послуги [2, с. 109 – 110].

Протягом 2010 – 2014 рр. у структурі видатків місцевих бюджетів переважає фінансування освіти (від 31,7 до 33,9 %), охорони здоров'я (від 20,6 до 22,7 %), соціального захисту та соціального забезпечення (від 22,2 до 25,7 %), житлово-комунального господарства (від 2,9 до 7,8 %) (рис. 3.2).

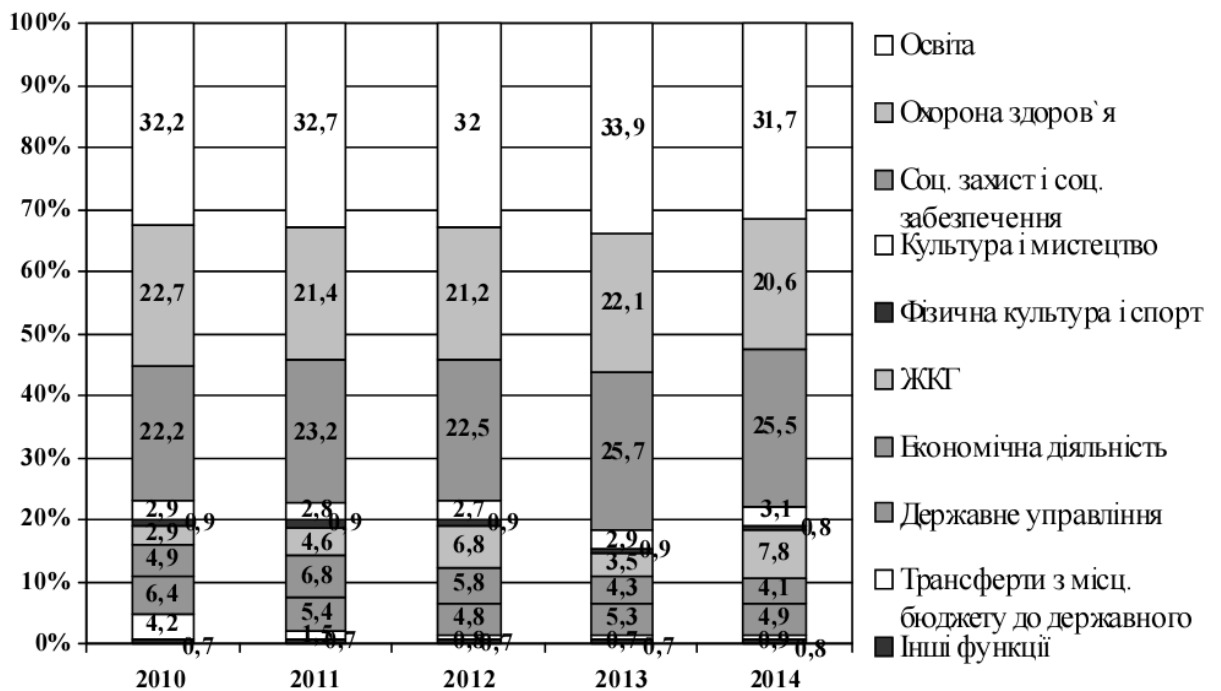


Рис. 3.2. Динаміка структури видатків місцевих бюджетів у 2010-2014 рр.,%

Досліджуючи динаміку структури видатків за економічною класифікацією, слід зазначити, що проягом усього періоду основну частку їх обіймали видатки на оплату праці з нарахуваннями (рис. 3.3). Крім того, наступним показником у структурі з постійним приростом є поточні трансфери населенню на соціальне забезпечення. Тоді як капітальні видатки, хоч і зросли протягом аналізованого періоду, проте не займали належної частини бюджетних видатків.

Тож, є привід говорити про місцеві бюджети як про бюджети “проїдання”. При цьому недостатньо чіткий розподіл функцій та

повноважень, спрямування переважної частини фінансових ресурсів місцевих бюджетів на виконання делегованих повноважень обмежували фінансову самостійність органів місцевого самоврядування.

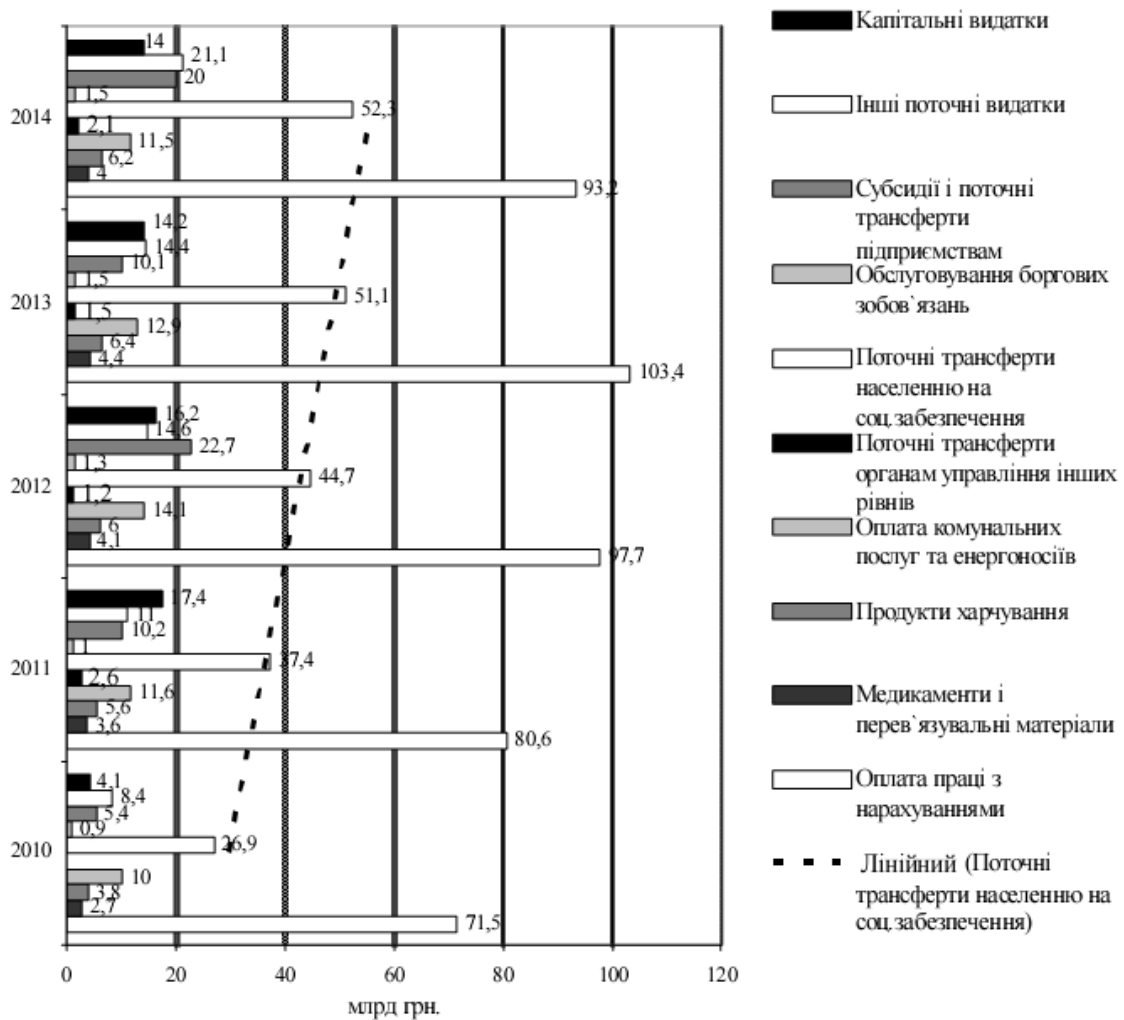


Рис. 3.3. Динаміка структури видатків місцевих бюджетів України за економічною класифікацією у 2010-2014 рр., млрд грн.

Враховуючи зазначене, в умовах пошуку оптимальної моделі бюджетних відносин на всіх рівнях за період з 2010 до 2014 рр. до Бюджетного кодексу України було внесено зміни 42 законами [6]. У результаті 28 грудня 2014 р. Верховною Радою України був прийнятий Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” за № 79, що передбачає децентралізацію влади,

суттєве розширення повноважень територіальних громад та підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів. Крім того, прийнято Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” від 5 лютого 2015 р. № 157, що містить принципи добровільного об’єднання територіальних громад, визначає суб’єктів та основні умови добровільного об’єднання, описує порядок об’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надання їм державної підтримки.

У цих умовах розмежування видів видатків – делегованих державою повноважень на реалізацію прав та обов’язків АР Крим та місцевого самоврядування (пп. 2, 3 ч. 1 ст. 82 Кодексу) – між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача. Відповідно до цих критеріїв види видатків поділяються на три групи (рис. 3.4).



Рис. 3.4. Критерії розмежування видів видатків між місцевими бюджетами

Такий розподіл націлено на забезпечення повноцінного фінансування та підвищення рівня надання послуг громадянам. При цьому розмежування видатків між видами місцевих бюджетів відповідно до функціональної класифікації здійснюється, як на рис. 3.5.

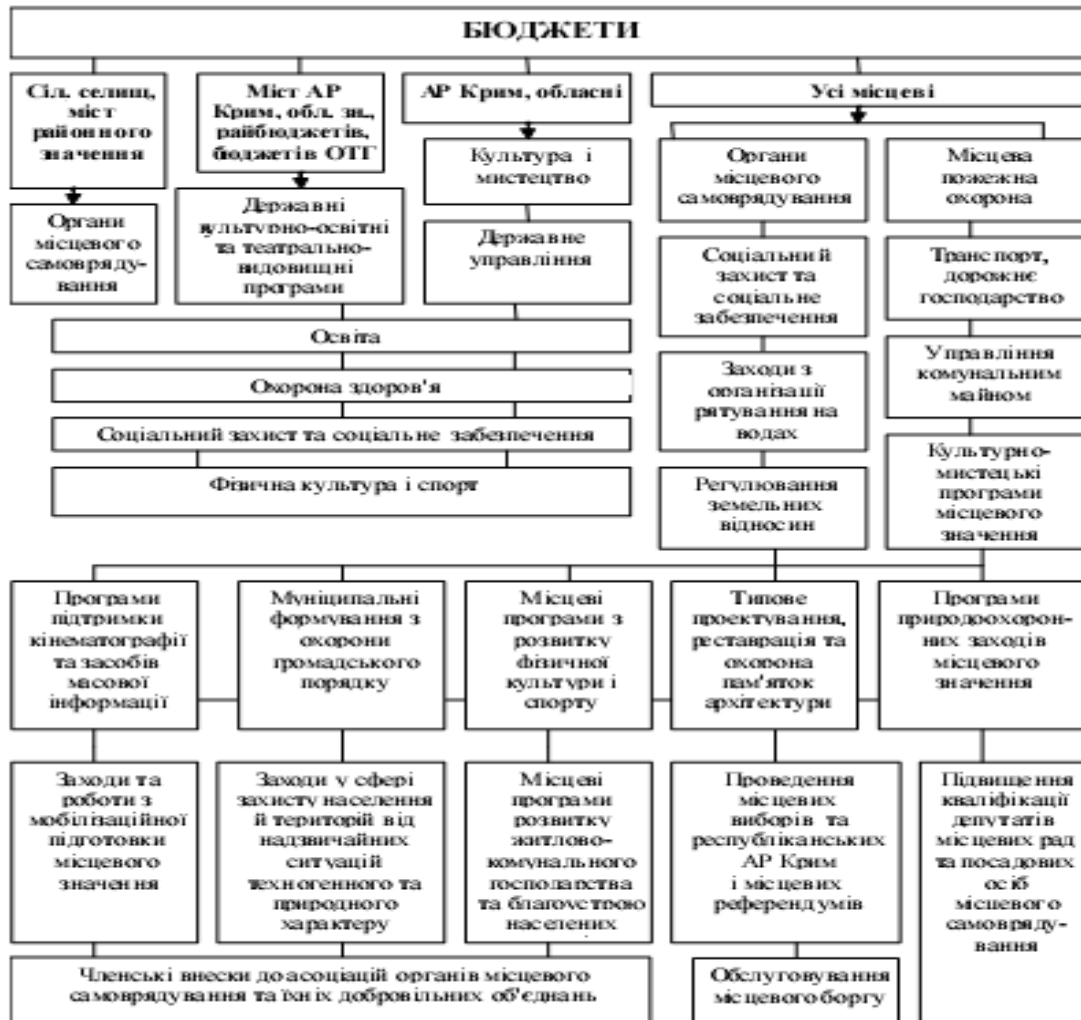


Рис. 3.5. Розмежування видів видатків між місцевими бюджетами

Крім того, новизною у здійсненні видатків є передавання коштів між місцевими бюджетами (рис. 3.6).

Тож, особливостями нового фінансування є можливість одночасного здійснення з державного та місцевого бюджетів або з різних бюджетів. Невикористані кошти цих субвенції наприкінці року не вилучатимуться до державного бюджету, зберігатимуться на рахунках відповідних місцевих бюджетів і використовуватимуться в наступному бюджетному періоді.

Місцевим радам надають право додатково, понад обсяги, передбачені субвенціями, планувати та здійснювати з місцевих бюджетів оплату поточних та капітальних видатків навчальних закладів.

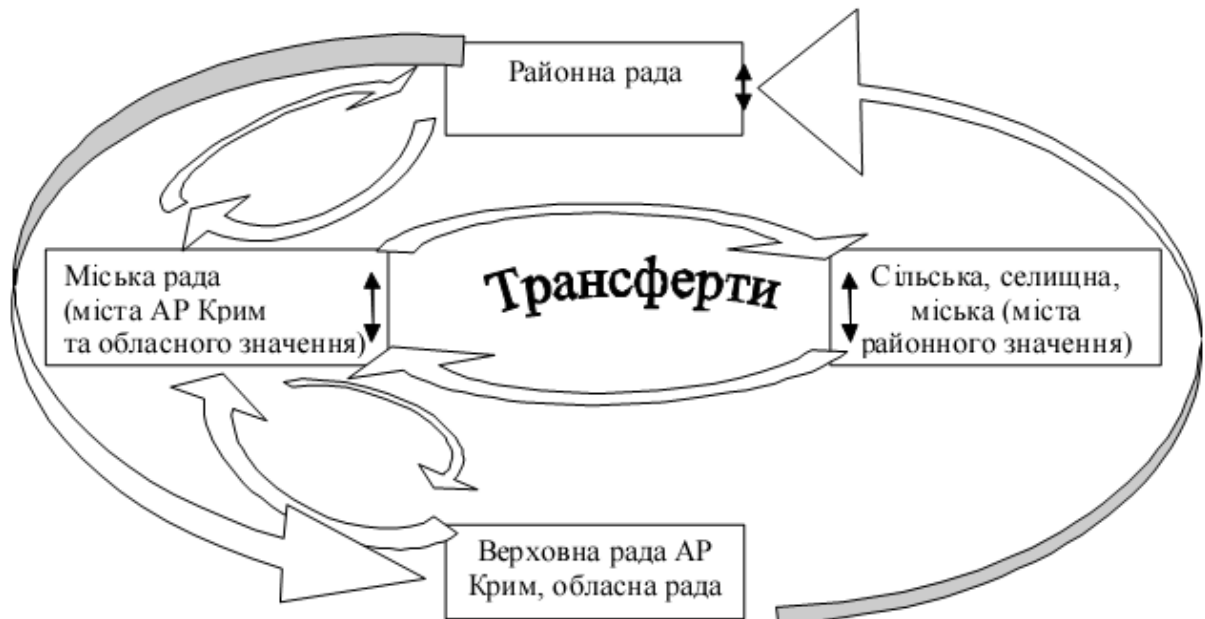


Рис. 3.6. Передавання коштів між місцевими бюджетами на здійснення видатків місцевих бюджетів

У межах децентралізації на фінансування з місцевих бюджетів передано з державного бюджету понад 360 закладів (установ, організацій) соціально- культурної сфери [9]. У виробничій сфері з державного на місцевий рівень, у зв'язку зі збільшенням для місцевих бюджетів відсотка відрахувань екологічного податку, передаються видатки для здійснення природоохоронних заходів. Змінено також підходи до фінансування видатків на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання вулиць і доріг комунальної власності в населених пунктах. Замість субвенції з державного бюджету джерелом фінансування таких видатків будуть надходження до місцевих бюджетів акцизного податку з реалізації через роздрібну торговельну мережу пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, тютюну та промислових замінників тютюну, нафтопродуктів, біодизелю та скрапленого газу.

У Державному бюджеті України можуть передбачатися такі трансферти місцевим бюджетам: базова дотація; субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів унаслідок надання пільг, встановлених державою; субвенція на виконання інвестиційних проектів; освітня субвенція; субвенція на підготовку робітничих кадрів; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру; субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населенню, яке проживає на території зони спостереження; субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50 %); інші додаткові дотації та інші субвенції (ст. 97) [1].

Закон України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” передбачає перерозподіл функцій між державним і місцевими бюджетами та запровадження нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. Субвенції (крім резерву) розподіляються між відповідними бюджетами на основі формули, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Передача державою субвенцій на місцевий рівень викликала низку проблемних питань у процесі розподілу їх. Зокрема, значне збільшення рівня споживчих цін, тарифів на комунальні послуги та енергоносії зумовлюють виникнення незабезпеченості коштами видатків місцевих бюджетів на оплату енергоносіїв та виплату заробітної плати працівникам бюджетної сфери, не передбачених в обсягах субвенцій [11].

Недостатнім є обсяг зазначених субвенцій у районах з низькою густотою населення та розгалуженістю мережі бюджетних закладів (відстань між населеними пунктами коливається в межах 3 – 10 км).

Неврегульованим залишається питання обліку даних субвенцій для забезпечення можливості аналізу та контролю за використанням коштів із

різних джерел (за рахунок коштів субвенції з державного бюджету та коштів місцевих бюджетів).

Зважаючи на низку здійснених ефективних кроків у напрямі досягнення фінансової децентралізації, питання оптимізації видатків місцевих бюджетів є важливим у забезпеченні діяльності ефективного місцевого самоврядування. Неналежний стан забезпечення фінансовими ресурсами видатків органів місцевого самоврядування призводить до додаткового навантаження на їхні бюджети, змушуючи спрямовувати на цю мету власні ресурси, що негативно впливає на якість виконання власних повноважень.

У даному напрямі необхідним є перш за все розроблення нормативів та соціальних стандартів та забезпечення проведення інвентаризації всіх нормативно-правових актів, що регламентують їх застосування.

При розрахунку обсягу видатків місцевим бюджетам пропонуємо застосування коригувальних коефіцієнтів для визначення обсягу субвенцій «депресивним» районам (показник розгалуженості місця проживання наявного населення на території відповідного району (максимальний радіус обслуговування)).

З метою встановлення контролю за станом використання коштів субвенцій слід внести зміни до програмного забезпечення фінансових органів області ІАС “Місцеві бюджети” в частині вдосконалення механізму ведення розпоряджень на фінансування.

3.2. Аналіз міжбюджетних відносин в економічній системі України

Сучасний етап розвитку економічних відносин в Україні характеризується посиленням ролі місцевих органів влади в економічному і соціальному розвитку територій. Найбільш вагомий фонд фінансових ресурсів місцевого самоврядування на сьогоднішній день – місцевий бюджет, який спрямовується на задоволення потреб суспільного споживання.

Забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку адміністративно – територіальних утворень країни будь-якого рівня об'єктивно обмежується станом його фінансових ресурсів, основу яких складають доходи місцевих бюджетів. З однієї сторони, доходи місцевих бюджетів виступають активною формою акумуляції певної частини фінансових ресурсів, які знаходяться у розпорядженні місцевих органів самоврядування, тобто стають невід'ємним елементом місцевих фінансів. З іншої, вони є основною складовою загальної бюджетної системи держави, утворюючи систему фінансових відносин, що формується між місцевими та Державним бюджетом, а також у середині місцевих бюджетів.

Таким чином, можна сказати, що доходи місцевих бюджетів є вужчим поняттям і виступають складовою місцевих бюджетів, що іноді виключає необхідність розмежування категорії «місцеві бюджети» та «доходи місцевих бюджетів».

В місцевих бюджетах акумульовано більше 70% від загального обсягу фінансових ресурсів, що знаходяться у розпорядженні органів місцевої влади. Крім того місцеві бюджети, а отже і доходи місцевих бюджетів, є найбільшою складовою бюджетної системи держави, вони також займають вагоме місце в перерозподілі валового національного продукту, здійсненні соціального захисту населення, проведенні інституційної політики та охороні навколишнього природного середовища [3].

У Законі “Про місцеве самоврядування в Україні” передбачено, що доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, визначених

законом, джерел та закріплених у встановленому законом порядку загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів. Доходи місцевих бюджетів районних рад у містах (у разі їх створення) формуються відповідно до обсягу повноважень, що визначаються відповідними міськими радами [47].

Склад доходів місцевих бюджетів визначено у Бюджетному кодексі України та законі про Державний бюджет України.

Основними джерелами доходів місцевих бюджетів є податкові і неподаткові надходження, а також доходи від операцій з капіталом та трансферти. Доходи від операцій з капіталом для місцевих бюджетів несуттєві [43].

Доходи місцевого бюджету зараховують до загального або спеціального фонду місцевого бюджету відповідно до вимог Бюджетного кодексу України та закону про Державний бюджет України.

Розглянемо особливості формування доходів місцевих бюджетів в Україні.

За даними Державного казначейства України, до загального та спеціального фондів місцевих бюджетів (з урахуванням міжбюджетних трансфертів) за I півріччя 2015 року надійшло 133,2 млрд грн, що на 18,8 %, або на 21,1 млрд грн, більше за відповідний показник минулого року. Без урахування міжбюджетних трансфертів надійшло 55,5 млрд грн, що 11,8 % більше, ніж у січні – червні 2014 року. Рівень виконання річного плану доходів, затвердженого місцевими радами, становив 63,1 % проти 45,4 % за даними попереднього року. Рівень виконання річного розрахункового показника Міністерства фінансів України на 2014 рік склав 67,6 % (у 2013 році – 44,1 %).

Виконання дохідної частини місцевих бюджетів характеризують дані, наведені у табл. 3.4.

Надходження доходів до місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) за січень – червень 2013-2015 рр. [39, с. 50]

| Доходи | Факт за січень – червень 2013 року | Факт за січень – червень 2014 року | Розрахункові показники МФУ на 2015 рік | Затверджено місцевими радами на 2015 рік | Факт за січень – червень 2015 року | Виконання розрахункових показників МФУ, % | Виконання планів, затверджених місцевими радами, % |
|--------------------------|------------------------------------|------------------------------------|--|--|------------------------------------|---|--|
| Усього, млн.грн, у т.ч.: | 49200,6 | 49650,2 | 82069,9 | 87983,5 | 55498,4 | 67,6 | 63,1 |
| - загальний фонд | 40039,8 | 38876,3 | 73828,2 | 73828,2 | 45547,2 | 61,7 | 61,7 |
| - спеціальний фонд | 9160,9 | 10773,9 | 8241,7 | 14155,3 | 9951,2 | 120,7 | 70,3 |

Частка доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті становила 18,6 % (що на 3,5 в. п. менше минулого року). При цьому відбулися зміни у структурі доходів за фондами бюджету (рис. 3.7).

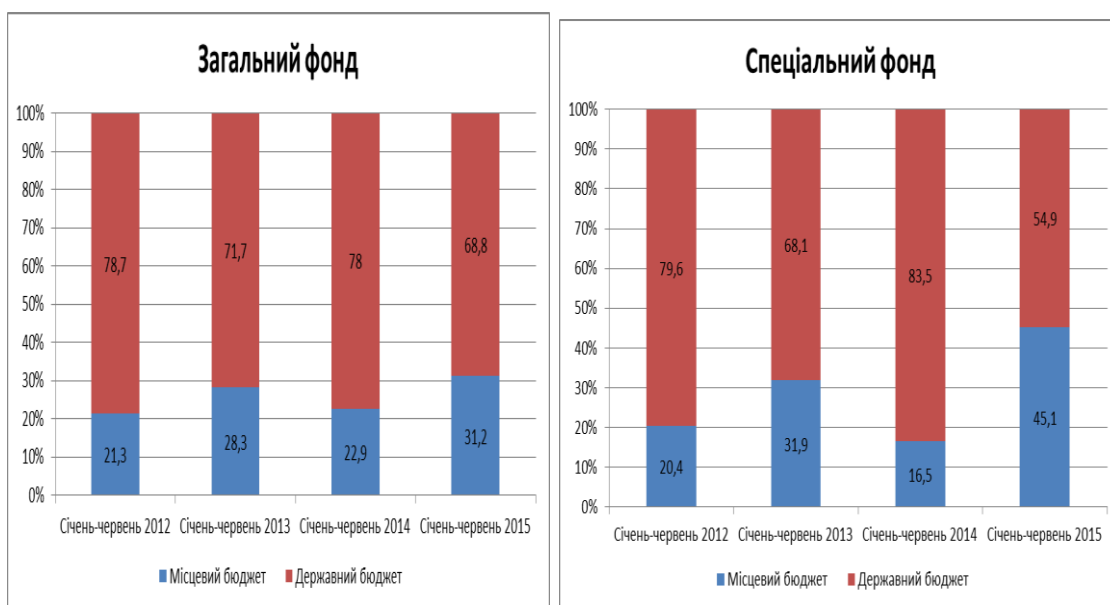


Рис. 3.7. Частка доходів у розрізі фондів державного та місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету за січень-червень 2012-2015 рр.

[39, с. 51]

Динаміка щомісячних надходжень доходів місцевих бюджетів загалом подібна до тенденції останніх років за винятком пікового збільшення обсягу доходів у березні (рис. 3.8).

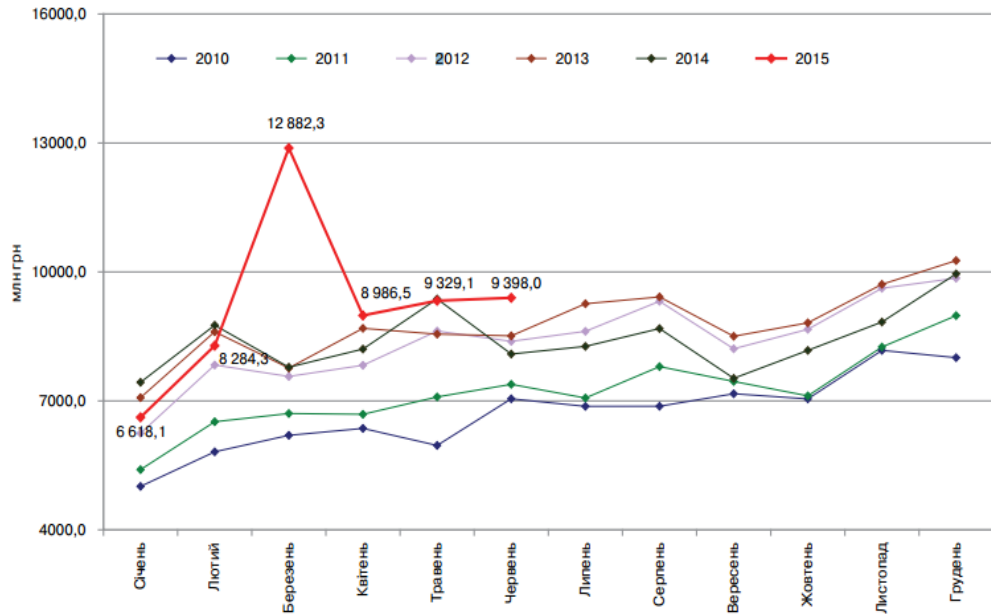


Рис. 3.8. Динаміка щомісячних надходжень доходів місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) у 2010 – 2015 роках [39, с. 51]

Структура доходів місцевих бюджетів зазнала суттєвих змін, насамперед через часткове зарахування надходжень податку на доходи фізичних осіб до державного бюджету у розмірі 25% податку на відповідній території України та у розмірі 60 % – на території міста Києва. Саме з цим пов'язане суттєве скорочення частки податку – на 17,4 в. п. з 61,0 % до 43,6 %. Це призвело також і до скорочення частки власне податкових надходжень на 6,3 в. п. до 78,8 % (рис. 2.9).

У січні – червні 2015 року до місцевих бюджетів надійшло 43,7 млрд грн податкових надходжень, що на 1,5 млрд грн, або на 3,5 %, більше, ніж у минулому році. Як було зазначено вище, їхня частка в загальній структурі доходів місцевих бюджетів значно скоротилась через перерозподіл з початку 2015 року доходів між державним і місцевими бюджетами, зокрема через

часткове зарахування надходжень податку на доходи фізичних осіб до державного бюджету.

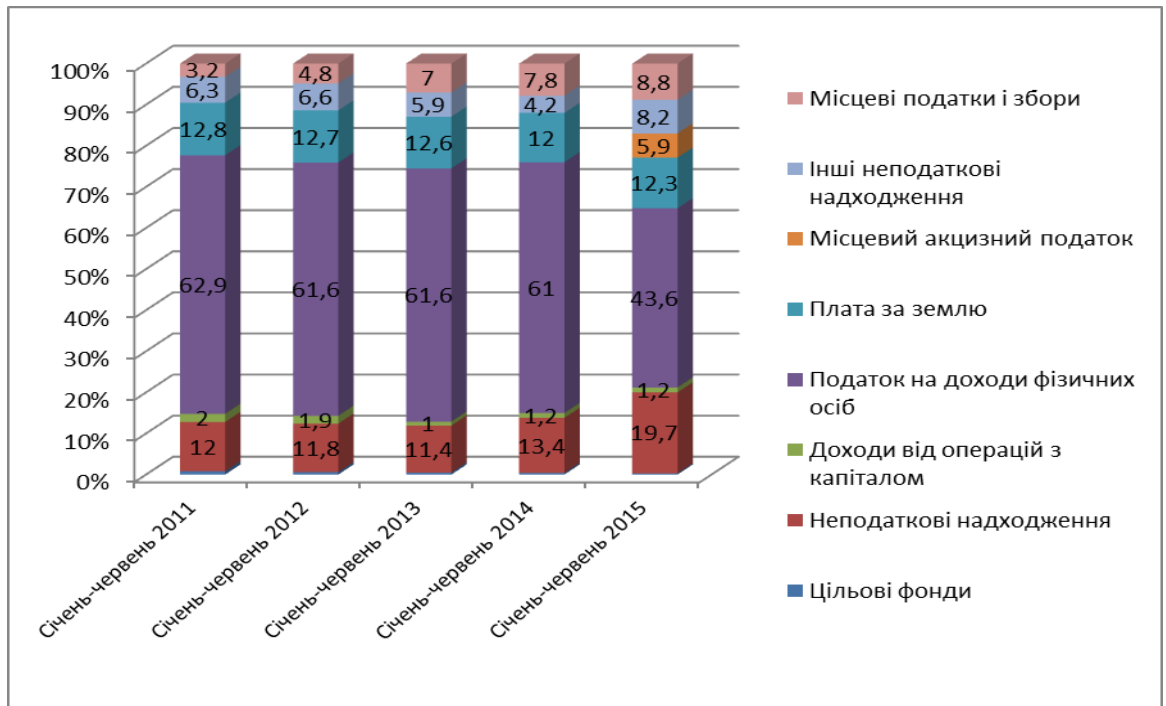


Рис. 3.9. Структура доходів місцевих бюджетів за січень – червень 2011 – 2015 років [39, с. 52]

Рівень виконання податкових надходжень становив 60,9 % від річного плану, що свідчить про високу вірогідність перевиконання цього показника за результатами року. Причому перевиконання річного плану можна очікувати за всіма основними податковими джерелами наповнення місцевих бюджетів: податку на доходи фізичних осіб, акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів, плати за використання природних ресурсів, податку на прибуток підприємств, орендної плати за землю, що сплачується юридичними особами, єдиного податку тощо.

Динаміка надходжень податку на доходи фізичних осіб відображена на рис. 3.10.

Податок на доходи фізичних осіб, попри переспрямування його значної частки до зарахування до державного бюджету, продовжує зберігати позицію

найвагомішого за обсягом джерела дохідної частини місцевих бюджетів – 43,6%. Надходження цього податку склали 24,2 млрд грн, що на 6,1 млрд грн, або на 20,0 %, менше за відповідний показник минулого року.

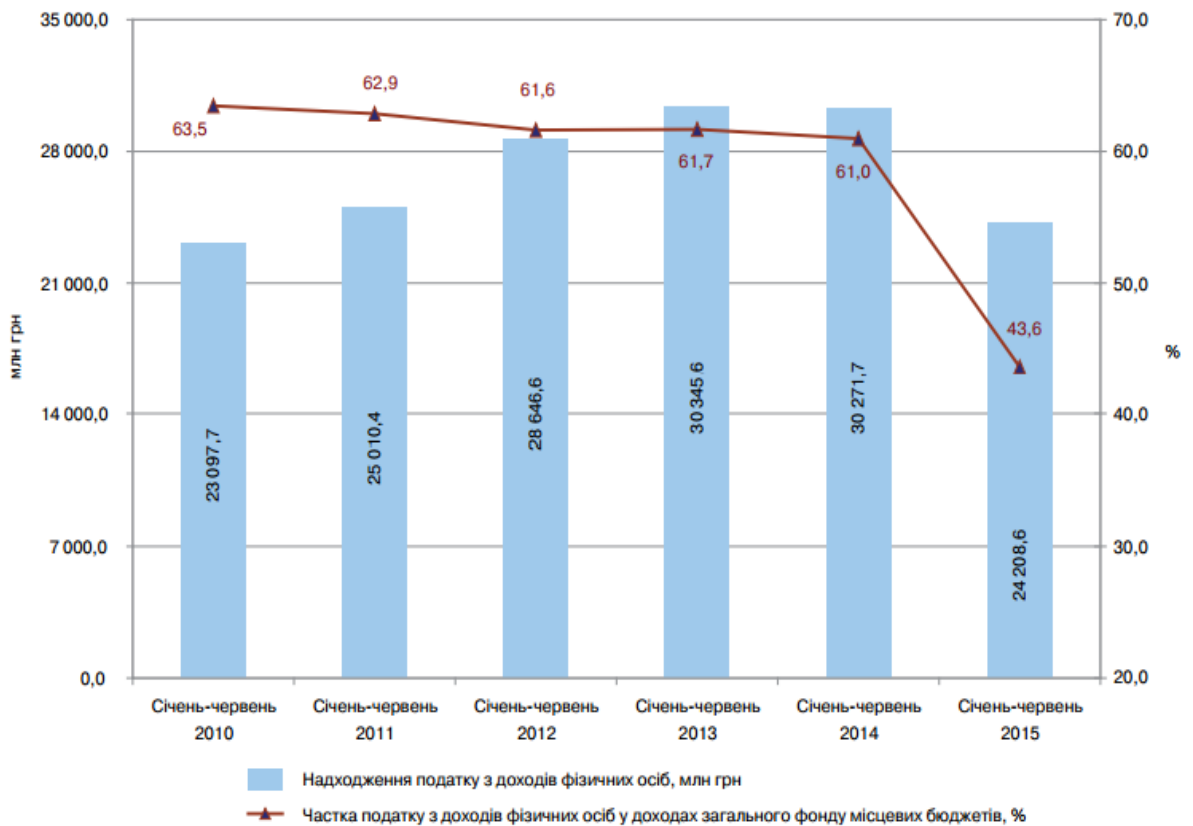


Рис. 3.10. Динаміка надходжень податку на доходи фізичних осіб за січень – червень 2010 – 2015 років [39, с. 53]

З 2015 року до місцевих податків і зборів віднесено також податки на майно, зокрема, плата за землю. Завдяки цьому місцеві податки і збори стали другим за обсягом джерелом наповнення місцевих бюджетів. Їхня частка у загальній структурі доходів місцевих бюджетів з урахуванням податків на майно та єдиного податку стягнула 21,0 %, а обсяг – 11,7 млрд грн (рис. 3.10).

Основним за обсягом джерелом місцевих податків і другим податковим джерелом для місцевих бюджетів у цілому є плата за землю. З цього джерела надійшло 6,8 млрд грн, що на 13,4 % більше за відповідний показник минулого року (рис. 3.11).

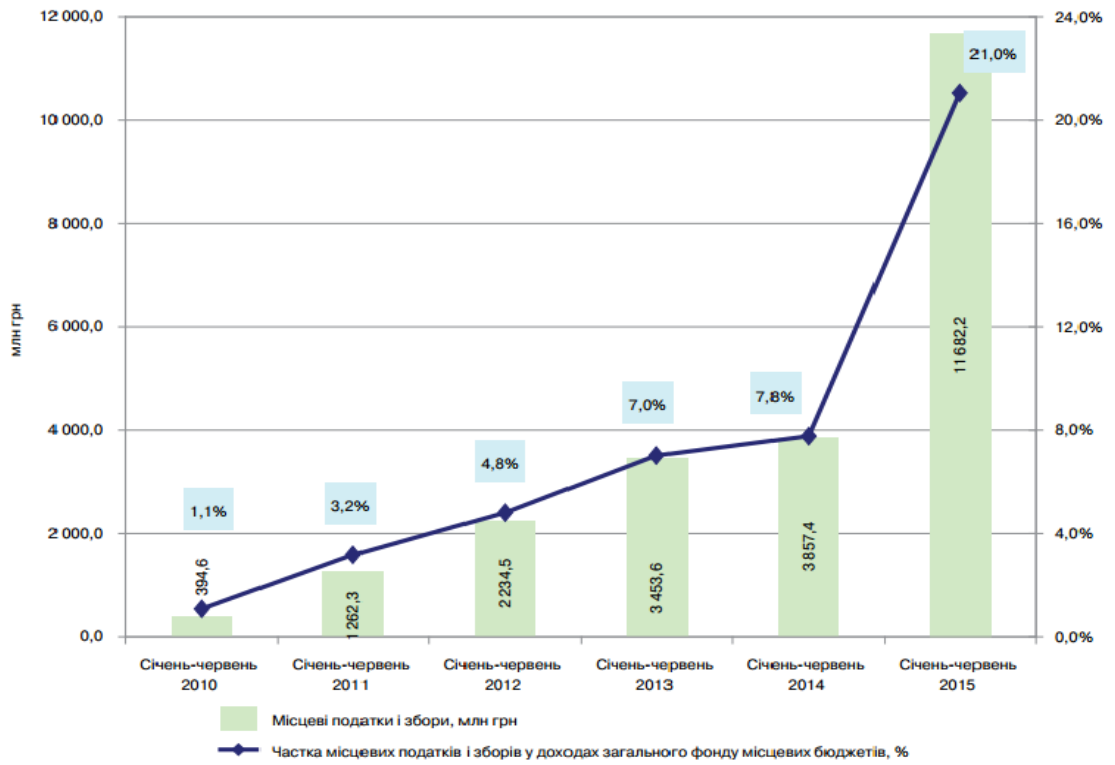


Рис. 3.10. Динаміка надходжень місцевих податків і зборів за січень – червень 2010 – 2015 років [39, с.53]

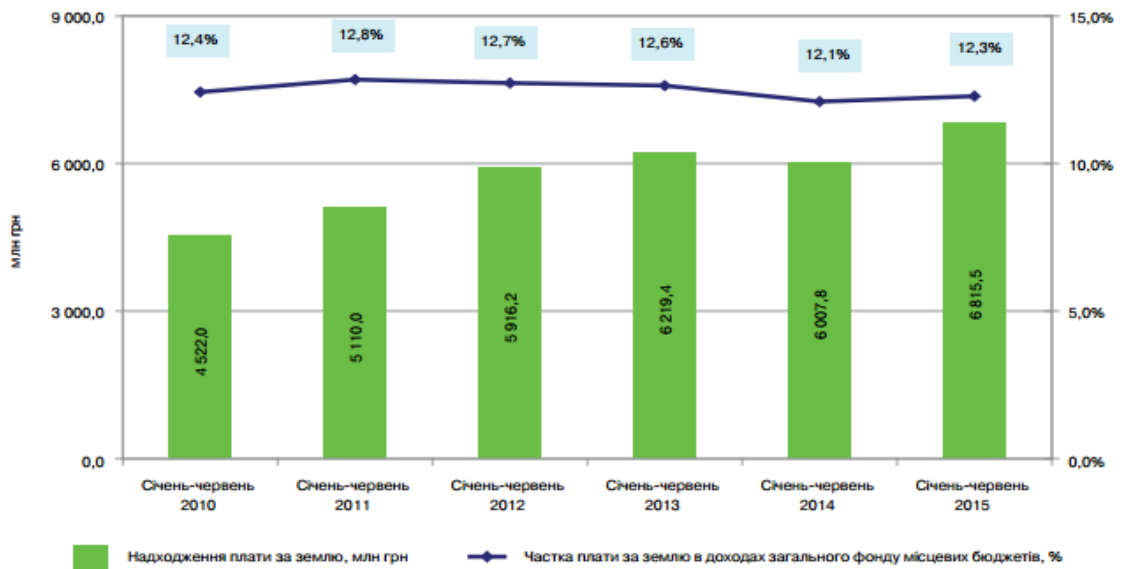


Рис. 3.11. Динаміка надходжень плати за землю за січень-червень 2010 – 2015 років [39, с. 54]

Вперше за останні п'ять років у I півріччі 2015 року відбулося скорочення частки орендної плати за землю та відповідне збільшення частки земельного податку – на 2,0 в. п.

Другою істотною складовою місцевих податків і зборів був єдиний податок, який надійшов у сумі 4,5 млрд грн, що на 27,8 % більше за обсяги надходжень I півріччя 2014 року (рис. 3.12).

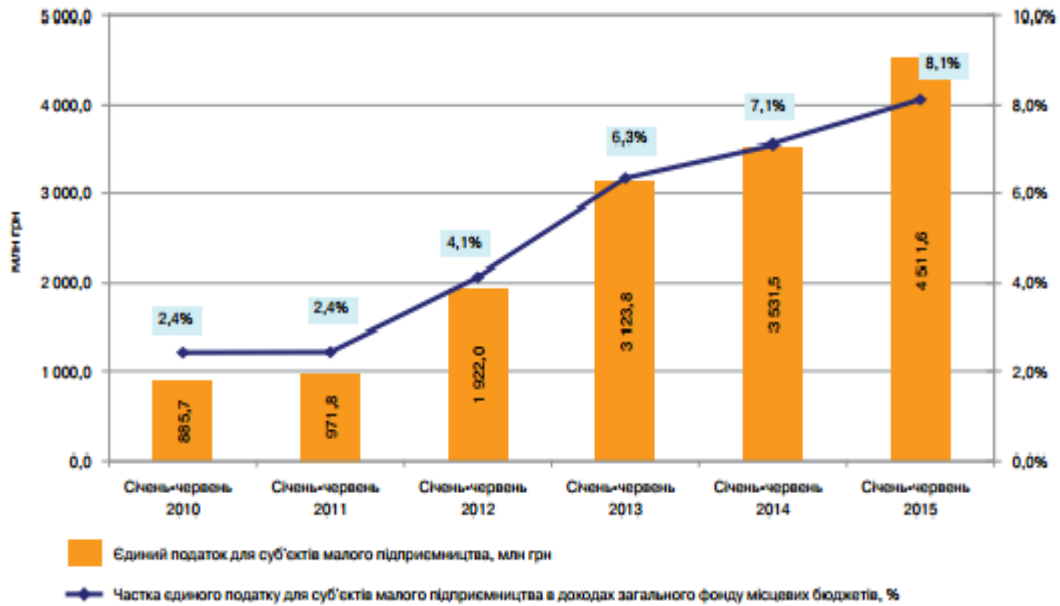


Рис. 3.12. Динаміка надходжень єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва за січень-червень 2010 – 2015 років [39, с. 55]

Таке зростання відбулося, в основному, через збільшення кількості платників податку: фізичних осіб та суб'єктів малого підприємництва. Ще однією причиною збільшення обсягу надходжень з цього джерела стало віднесення до нього податку з сільськогосподарських товаровиробників, у яких частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий (звітний) рік дорівнює або перевищує 75 %. Аналогом цього податку у попередні періоди був фіксований сільськогосподарський податок, обсяг якого у I півріччі 2014 року був незначним і становив 40,0 млн грн.

На рисунку 3.13 представлена динаміка надходжень єдиного податку з юридичних та фізичних осіб.

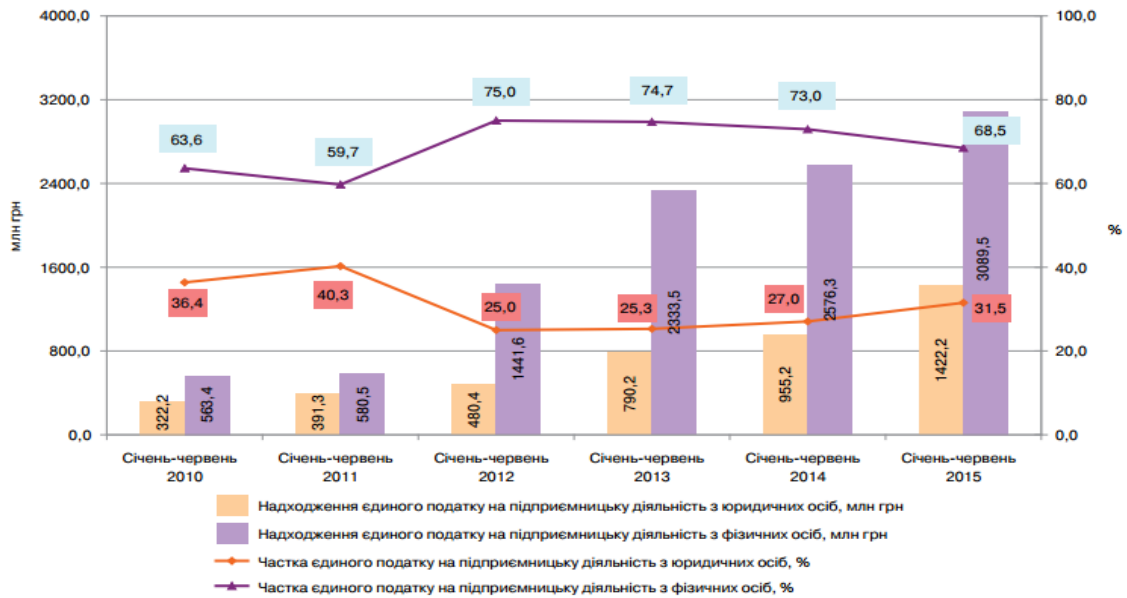


Рис. 3.13. Динаміка надходжень єдиного податку з юридичних та фізичних осіб за січень-червень 2010-2015 років [39, с. 559]

Обсяг неподаткових надходжень місцевих бюджетів у I півріччі 2015 року склав 10,9 млрд грн, що на 64,0 % більше, ніж відповідний показник 2014 року.

У структурі неподаткових надходжень відмічається зменшення частки власних надходжень бюджетних установ і доходів від власності та підприємницької діяльності на 2,1 та 0,7 в. п. відповідно, водночас частки інших двох складових зросли: адміністративні збори та платежі – на 1,5 в. п., а інші неподаткові надходження – на 1,3 в. п. (рис. 3.14).

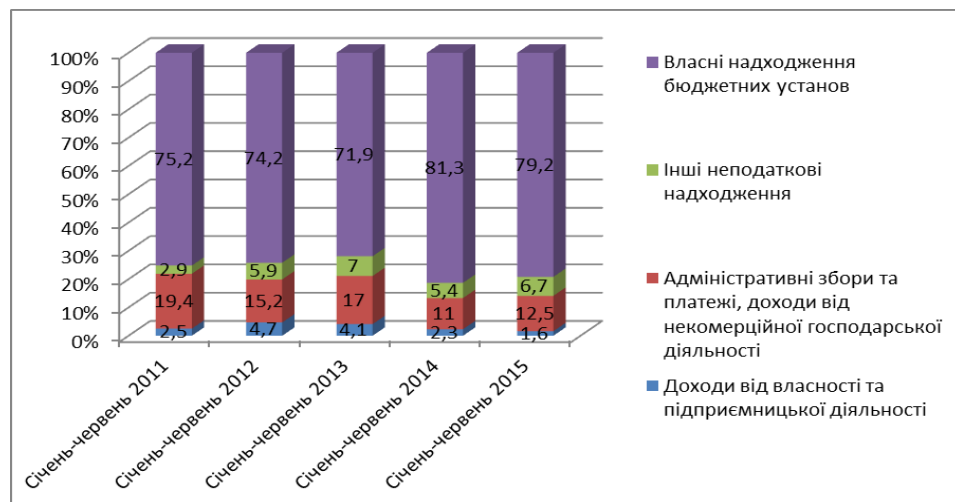


Рис. 3.14. Структура неподаткових надходжень місцевих бюджетів за січень-червень 2010-2015 років [39, с. 56]

Найбільшою за обсягом статтею неподаткових надходжень до місцевих бюджетів традиційно є власні надходження бюджетних установ. Їхній обсяг становив 8,7 млрд грн, що на 3,2 млрд грн, або на 60 %, більше аналогічного показника минулого року.

У I півріччі 2015 року обсяг доходів від операцій з капіталом дещо збільшився порівняно з аналогічним періодом попереднього року. Вони становили 0,7 млрд грн, що на 14,1 % більше, ніж у 2014 році. Втім, частка доходів від операцій з капіталом у доходах місцевих бюджетів не змінилась і становила 1,2 % (рис. 3.15).

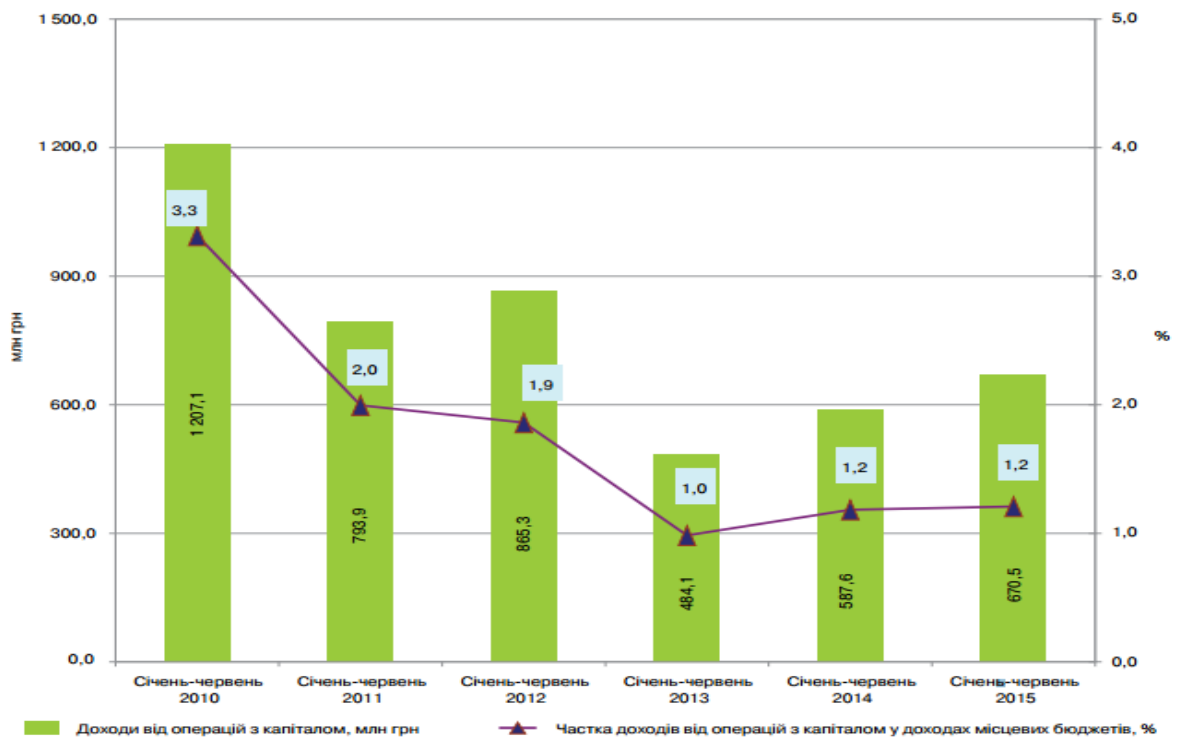


Рис. 3.15. Динаміка доходів від операцій з капіталом за січень-червень 2010-2015 років [39, с. 57]

Доходи бюджету розвитку місцевих бюджетів (з урахуванням коштів, одержаних із загального фонду бюджету до бюджету розвитку) за I півріччя 2015 року склали 5,1 млрд грн, що на 5,5 % більше від показника 2014 року. Виключення з переліку джерел наповнення бюджету розвитку єдиного податку, який у січні – червні 2014 року становив 73,6 % всіх надходжень бюджету розвитку було компенсовано коштами, одержаними із загального

фонду бюджету до бюджету розвитку. За результатами I півріччя 2015 року основним джерелом наповнення бюджету розвитку стали кошти, одержані із загального фонду бюджету – 80,9 % загального обсягу надходжень бюджету розвитку.

Також значними джерелами доходів були надходження від продажу землі (279,7 млн грн, або на 5,5 %) та від відчуження майна, що знаходиться в комунальній власності (334,3 млн грн, або 6,6 %).

Надходження від інших видів доходів склали 6,9 % усіх доходів бюджету розвитку місцевих бюджетів.

Отже, доходи місцевих бюджетів займають не лише важливе місце у бюджетній системі, але і одне із центральних місць в економічній системі кожної держави, їхня роль і значення безпосередньо зумовлені типом економічної системи, обраними цілями та пріоритетами суспільного розвитку.

Сьогодні чинна бюджетна система Українине сприяє вирішенню завдань регіональної політики. Для підтвердження вищезазначеного наведемо низку показників, які наочно характеризують сучасний стан справ бюджетної системи України в контексті міжбюджетних відносин (табл. 3.5).

Таблиця 3.5

Оцінка показників міжбюджетних відносин України за 2008 - 2013 рр., %

| Показники | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|------|------|------|-------|-------|------|
| 1. Збалансованість місцевих бюджетів України до вирівнювання (відношення доходів без урахування трансфертів до видатків) | 58,3 | 55,9 | 52,9 | 48,6 | 47,8 | 47,4 |
| 2. Загальна збалансованість місцевих бюджетів України (відношення загальних доходів до видатків) | 98,9 | 98,7 | 99,8 | 100,3 | 100,1 | 99,7 |
| 3. Частка дотацій у структурі міжбюджетних трансфертів | 56,0 | 56,0 | 56,5 | 50,7 | 50,5 | 50,1 |
| 4. Рівень трансфертного навантаження на Держбюджет (частка трансфертів з Держбюджету у загальному обсязі видатків 46,7 Держбюджету) | 24,2 | 25,7 | 25,5 | 28,5 | 24,2 | 25,3 |
| 5. Рівень трансфертної залежності місцевих бюджетів (частка трансфертів у доходах) | 44,5 | 46,7 | 49,1 | 52,3 | 51,6 | 50,9 |

Джерело: розраховано на основі офіційних даних Міністерства фінансів України та Рахункової палати. Дані за 2013 рік – оперативні.

Закон України від 25.12.2015 р. № 928-VIII “Про Державний бюджет України на 2016 рік” приніс багато нового місцевим бюджетам. Такі

зрушення у рамках децентралізації (реформування системи міжбюджетних відносин на принципах фіскальної децентралізації при збереженні унітарного устрою держави) – життєва необхідність.

На 2016 рік міжбюджетні трансферти затверджені додатками № 6 та 7 Закону № 928. На відміну від минулого року місцеві бюджети вже не отримують субвенцію на підготовку робітничих кадрів. Адже такого трансферту цього року не передбачено. Що стосується базової та реверсної дотації, освітньої та медичної субвенції, то такі трансферти місцеві бюджети отримують, як і у минулому році. Їх суми визначені зазначеними додатками.

Законодавці й у цьому році передбачили субвенцію на виплату:допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасової державної допомоги дітям та допомоги по догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу; державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом "гроші ходять за дитиною".

А от що стосується субвенції на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій, то, на щастя, вона теж отримала право на життя у Законі № 928. Однак не у додатках, як було в головному кошторисі минулого року із розбивкою таких бюджетних коштів по регіонах, а в окремій статті Закону № 928 із додатковими умовами.

Відтепер розподіл субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій між місцевими бюджетами буде здійснювати КМУ за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

Виходить, що обсяг додаткового фінансування з державного бюджету відповідного регіону на соціально-економічний розвиток залежить саме від

рішення КМУ. На момент написання статті кошти субвенції між регіонами не розподілені.

За практикою, кошти від зазначеної субвенції найчастіше використовують на реконструкцію мереж водопостачання та водовідведення, завершення газифікації населених пунктів та реконструкцію об'єктів соціальної сфери.

У Законі № 928 на поточний рік передбачено новий вид субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам – субвенцію на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад. Така субвенція передбачена додатком № 10 до Закону № 928.

Нагадуємо, така субвенція не є великою новиною. Адже про неї ми знаємо ще з минулого року, зокрема, зі ст. 10 Закону України від 05.02.15 р. № 157-VIII “Про добровільне об'єднання територіальних громад”.

Зауважимо, що субвенція: надається згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади, у разі якщо її межі повністю відповідають межам, визначеним перспективним планом формування територій громад АР Крим, області; розподіляється між бюджетами об'єднаних територіальних громад, утворених відповідно до перспективного плану формування територій громад АР Крим, області, пропорційно до площі об'єднаної територіальної громади та кількості сільського населення у такій територіальній громаді з рівною вагою обох цих факторів; використовується згідно з Порядком надання субвенцій з державного бюджету об'єднаним територіальним громадам, що встановлює КМУ.

На момент завершення дисертації такий документ не затверджено. Однак Мінрегіоном вже розроблено проект постанови КМУ “Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад”. За інформацією, розміщеною на офіційному сайті КМУ, субвенція з державного бюджету об'єднаним територіальним

громадам на розвиток інфраструктури у розмірі 1 млрд грн. буде розподілятися за чіткою формулою і використовуватися для посилення економічної спроможності та забезпечення територіальної згуртованості громади.

Зауважимо: в проекті пропонується розподіляти кошти в залежності від кількості сільського населення та площі громади. Це від 860 тис. грн. для найменшої об'єднаної громади до 28 млн грн. для найбільшої об'єднаної громади.

Також у проекті такого Порядку вказані й напрями використання бюджетних коштів, зокрема на створення, модернізації інфраструктури об'єднаної територіальної громади.

До речі, які проекти будуть реалізовувати об'єднані громади за ці кошти, вони мають вирішити самі після відкритих громадських консультацій, ініційованих радами.

Європейський досвід свідчить: щоб створити якісний проект розвитку громади, необхідні експертна допомога та консультація окремих фахівців.

У зв'язку з цим при Мінрегіоні запропоновано створити комісію у складі всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, провідних експертів для проведення консультацій з об'єднаними громадами та аналізу розроблених ними проектів перед затвердженням цих проектів місцевими радами.

У Законі № 928 відсутня субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг (крім пільг на одержання ліків, зубопротезування, оплати електроенергії, природного і скрапленого газу на побутові потреби, твердого та рідкого пічного побутового палива, послуг тепло-, водопостачання і во-довідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот), на компенсацію втрати частини доходів у зв'язку з відміною податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і

механізмів та відповідним збільшенням ставок акцизного податку з пального і на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян.

Тобто, у першу чергу, не закладені кошти на компенсацію перевізникам витрат на перевезення тих осіб, хто має право на пільгу при користуванні громадським транспортом. Це свідчить про те, що цей тягар також ляже на плечі місцевих бюджетів.

Пунктом 11 Прикінцевих положень Закону № 928 визначена низка нормативно-правових документів, деякі норми передбачено застосовувати у порядку та розмірах, встановлених КМУ, виходячи з наявних фінансових ресурсів державного і місцевих бюджетів та бюджету Фонду соціального страхування України. Зокрема, йдеться про надання пільг та компенсацій певним категоріям населення, які можуть обмежуватись за рішенням КМУ.

Іншими словами, така норма надає КМУ право здійснювати, так би мовити, «ручне» управління переліком пільговиків та у більшості випадків призвана «урізати» виплати таким категоріям населення і найчастіше із формулюванням, що такий захід уводиться через брак коштів та необхідність економити. Однак з правової точки зору, саме такий пункт у головному кошторисі країни не враховує гарантій, які надає держава найбільш вразливим верствам населення, закріплених у відповідних законах.

Нагадаємо, такий пункт у Прикінцевих положеннях містився й у Законі про Державний бюджет минулого року. Тож це зовсім не означає, що у поточному році відбудеться скорочення якихось соціальних виплат чи пільг.

До речі, 20.01.16 р. до Верховної Ради України внесено проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» щодо приведення його норм до вимог Конституції України (№ 3785). Цим законопроектом запропоновано скасувати таку норму, оскільки вона суперечить вимогам ст. 22 Конституції України.

Нагадаємо: зазначеною статтею встановлено, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод.

До 15.02.16 р. КМУ доручено внести на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо змін до Бюджетного кодексу України. Такі зміни стосуються перерозподілу між місцевими бюджетами акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі нафтопродуктів, скрапленого газу, речовин, що використовуються як компоненти моторних палив, палива моторного альтернативного.

Завдяки таким змінам планується спрямувати відповідні надходження на будівництво, ремонт та реконструкцію автомобільних доріг з другого кварталу 2016 року.

Нагадаємо, що у минулому році подібні зміни не прижились. Адже такий податок є суттєвим джерелом надходжень органів місцевого самоврядування, зокрема до бюджетів міст, селищ, сіл та бюджетів об'єднаних територіальних громад. У рамках децентралізації він виконував для бюджетів місцевого самоврядування роль компенсатора тих коштів, які місцеві бюджети не отримали через скасування субвенції на комунальне дорожнє господарство, зменшення зарахування податку на доходи фізичних осіб, а також відміну низки дохідних джерел, які вони мали у своєму розпорядженні раніше.

Як пам'ятаємо, з квітня минулого року активно просувались законодавчі ініціативи, які передбачали необхідність перерозподілу надходжень акцизного податку, який зараховується до бюджетів місцевого самоврядування, на користь обласних бюджетів.

Такі ініціативи ґрунтувались на необхідності таким чином профінансувати видатки на утримання доріг загального користування місцевого значення. Зокрема, такі ідеї містились у законопроекті "Про внесення змін до Бюджетного кодексу щодо порядку зарахування акцизного податку у 2015 році" (№ 2549 від 03.04.15 р.), який передбачав зарахування до 31.12.15 р. 60 % акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів до загального фонду обласних бюджетів.

На жаль, у цьому році такий перерозподіл все ж таки планується. Причиною цього виступає те, що вказаний податок акумулюється переважним чином у містах та селищах з наявною мережею об'єктів роздрібної торгівлі підакцизними товарами та автозаправних станцій, що призводить до непропорційного наповнення бюджетів.

Однак реалізація такого перерозподілу негативно позначиться на міських, сільських та селищних бюджетах, зокрема, призведе до розбалансування вже затверджених бюджетів. Це потягне за собою проблеми у фінансуванні заходів та програм, що є життєво важливими для відповідних територіальних громад (наприклад, у житлово-комунальній сфері та благоустрої, транспортній інфраструктурі населених пунктів, виплаті заробітних плат працівникам бюджетної сфери).

Такі прогалини у місцевих бюджетах планується компенсувати через податок на нерухомість та транспортний податок, ставки яких зазнали суттєвих змін. Однак законодавці напевно не врахували, що до місцевого бюджету цього року потраплять надходження за «старими» ставками, тобто за результатами 2015 року. А от на підвищені ставки та на збільшення дохідної бази місцевого бюджету можна буде повноцінно розраховувати лише у майбутньому році. Натомість фінансування деяких галузей потребує значних коштів уже цього року.

Статтею 28 Закону № 928 передбачена обов'язкова оптимізація мережі бюджетних установ.

Зокрема, КМУ разом із Національною академією наук України, Національною академією педагогічних наук України, Національною академією медичних наук України, Національною академією мистецтв України, Національною академією правових наук України, Національною академією аграрних наук України доручено: забезпечити концентрацію бюджетних видатків та науково-технічного потенціалу на здійсненні фундаментальних та прикладних наукових досліджень з найважливіших проблем; 2) провести державну атестацію закладів, установ, організацій та

визначити ефективність їхньої діяльності; 3) вжити заходів до 01.08.16 р. щодо оптимізації мережі установ, закладів, організацій, чисельності їх працівників, зокрема, реорганізації, об'єднання, ліквідації неефективних закладів, установ та організацій чи припинення їхньої діяльності.

Протягом 2007-2014 рр. стан міжбюджетних відносин в Україні характеризувався наступними чинниками: високий рівень централізації бюджетних коштів; незбалансованість місцевих бюджетів як у цілому, так і в розрізі окремих їх видів; відсутність дієвих засобів стимулювання органів місцевого самоврядування до збільшення власної дохідної бази місцевих бюджетів; неузгодженість нормативно-правового забезпечення планування, розподілу та контролю за розподілом міжбюджетних трансфертів.

Частка власних доходів місцевих бюджетів у ВВП знижувалася, а частка міжбюджетних трансфертів з державного до місцевих бюджетів – зростала, що в цілому забезпечило відносно незмінний рівень доходів місцевих бюджетів як частки ВВП впродовж останніх років. Впродовж аналізованого періоду 2007 – 2014 рр. спостерігалось збільшення обсягів передачі міжбюджетних трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів з 6,8% ВВП у 2007 р. до 8,3% ВВП у 2014 р.

В той же час, у період 2007 – 2014 рр. відбулось зменшення обсягів передачі міжбюджетних трансфертів з місцевих бюджетів до державного бюджету з 0,6% ВВП у 2007 до 0,1% ВВП у 2014 р. Зокрема до державного бюджету з місцевих бюджетів передається реверсна дотація та субвенція на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів загальним обсягом 0,1 – 0,2% ВВП (табл. 3.6).

За аналізований період знижувалася частка доходів місцевих бюджетів в структурі Зведеного бюджету України з 26,5% у 2007 р. до 22,2% у 2014 р. або на 4,3 відсоткових пункти (табл. 3.7, рис. 3.16).

Зниження частки доходів місцевих бюджетів в структурі зведеного обумовлено впливом інфляційно-девальваційного фактору на надходження непрямих податків, запровадженням нових податків, зростанням ставок

податків та розширенням бази чинних загальнодержавних податків. Нагальною вимогою щодо зростання доходів стало збільшення потреби на фінансування оборони та обслуговування державного боргу наслідок девальвації національної валюти.

Таблиця 3.7

**Динаміка питомої ваги доходів бюджету України
в 2007-2015 рр., % до ВВП**

| Роки | Доходи зведеного бюджету | Державний бюджет | | | Місцеві бюджети | | |
|-------|--------------------------|---------------------------|-----------|--------|--------------------------|-----------|--------|
| | | Доходи державного бюджету | Трансфери | Всього | Доходи місцевих бюджетів | Трансфери | Всього |
| 2007 | 30,5 | 22,4 | 0,6 | 23,0 | 8,1 | 6,8 | 14,9 |
| 2008 | 31,4 | 23,6 | 0,8 | 24,4 | 7,8 | 6,7 | 14,5 |
| 2009 | 29,9 | 22,1 | 0,9 | 23,0 | 7,8 | 7,0 | 14,7 |
| 2010 | 28,1 | 20,9 | 0,6 | 21,5 | 7,2 | 7,0 | 14,2 |
| 2011 | 29,5 | 23,1 | 0,2 | 23,3 | 6,4 | 7,0 | 13,5 |
| 2012 | 30,5 | 23,6 | 0,1 | 23,7 | 6,9 | 8,5 | 15,4 |
| 2013 | 29,1 | 22,2 | 0,1 | 22,3 | 6,9 | 7,6 | 14,5 |
| 2014 | 29,1 | 22,7 | 0,1 | 22,8 | 6,5 | 8,3 | 14,8 |
| 2015* | 31,8 | 26,5 | 0,2 | 26,7 | 5,2 | 9,3 | 14,5 |



Рис. 3.16. Динаміка частки доходів місцевих бюджетів в структурі зведеного бюджету України в 2005 – 2015 рр.

Складено за даними Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України

Частка видатків місцевих бюджетів також знижувалася (рис. 3.17), але без урахування об'єктивного зростання видатків на оборону та обслуговування боргу за останні роки процес бюджетної децентралізації вже відзначається (рис. 3.18). Так частка видатків місцевих бюджету в структурі зведеного бюджету за планом зростає в 2015 р. у порівнянні з відповідним показником 2014 р. на майже два відсоткових пункти.

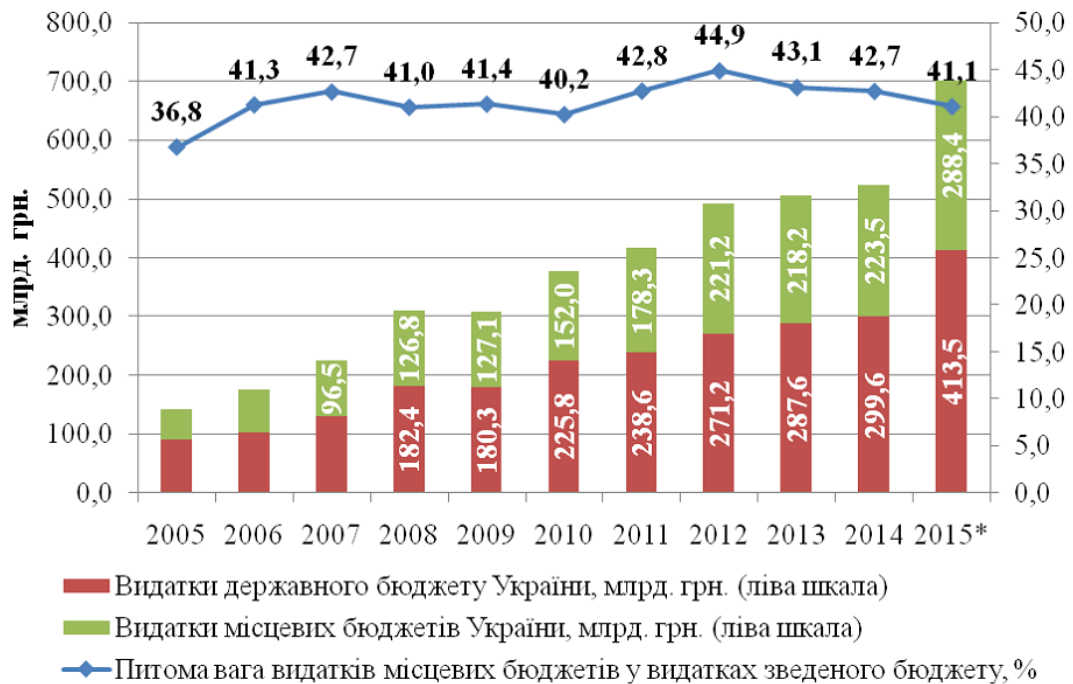


Рис. 3.17. Динаміка частки видатків місцевих бюджетів в структурі зведеного бюджету України

Варто зазначити, що нерівномірність формування доходів між регіонами України, що, в основному, еквівалентна рівню їх промислового виробництва. Найбільший обсяг доходів зведених місцевих бюджетів без врахування міжбюджетних трансфертів за підсумками 2014 р. мали столиця м. Київ (близько 15 млрд. грн.), промислові Дніпропетровська, Донецька (близько 10 млрд. грн.) та Харківська (понад 5 млрд. грн.) області. Найбільш фінансово слабкими були зведені бюджети Тернопільської, Кіровоградської та Чернівецької областей (рис. 3.19).

За показником доходів місцевих бюджетів на душу населення маю місце значні відмінності між регіонами. Зокрема, середній рівень доходів

місцевих бюджетів Дніпропетровської області на одну особу становить 3,4 тис. грн., а Закарпатської - 1,3 тис. грн. Означене актуалізує питання подальшого реформування системи міжбюджетного регулювання, в результаті чого видатки місцевих бюджетів на душу населення фінансуються більш рівномірно. Так, для Дніпропетровської області вони становили 5,3 тис. грн., а для Закарпатської - 5,1 тис. грн. на одну особу.

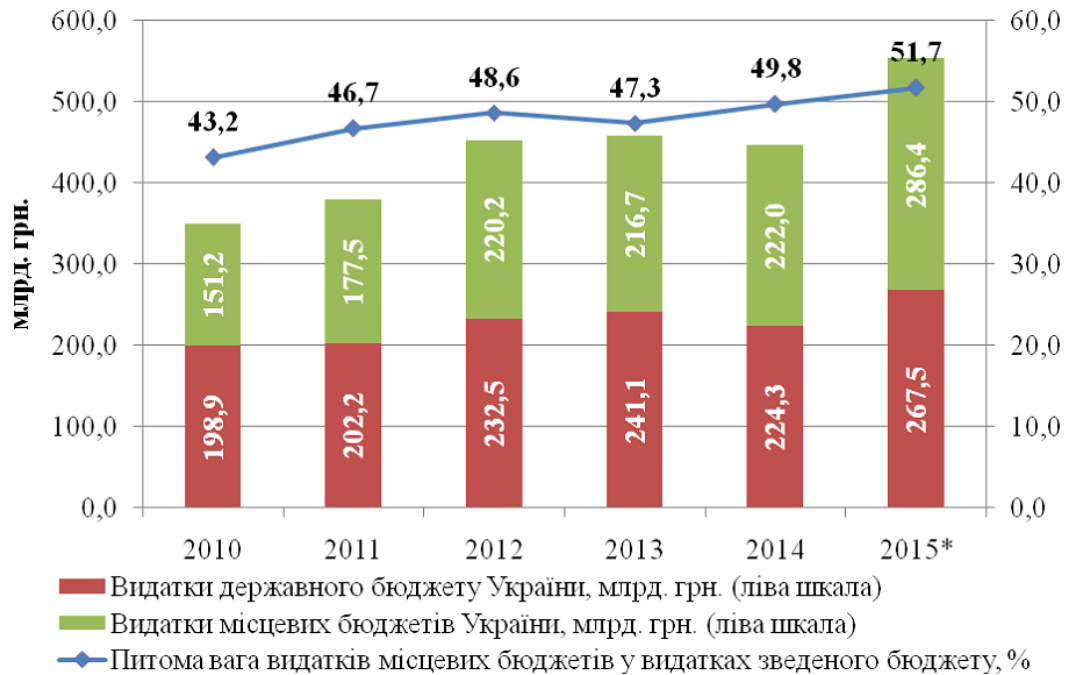


Рис. 3.18. Динаміка частки видатків місцевих бюджетів в структурі зведеного бюджету України в 2010 – 2015 рр.(без врахування видатків на обслуговування боргу та оборону)

Динаміка доходів місцевих бюджетів зазнала негативного впливу спадної макроекономічної динаміки внаслідок анексії АР Крим, тимчасової окупації східних частин Донецької та Луганської областей внаслідок збройної військової агресії РФ. Якщо в період з 2010 по 2013 р. доходи місцевих бюджетів України збільшилися з 80,5 млрд. грн. до 105,2 млрд. грн., то в 2014 р. відбулося зниження сукупних показників доходів місцевих бюджетів до 101,1 млрд. грн. (табл. 3.8).

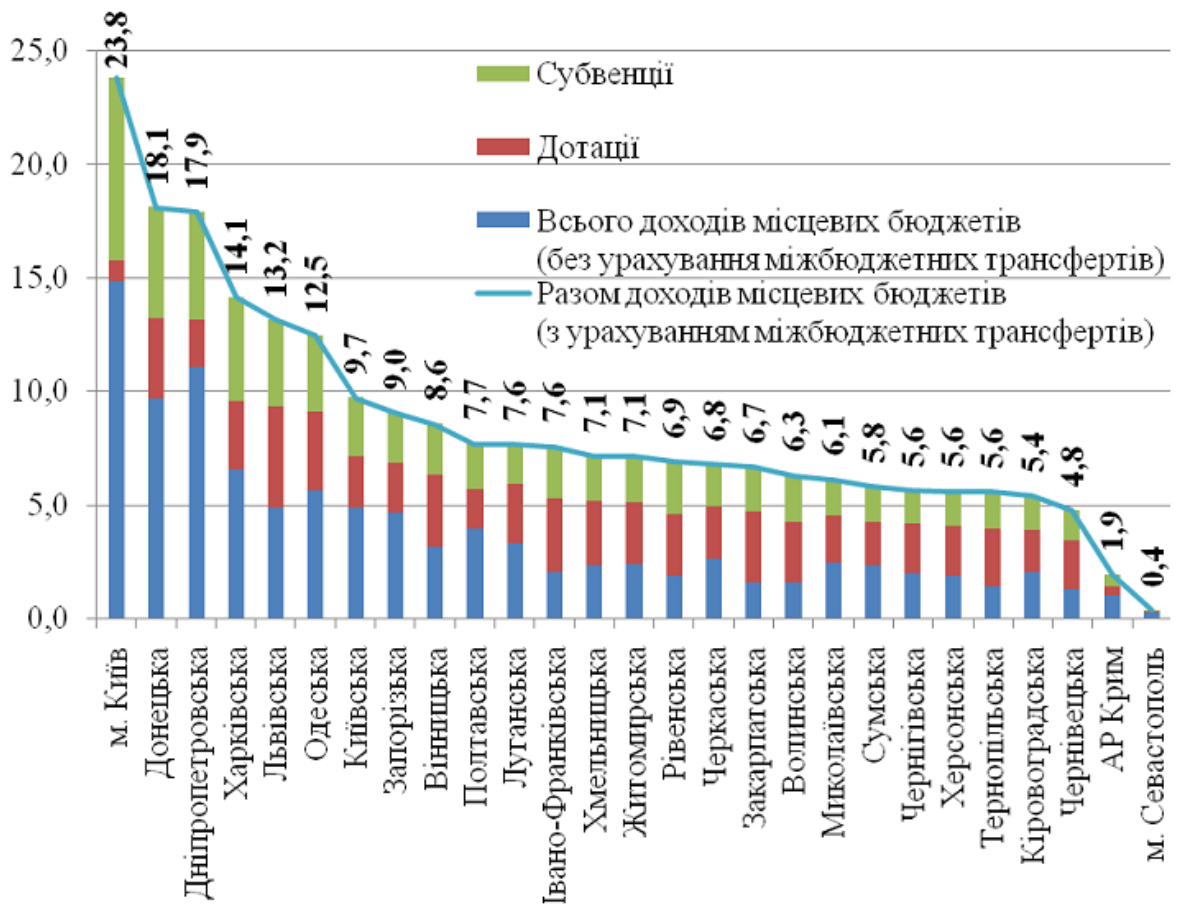


Рис. 3.19. Динаміка формування доходів зведених місцевих бюджетів України в 2014 р., млрд. грн.

Доходи республіканського бюджету анексованої АР Крим в 2013 р. становили 10,2 млрд. грн., в тому числі 5,9 доходів та 4,4 трансфертів. Доходи місцевих бюджетів Донецької та Луганської областей мали спадну динаміку внаслідок військового вторгнення. Скорочення відбулося в основному за рахунок зменшення надходжень бюджетоутворюючого податку на доходи фізичних осіб. Значно зріс податковий борг.

Доходи зведеного бюджету Донецької області в 2012 р. становили 11,6 млрд. грн., в 2013 р вони зросли до 12,5 млрд. грн., а в 2014 р. знизилися до 9,7 млрд. грн., що на 2,8 млрд. грн. або на 22,5% менше. Доходи зведеного бюджету області з урахуванням міжбюджетних трансфертів становили в 2013-2014 рр. 20,5 та 18,1 млрд. грн. відповідно. Всього за 2014 р. до Зведеного бюджету України Головним управлінням Державної фіскальної

служби України в 2014 р. було забезпечено надходження у сумі 12,6 млрд. грн., що на 25,5% менше відповідного показника 2013 р.

Таблиця 3.8

**Динаміка виконання за доходами місцевих бюджетів України
в 2010-2015 рр., млрд. грн.**

| Показники | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Податкові надходження, в т.ч.: | 67,9 | 73,1 | 85,9 | 91,2 | 87,3 | 83,3 |
| Податок на доходи фізичних осіб | 51,0 | 54,1 | 61,1 | 64,6 | 62,6 | 47,1 |
| Податок на прибуток підприємств | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,7 | 0,3 | 3,7 |
| Податки на власність | 1,9 | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,4 | 0,0 |
| Збори за спеціальне використання природних ресурсів, в т.ч.: | 9,8 | 12,9 | 15,2 | 15,0 | 14,6 | 1,9 |
| збір за спеціальне використання лісових ресурсів | 0,0 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,4 | 0,4 |
| збір за спеціальне використання води | 0,0 | 0,6 | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,5 |
| плата за користування надрами | 0,2 | 1,4 | 1,8 | 1,2 | 1,4 | 0,9 |
| плата за землю | 9,5 | 10,7 | 12,6 | 12,8 | 12,1 | - |
| Акцизний податок* | 0,7 | 0,9 | 1,2 | 1,4 | 0,2 | 6,1 |
| Місцеві податки і збори**, в т.ч.: | 3,0 | 2,5 | 5,5 | 7,3 | 8,1 | 22,4 |
| податок на майно | - | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 13,8 |
| збір за місця для паркування транспортних засобів | 0,0 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| туристичний збір | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності | 0,3 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | - |
| єдиний податок | 1,9 | 2,0 | 4,8 | 6,6 | 7,4 | 8,5 |
| Екологічний податок | - | 1,2 | 1,6 | 1,5 | 1,2 | 1,8 |
| Фіксований сільськогосподарський податок | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Неподаткові надходження, в т.ч.: | 9,4 | 10,9 | 12,6 | 12,1 | 12,3 | 18,0 |
| Доходи від власності та підприємницької діяльності | 0,9 | 0,4 | 0,6 | 0,5 | 0,3 | 0,3 |
| Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності | 1,6 | 1,9 | 1,7 | 1,9 | 1,6 | 2,4 |
| Власні надходження бюджетних установ | 6,6 | 8,3 | 9,5 | 8,9 | 9,6 | 14,4 |
| Доходи від операцій з капіталом | 2,6 | 1,8 | 1,8 | 1,4 | 1,1 | 1,5 |
| Цільові фонди | 0,7 | 0,8 | 0,6 | 0,5 | 0,4 | 0,4 |
| РАЗОМ ДОХОДІВ (без урахування міжбюджетних трансфертів) | 80,5 | 86,7 | 100,8 | 105,2 | 101,1 | 103,3 |
| Офіційні трансферти, в т.ч.: | 78,9 | 94,9 | 124,5 | 115,8 | 130,6 | 183,2 |
| Дотації | 44,2 | 48,1 | 60,6 | 61,2 | 64,4 | 7,4 |
| Субвенції | 33,5 | 46,8 | 63,8 | 54,6 | 66,2 | 175,8 |
| ВСЬОГО | 159,4 | 181,5 | 225,3 | 221,0 | 231,7 | 286,6 |

Найбільшу питому вагу надходжень у загальній сумі збору до Зведеного бюджету України займав податок на доходи фізичних осіб – 6,0

млрд. грн. або 47,8%. До місцевих бюджетів Донецької області за 2014 р. було забезпечено надходжень у сумі 8,0 млрд. грн., що на 20,3 % менше аналогічного показника 2013 р. Найбільшу питому вагу надходжень у загальній сумі збору до місцевих бюджетів займав податок на доходи фізичних осіб (75,7%) та плата за землю (11,9%).

Доходи зведеного бюджету Луганської області в 2012 р. становили 4,6 млрд. грн., в 2013 р вони зросли до 4,5 млрд. грн., а в 2014 р. знизилися до 3,3 млрд. грн., що на 1,2 млрд. грн. або на 25,8 % менше. Доходи зведеного бюджету області з урахуванням міжбюджетних трансфертів становили в 2013 – 2014 рр. 9,1 та 7,6 млрд. грн. відповідно.

В Україні вже протягом десяти років міжбюджетні трансферти передбачені бюджетами всіх адміністративно-територіальних одиниць, що перетворило їх із засобу надання фінансової допомоги в інструмент забезпечення перерозподільних процесів. Як свідчить практика бюджетного регулювання, збільшення обсягів дотаційних ресурсів призводить до незацікавленості органів місцевого самоврядування в пошуку додаткових джерел доходів бюджетів для фінансування власних та закріплених повноважень, зниження ефективності використання одержаних коштів і, як наслідок, низької результативності всієї системи міжбюджетних відносин.

Зростала частка міжбюджетних трансфертів в структурі місцевих бюджетів з 49,5 % у 2010 р. до 56,4 % у 2014 р. (табл. 3.9), що свідчило про посилення бюджетної централізації. Бюджетним кодексом у ст. 81 визначено, що між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами здійснюються міжбюджетні відносини щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

Зростаюча залежність місцевих бюджетів від трансфертних ресурсів, що надаються їм з державного бюджету, суперечить принципам бюджетної децентралізації. Частка офіційних трансфертів в доходах місцевих бюджетів щорічно зростала. У 2002 р. цей показник складав 31,2 %, у 2009 р. – 47,2 %,

у 2010 р. – 49,5 %, 2012 р. – 55,2 %, 2013 р. - 52,4 %, 2014 р. – 56,4 %. Аналіз розмежування міжбюджетних трансфертів між рівнями бюджетної системи дозволяє констатувати, що найбільша частка трансфертів, майже 80-85 %, має місце у доходах районних бюджетів. Близько 50 % доходів сільських бюджетів та від 30 % до 40 % доходів обласних, міських, селищних бюджетів, бюджету АР Крим, міст Києва та Севастополя формуються за рахунок міжбюджетних трансфертів. Різний ступінь дотаційної залежності обумовлений діючим механізмом розмежування доходів і видатків між бюджетами різних рівнів (табл. 3.9).

Таблиця 3.9

**Структура доходів місцевих бюджетів України в 2010-2015 рр., %
(з урахуванням міжбюджетних трансфертів)**

| Показники | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015* |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Податкові надходження | 42,6 | 40,3 | 38,1 | 41,3 | 37,7 | 29,1 |
| Неподаткові надходження | 5,9 | 6,0 | 5,6 | 5,5 | 5,3 | 6,3 |
| Доходи від операцій з капіталом | 1,6 | 1,0 | 0,8 | 0,6 | 0,5 | 0,5 |
| Цільові фонди | 0,4 | 0,5 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,1 |
| РАЗОМ ДОХОДІВ (без урахування міжбюджетних трансфертів) | 50,5 | 47,7 | 44,8 | 47,6 | 43,6 | 36,1 |
| Офіційні трансферти, в т.ч.: | | | | | | |
| дотації | 27,7 | 26,5 | 26,9 | 27,7 | 27,8 | 2,6 |
| субвенції | 21,0 | 25,8 | 28,3 | 24,7 | 28,6 | 61,4 |
| ВСЬОГО | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

* на 2015 р. позначено прогнозне значення.

Джерело: складено за матеріалами: дані Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності повноважень на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за бюджетами, та фінансових ресурсів, які мають забезпечувати виконання цих повноважень. Разом з тим практика бюджетного регулювання засвідчувала, що міжбюджетні трансферти в Україні перетворилися із засобу надання фінансової допомоги на інструмент забезпечення перерозподільних процесів. Збільшення дотаційних ресурсів призводила до незацікавленості органів місцевого самоврядування в пошуку додаткових джерел доходів бюджетів, зниження ефективності

використання одержаних трансфертних коштів і, як наслідок, до низької результативності всієї системи міжбюджетних відносин.

Основним джерелом доходів місцевих бюджетів є частки від загальнодержавних податків – податку на доходи фізичних осіб, рентної плати (до 2015р. збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів), екологічний та акцизний податок.

В 2014 у зв'язку із загальним економічним спадом, головним чином спричиненим військовою агресією РФ, надходження ПДФО для місцевих бюджетів скоротилися до 62,6 млрд. грн., що на 2,0 млрд. грн. або на 3,1% до відповідного показника попереднього року (табл. 3.10).

Таблиця 3.10

**Структура доходів місцевих бюджетів України в 2010-2015 рр., %
(без урахування міжбюджетних трансфертів)**

| ПОКАЗНИКИ | 2010* | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015** |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Податкові надходження, в т.ч.: | 84,3 | 84,3 | 85,2 | 86,7 | 86,4 | 80,6 |
| Податок та збір на доходи фізичних осіб | 63,4 | 62,4 | 60,6 | 61,4 | 61,9 | 45,6 |
| Податок на прибуток підприємств | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,6 | 0,3 | 3,6 |
| Податки на власність | 2,4 | 0,8 | 0,7 | 0,5 | 0,4 | 0,0 |
| Збори за спец. викор. природних ресурсів, в т.ч.: | 12,1 | 14,9 | 15,1 | 14,3 | 14,4 | 1,8 |
| <i>збір за спеціальне використання лісових ресурсів</i> | 0,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,4 | 0,4 |
| <i>збір за спеціальне використання води</i> | 0,0 | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,5 |
| <i>плата за користування надрами</i> | 0,2 | 1,7 | 1,7 | 1,1 | 1,4 | 0,9 |
| <i>плата за землю</i> | 11,8 | 12,3 | 12,5 | 12,2 | 12,0 | 0,0 |
| Акцизний податок | 0,9 | 1,0 | 1,2 | 1,3 | 0,2 | 5,9 |
| Місцеві податки і збори, в т.ч.: | 3,7 | 2,9 | 5,4 | 7,0 | 8,0 | 21,6 |
| <i>податок на майно</i> | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 13,3 |
| <i>збір за місця для паркув. транспортних засобів</i> | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| <i>туристичний збір</i> | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| <i>збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності</i> | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,0 |
| <i>єдиний податок</i> | 2,4 | 2,3 | 4,8 | 6,3 | 7,3 | 8,2 |
| Екологічний податок | 0,0 | 1,4 | 1,5 | 1,5 | 1,2 | 1,7 |
| Фіксований сільськогосподарський податок | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 |
| Неподаткові надходження, в т.ч.: | 11,7 | 12,6 | 12,5 | 11,5 | 12,1 | 17,4 |
| Доходи від власності та підпр. діяльності | 1,2 | 0,5 | 0,6 | 0,4 | 0,3 | 0,3 |
| Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності | 2,0 | 2,2 | 1,7 | 1,8 | 1,6 | 2,3 |
| Власні надходження бюджетних установ | 8,2 | 9,5 | 9,4 | 8,4 | 9,5 | 13,9 |
| Доходи від операцій з капіталом | 3,2 | 2,1 | 1,7 | 1,3 | 1,1 | 1,5 |
| Цільові фонди | 0,8 | 0,9 | 0,6 | 0,4 | 0,4 | 0,3 |
| Разом доходів (без міжбюджетних трансфертів) | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Джерело: складено за даними Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

У 2014 р. ПДФО становив 61,9 % доходів місцевих бюджетів (62,6 млрд. з 101,1 млрд. грн.) без урахування міжбюджетних трансфертів або 27,0 % (62,6 млрд. з 231,7 млрд. грн.) з урахуванням міжбюджетних трансфертів.

На 2015 р. очкується подальше зменшення надходжень ПДФО внаслідок нових пропорцій його розподілу по м. Києву в процесі реформи бюджетної децентралізації. Так на 2015 р. до місцевих бюджетів загалом заплановано надходження 47,1 млрд. грн. ПДФО (табл. 3.10), в тому числі за січень-жовтень 2015 р. надійшло 43,3 млрд. грн. даного податку.

Податок на прибуток підприємств комунальної форми власності характеризувалася незначними обсягами надходжень на рівні 0,3 – 0,7 млрд. грн. (табл. 3.10). З 2015 р. в рамках реформи бюджетної децентралізації відбулася передача на місцевий рівень 10% податку на прибуток підприємств, що відповідає міжнародній практиці його розподілу між центральним та су б-центральним рівнем. Означене покликано стимулювати місцеву владу до створення більш сприятливого інвестиційного клімату та сумлінного податкового контролю платників податків. В 2015 р. загалом місцевими очкується отримати 3,7 млрд. грн., в т.ч. за січень-жовтень 2015 р. вже надійшло 3,7 млрд. грн. надходжень (див. табл. 3.10).

Рентна плата загальнодержавного значення частково зараховується до місцевих бюджетів згідно ст. 64 та ст.66 Бюджетного Кодексу України: 50% плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині рубок деревини головного користування; 50% плати за спеціальне використання води; 25% плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення. Рентна плата за використання об'єктів місцевого значення повністю зараховується до місцевих бюджетів. Основну питому вагу в структурі групи надходжень складала плата за землю, яка з 2015 р. перейменована у земельний податок та включена до складу групи місцевих податків та зборів (див. табл. 3.10). На даний час кількість платників рентної плати в Україні складає 180 899 осіб.

Акцизний податок до 2015 р. зараховувався до місцевих бюджетів як частка акцизного податку з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції). З 2015 р. на місцевому рівні запроваджено акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів. За 2015 р. заплановано отримати 6,1 млрд. грн., в тому числі станом за січень-жовтень 2015 р. до місцевих бюджетів надійшло 6,3 млрд. грн. даного податку (див. табл. 3.10). Таким чином, акцизний податок, як очікується за підсумками 2015 р., становитиме 5,9% доходів місцевих бюджету без врахування трансфертів або 2,1% із врахуванням трансфертів. Запровадження ж місцевої компоненти дещо ускладнило процес адміністрування акцизного податку платниками податків та фіскальним органами, але надало стимул місцевим органам влади для локальної боротьби контрафактом та контрабандою підакцизних товарів для наповнення місцевих бюджетів.

Зростанню місцевих податків та зборів сприяло включення єдиного податку до складу цієї групи та запровадження податку на майно (з 2011 р.), якій з 2015 р. об'єднав три податки : податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, сплачений юридичними та фізичними особами, які є власниками об'єктів житлової та нежитлової нерухомості. Під оподаткування у 2015 р. потрапляє 348 895 об'єктів (квартири, будинки) за ставкою до 2% МЗП за 1 кв. м. площі нерухомого майна та встановлюється місцевими радами. База оподаткування об'єкта/об'єктів житлової нерухомості, в тому числі їх часток, що перебувають у власності фізичної особи – платника податку, зменшується: а) для квартири/квартир незалежно від їх кількості - на 60 кв. метрів (до 2015 р. – на 120 кв. м); б) для житлового будинку/будинків незалежно від їх кількості – на 120 кв. метрів (до 2015 р. – на 250 кв. м); в) для різних типів об'єктів житлової нерухомості, в тому числі їх часток (у разі одночасного перебування у власності платника податку квартири/квартир та житлового будинку/будинків, у тому числі їх часток), – на 180 кв. метрів (до 2015 р. – на 370 кв. м); земельний податок та орендна

плата справляються з юридичних та фізичних осіб. В основному питому вагу надходжень складає орендна плата з юридичних осіб; транспортний податок з юридичних та фізичних осіб, яким з 2015 р. оподатковуються легкові автомобілі, які використовувалися до 5 років і мають об'єм циліндрівдвигуна понад 3 000 куб. см. за ставкою 25 000 грн. на рік за автомобіль. За даними ДФС, кількість автомобілів, які підлягають оподаткуванню складає 15 888 одиниць.

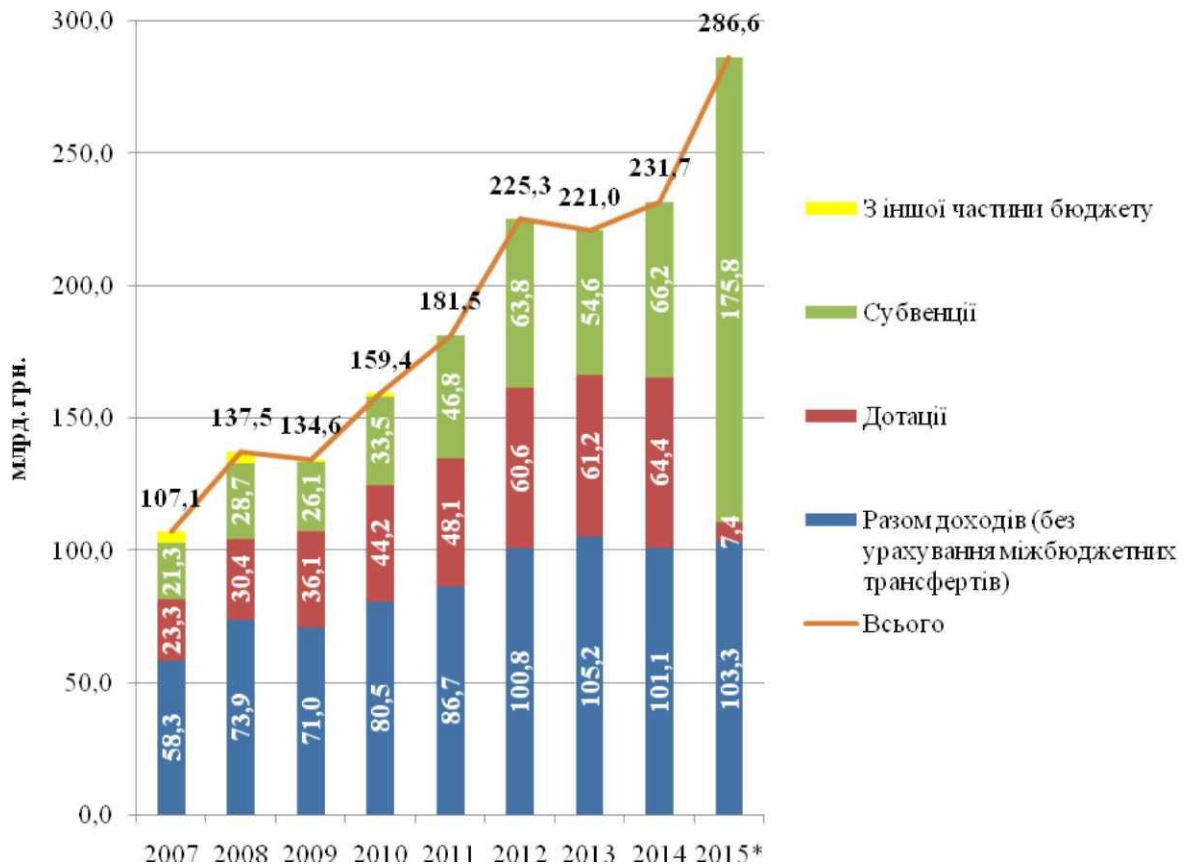
До групи місцевих податків і зборів також включено єдиний податок, ставки якого для підприємців з річною виручкою до 1,5 млн. грн. не змінювалися 17 років, починаючи з 1998 р. Спрощена система працювала 10 років без змін, фізичні особи мали граничний обсяг доходів на рік – до 500 тис. грн., юридичні - до 1 млн. грн. З 2011 р. обсяг доходів та ставки єдиного податку збільшувалися (максимальні ставки були в 2012 р.: 7% з ПДВ або 10% без ПДВ для підприємців з річним оборотом до 20 млн. грн.). Кількість підприємців почала збільшуватися, трудові відносини підмінялися господарськими. В результаті рівень надходження ЄСВ суттєво знизився, а надходження від єдиного податку – збільшилися не настільки істотно. Єдиний податок використовувався підприємцями для зменшення навантаження на фонд оплати праці та оптимізації оподаткування через дроблення бізнесу. За даними Міністерства фінансів України та Державної фіскальної служби України, у 2014 році кількість платників податку складає 1 178,8 тис. осіб.

Структура міжбюджетних трансфертів в процесі реформи бюджетної децентралізації зазнала змін – основних питома вага зміщена на користь субвенцій.

За аналізований період відбулася зміна структури міжбюджетних трансфертів, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів. Найбільшу частку в їх структурі складає дотація вирівнювання. У загальному обсязі міжбюджетних трансфертів її частка за період 2002 – 2009 рр. знизилася з 48,2 % у 2002 році до 38,2 % у 2007 році, але в період подолання

наслідків світової фінансово-економічної кризи частка дотації вирівнювання в доходах місцевих бюджетів зростає і складала у 2008 році 45,3 %, а у 2010 році 55,3 %, в подальший період цей показник знизився до 48,1 % у 2013 році. Виступаючи інструментом бюджетного регулювання, вона дає змогу забезпечувати збалансування бюджетів та стійкість бюджетної системи протягом бюджетного року (строк дії права на отримання дотації). У 2014 році зростає частка субвенцій, яка у структурі трансфертів складала 50,7 %, що свідчить про підвищення цільового спрямування бюджетних ресурсів.

Обсяг дотацій у 2014 р. зростає з 44,2 млрд. грн. до 64,4 млрд. грн. або майже втричі. В результаті реформи 2015 р. обсяг дотацій зменшено до 7,4 млрд. грн. планом на 2015 р. (рис. 3.20).



* на 2015 р. позначено прогнозне значення.

Рис. 3.20. Динаміка формування доходів місцевих бюджетів

України в 2007 – 2015 рр., млрд. грн.

Джерело: складено за даними Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

Практика бюджетного регулювання останніх років свідчить, що обсяг фінансування річних планових показників трансфертів не завжди забезпечується у повному обсязі, а інколи кошти не були перераховані взагалі. Поширення набула практика, коли кошти перераховувалися в кінці бюджетного року і тому залишилися невикористаними. За 2010 рік офіційні трансферти профінансовано в обсязі 95,4 %, у 2012 році цей показник становив 96,9 %, а у 2013 році – 95,1 %. І якщо дотації було профінансовано повністю, то рівень фінансування субвенцій склав у 2010 році 90,3 %, у 2012 році – 94,1 %, у 2013 році – 89,9 %. Зокрема субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на придбання витратних матеріалів та медичного обладнання для закладів охорони здоров'я у 2013 році профінансована на 75,0 %, субвенція на здійснення заходів щодо соціального розвитку регіонів, яка у 2011 році розділена на кілька окремих субвенцій, – на 92,5 %, важлива субвенція на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання суспільних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом “гроші ходять за дитиною” – на 86,4 %.

У 2014 році фактично профінансовано від планового показника на рік 94,9 % міжбюджетних трансфертів. І якщо дотації перераховано до місцевих бюджетів у повному обсязі, то субвенції недофінансовано на 6,5 млрд гривень. Негативним чинником, який також знижує ефективність використання трансфертів, як елементів бюджетного регулювання, є щорічна зміна правил їх одержання. Як наслідок, знижується ефективність використання бюджетних ресурсів та результативність надання суспільних благ та послуг.

У попередні роки найбільшою за обсягом була субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасової державної допомоги дітям та допомоги по догляду за інвалідами I чи II групи

внаслідок психічного розладу. В 2010 р. субвенція фінансувалася на рівні 22,7 млрд. грн. (або 67,8 % загального обсягу субвенцій); в 2011 р. – 27,6 млрд. грн. (59,1 %); в 2012 р. – 33,3 млрд. грн. (52,2 %); в 2013 р. – 39,6 млрд. грн. (72,4 %); в 2014 р. – 40,8 млрд. грн. (61,7 %). На 2015 р. передбачено планом її фінансування на рівні 42,9 млрд. грн., в тому числі за січень-жовтень 2015 р. було профінансовано на 34,2 млрд. грн. Питома вага, як очікується, знизиться до рівня близько 27,2 % внаслідок запровадження нових вищезазначених субвенцій. До умовно виділеної групи соціальних субвенцій можна включити субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження (108,7 млн. грн. планом на 2015 р.); субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом “гроші ходять за дитиною” (600,1 млн. грн. планом на 2015 р.) та інші субвенції.

Житлово-комунальні включають 3 види субвенції. В 2012 та в 2014 р. в рекордних обсягах на рівні 14,4 млрд. грн. та 12,4 млрд. грн. (або 22,6 % та 12,8 % загального обсягу субвенцій відповідно) була профінансована субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на погашення заборгованості з різниці в тарифах на теплову енергію, послуги з централізованого водопостачання та водовідведення, що вироблялися, транспортувалися та постачалися населенню, яка виникла у зв'язку з невідповідністю фактичної вартості теплової енергії та послуг з централізованого водопостачання та водовідведення тарифам, що затверджувалися та/або погоджувалися органами державної влади чи місцевого самоврядування. В 2015 р. у зв'язку з наближенням тарифів до ринкової вартості обсяг необхідної субвенції істотно знижено та заплановано на рівні 5,6 млрд. грн., в тому числі за січень-жовтень 2015 р.

профінансовано 0,7 млрд. грн. Водночас зросла субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот з 6,1 млрд. грн. у 2014 р. до 24,4 млрд. грн. за планом на 2015 р., в тому числі за січень-жовтень 2015 р. профінансовано 8,5 млрд. грн. До складу умовно виділеної групи житлово-комунальних субвенції також включаються Субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу в 2015 р. заплановано фінансування на рівні 0,8 млрд. грн., в тому числі було профінансовано 0,7 млрд. грн. за січень-жовтень 2015 р.

Субвенція на надання пільг. Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на надання пільг з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг, на компенсацію втрати частини доходів у зв'язку з відміною податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів та відповідним збільшенням ставок акцизного податку з пального і на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян заплановано фінансування на рівні 1,9 млрд. грн., в тому числі здійснено на суму 1,4 млрд. грн. за січень-жовтень 2015 р.

Військові субвенції: субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на відновлення (будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію) інфраструктури у Донецькій та Луганській областях, що запланована в 2015 р. на рівні 0,3 млрд. грн., в тому числі за січень-жовтень 2015 р. профінансована на 0,2 млрд. грн. та субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво (придбання) житла для сімей загиблих військовослужбовців, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, а також для інвалідів I-II групи з числа військовослужбовців, які брали участь у зазначеній операції, та потребують поліпшення житлових

умов запланована в 2015 р. на рівні 0,3 млрд. грн., в тому числі за січень-жовтень 2015 р. профінансована на 0,2 млрд. грн.

Чотири статті видатків Зведеного бюджету України (житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я; духовний та фізичний розвиток населення, освіта), в основному, фінансуються за принципом субсидіарності через місцеві бюджети (табл. 3.11).

Таблиця 3.11

**Динаміка та структура видатків місцевих бюджетів в Україні
в 2010-2015 рр.**

| Статті видатків | млрд. грн. | | | | | | % до загального підсумку | | | | | |
|---|------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Загальнодержавні функції | 44,9 | 49,9 | 54,6 | 61,7 | 76,8 | 129,0 | | | | | | |
| Державний (Д) | 34,7 | 40,0 | 44,0 | 50,1 | 65,8 | 113,3 | 77,3 | 80,2 | 80,6 | 81,2 | 85,7 | 87,8 |
| Місцеві (М) | 10,2 | 9,9 | 10,6 | 11,6 | 11,0 | 15,7 | 22,7 | 19,8 | 19,4 | 18,8 | 14,3 | 12,2 |
| Обслуговування боргу Д | 16,4 | 23,9 | 25,2 | 33,2 | 49,4 | 94,7 | | | | | | |
| М | 15,5 | 23,1 | 24,2 | 31,7 | 48,0 | 92,7 | 94,8 | 96,6 | 96,1 | 95,5 | 97,1 | 97,9 |
| Оборона | 0,9 | 0,8 | 1,0 | 1,5 | 1,5 | 2,0 | 5,2 | 3,4 | 3,9 | 4,5 | 2,9 | 2,1 |
| Д | 11,3 | 13,2 | 14,5 | 14,8 | 27,4 | 53,4 | | | | | | |
| М | 11,3 | 13,2 | 14,5 | 14,8 | 27,4 | 53,4 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Громадський поряд., безпека Д та суд. влада М | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Громадський поряд., безпека Д | 28,8 | 32,6 | 36,7 | 39,4 | 44,9 | 55,1 | | | | | | |
| та суд. влада М | 28,6 | 32,4 | 36,5 | 39,2 | 44,6 | 54,8 | 99,1 | 99,3 | 99,4 | 99,4 | 99,5 | 99,4 |
| М | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,9 | 0,7 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,6 |
| Економічна діяльність Д | 43,8 | 57,1 | 62,4 | 50,8 | 43,6 | 66,3 | | | | | | |
| М | 36,0 | 44,8 | 49,4 | 41,3 | 34,4 | 43,9 | 82,2 | 78,4 | 79,2 | 81,4 | 78,9 | 66,2 |
| Охорона навк. прир. Д | 7,8 | 12,4 | 13,0 | 9,5 | 9,2 | 22,4 | 17,8 | 21,6 | 20,8 | 18,6 | 21,1 | 33,8 |
| середовища М | 2,9 | 3,9 | 5,3 | 5,6 | 3,5 | 6,7 | | | | | | |
| ЖКГ | 2,3 | 3,0 | 4,1 | 4,6 | 2,6 | 4,2 | 79,8 | 77,3 | 78,1 | 82,1 | 74,6 | 63,1 |
| Д | 0,6 | 0,9 | 1,2 | 1,0 | 0,9 | 2,5 | 20,2 | 22,7 | 21,9 | 17,9 | 25,4 | 36,9 |
| М | 5,4 | 8,7 | 20,1 | 7,7 | 17,8 | 14,4 | | | | | | |
| Охорона здоров'я | 0,8 | 0,3 | 0,4 | 0,1 | 0,1 | 0,5 | 15,5 | 3,7 | 1,9 | 1,3 | 0,6 | 3,4 |
| Д | 4,6 | 8,4 | 19,7 | 7,6 | 17,7 | 13,9 | 84,5 | 96,3 | 98,1 | 98,7 | 99,4 | 96,6 |
| М | 44,7 | 49,0 | 58,5 | 61,6 | 57,2 | 72,5 | | | | | | |
| Д | 8,8 | 10,2 | 11,4 | 12,9 | 10,6 | 12,4 | 19,6 | 20,9 | 19,4 | 20,9 | 18,5 | 17,2 |
| М | 36,0 | 38,7 | 47,1 | 48,7 | 46,6 | 60,1 | 80,4 | 79,1 | 80,6 | 79,1 | 81,5 | 82,8 |
| Духовн. та фізичний розв. Д | 11,5 | 10,8 | 13,6 | 13,7 | 13,9 | 17,4 | | | | | | |
| М | 5,2 | 3,8 | 5,5 | 5,1 | 4,9 | 7,5 | 44,8 | 35,6 | 40,2 | 37,4 | 35,2 | 43,2 |
| Освіта | 6,4 | 6,9 | 8,2 | 8,5 | 9,0 | 9,9 | 55,2 | 64,4 | 59,8 | 62,6 | 64,8 | 56,8 |
| Д | 79,8 | 86,3 | 101,6 | 105,5 | 100,1 | 118,1 | | | | | | |
| М | 28,8 | 27,2 | 30,2 | 30,9 | 28,7 | 32,6 | 36,1 | 31,6 | 29,8 | 29,3 | 28,6 | 27,6 |
| Соц. захист та соц. забезп. Д | 51,0 | 59,0 | 71,3 | 74,6 | 71,4 | 85,5 | 63,9 | 68,4 | 70,2 | 70,7 | 71,4 | 72,4 |
| М | 104,5 | 105,4 | 125,3 | 145,1 | 138,0 | 169,1 | | | | | | |
| Р А З О М | 69,3 | 63,5 | 75,3 | 88,5 | 80,6 | 90,9 | 66,3 | 60,3 | 60,1 | 61,0 | 58,4 | 53,8 |
| Д | 35,2 | 41,9 | 50,1 | 56,5 | 57,4 | 78,1 | 33,7 | 39,7 | 39,9 | 39,0 | 41,6 | 46,2 |
| М | 377,8 | 416,9 | 492,5 | 505,8 | 523,1 | 701,9 | | | | | | |
| Д | 225,8 | 238,6 | 271,2 | 287,6 | 299,6 | 413,5 | 59,8 | 57,2 | 55,1 | 56,9 | 57,3 | 58,9 |
| М | 152,0 | 178,3 | 221,2 | 218,2 | 223,5 | 288,4 | 40,2 | 42,8 | 44,9 | 43,1 | 42,7 | 41,1 |

Спостерігається зростання за цими статтями: на житлово-комунальне господарство (зростання з 84,5 % у 2010 р. до 99,4 % у 2014 р.), на охорону здоров'я (зростання з 80,4 % у 2010р. до 82,8 % у 2014р.), на духовний та фізичний розвиток населення (зростання з 55,2 % у 2010р. до 64,8 % у 2014 р.), на освіту (зростання з 63,9 % у 2010р. до 71,4 % у 2014р.).

В структурі видатків місцевих бюджетів за функціональною класифікацією 3/4 обсягу становлять видатки на освіту (32,0 – 33,6 %), соціальний захист та соціальне забезпечення (22,6 – 25,9 %), охорону здоров'я (20,8 – 23,7 %) (табл. 3.12).

Таблиця 3.12

Структура видатків місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів) в 2010-2015 рр., %

| Статті видатків | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015* |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Освіта | 33,6 | 33,1 | 32,2 | 34,2 | 32,0 | 29,6 |
| Соціальний захист та соціальне забезпечення | 23,2 | 23,5 | 22,6 | 25,9 | 25,7 | 27,1 |
| Охорона здоров'я | 23,7 | 21,7 | 21,3 | 22,3 | 20,8 | 20,8 |
| Економічна діяльність | 5,1 | 6,9 | 5,9 | 4,3 | 4,1 | 7,8 |
| Загальнодержавні функції, в тому числі | 6,7 | 5,5 | 4,8 | 5,3 | 4,9 | 5,4 |
| <i>обслуговування боргу</i> | 0,6 | 0,5 | 0,4 | 0,7 | 0,7 | 0,7 |
| Житлово-комунальне господарство | 3,0 | 4,7 | 8,9 | 3,5 | 7,9 | 4,8 |
| Духовний та фізичний розвиток | 4,2 | 3,9 | 3,7 | 3,9 | 4,0 | 3,4 |
| Охорона навколишнього природного середовища | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,9 |
| Громадський порядок, безпека та судова влада | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Оборона | - | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| РАЗОМ | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

*на 2015 р. позначено прогнозне значення.

Джерело: складено за даними Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

Найбільший обсяг видатків місцевих бюджетів спрямовується на освіту. Їх обсяг зріс з 51,0 млрд. грн. у 2010 р. до 85,5 млрд. грн. за планом на 2015 р. Питома вага видатків на освіту в загальній структурі видатків місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів) складає на

рівні 33,0 %. Половина обсягу фінансування видатків місцевих бюджетів за статтею освіти припадає на загальноосвітні навчальні заклади.

Друга за обсягом стаття видатків місцевих бюджетів – соціальний захист та соціальне забезпечення. Обсяг її фінансування зріс з зріс з 35,2 млрд. грн. у 2010 р. до 78,1 млрд. грн. за планом на 2015 р. Питома вага видатків на освіту в загальній структурі видатків місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів) в середньому складає на рівні 26,0%. Половина обсягу фінансування видатків місцевих бюджетів за статтею соціальний захист та соціальне забезпечення припадає на соціальний захист сім'ї, дітей та молоді.

Третя за обсягом стаття видатків місцевих бюджетів – охорона здоров'я. Обсяг її фінансування зріс з зріс з 36,0 млрд. грн. у 2010 р. до 60,1 млрд. грн. за планом на 2015 р. Питома вага видатків на охорону здоров'я в загальній структурі видатків місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів) в середньому складає на рівні 20,8 %. Половина обсягу фінансування видатків місцевих бюджетів за статтею охорони здоров'я припадає на лікарні загального профілю.

Аналізуючи видатки місцевих бюджетів за економічною класифікацією (табл. 3.12), слід зазначити, що основна питома вага поточних видатків місцевих бюджетів спрямовувалася на оплату праці працівників бюджетних установ, соціальне забезпечення (виплата пенсій і допомог, стипендій та ін.), використання товарів і послуг (в основному, оплата комунальних послуг та енергоносіїв).

Видатки місцевих бюджетів на капітальний розвиток зменшувалися в абсолютних та відносних показниках. Так у 2011 р. вони становили 17,4 млрд. грн., а в 2014 р. - скоротилися до 13,9 млрд. грн. В 2015 р. капітальні видатки за місцевим бюджетам заплановані на рівні 36,5 млрд. грн., в тому числі за січень-жовтень 2015 р. вони профінансовані на 21,2 млрд. грн. Такий показник є рекордним за останні роки. Характерно, що частка капітальних

видатків в структурі місцевих бюджетів традиційно є більшою, ніж за державним бюджетом (табл. 3.14).

Таблиця 3.13

Динаміка видатків місцевих бюджетів України за економічною класифікацією в 2010 – 015 рр.

| | млрд. грн. | | | | | | % виконання плану | | | | |
|---|------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------|-------|-------|------|------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015* | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Поточні видатки | 146,5 | 163,6 | 206,4 | 205,6 | 211,7 | 255,5 | 95,9 | 97,7 | 97,1 | 94,3 | 88,4 |
| Оплата праці | 72,4 | 80,6 | 97,7 | 103,4 | 93,2 | 104,5 | 98,9 | 99,5 | 99,4 | 99,3 | 91,6 |
| Використання товарів і послуг | 30,2 | 31,8 | 38,8 | 37,8 | 42,5 | 59,8 | 98,3 | 96,5 | 94,2 | 84,4 | 80,9 |
| Дослідження і розробки | 3,4 | 2,8 | 4,5 | 5,4 | 11,5 | 10,6 | 90,6 | 89,0 | 89,7 | 86,0 | 83,3 |
| Обслуговування боргових зобов'язань | 0,9 | 1,0 | 1,2 | 1,5 | 1,5 | 2,0 | 96,0 | 84,9 | 85,9 | 97,0 | 89,7 |
| Поточні трансферти | 12,6 | 12,7 | 23,9 | 11,6 | 22,0 | 16,8 | 75,0 | 90,0 | 91,7 | 76,8 | 89,6 |
| Соціальне забезпечення | 30,4 | 37,4 | 44,7 | 51,1 | 52,3 | 71,9 | 97,8 | 98,0 | 98,1 | 98,1 | 89,2 |
| Інші поточні видатки | | | | 0,2 | 0,2 | 0,5 | | | | 83,0 | 68,7 |
| Капітальні видатки | 13,3 | 17,4 | 16,2 | 14,2 | 13,9 | 36,5 | 78,5 | 79,7 | 69,6 | 52,3 | 51,1 |
| Придбання основного капіталу | 9,7 | 13,0 | 12,2 | 9,9 | 10,0 | 26,7 | 83,0 | 86,3 | 71,1 | 51,3 | 52,0 |
| Придбання землі та нематеріальних активів | 0,0 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,2 | 0,4 | 93,9 | 466,1 | 295,9 | 69,6 | 97,8 |
| Капітальні трансферти | 3,6 | 4,3 | 4,0 | 4,3 | 3,9 | 9,9 | 68,6 | 64,2 | 64,9 | 54,6 | 48,9 |
| Всього | 159,8 | 181,0 | 222,6 | 219,8 | 225,6 | 292,5 | 94,2 | 95,6 | 94,3 | 89,6 | 84,5 |

* на 2015 р. позначено прогнозне значення. Планові показники на 2015 р. містять 0,5 млрд. грн. нерозподілених видатків.

Джерело: складено за даними Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

Динаміка та структура видатків місцевих бюджетів України за економічною класифікацією в 2010-2015 рр., млрд. грн.

| | Видатки зведеного бюджету | | Видатки державного бюджету | | Видатки місцевих бюджетів | | Питома вага капітальних видатків у бюджеті, % | | |
|-------|---------------------------|------------|----------------------------|------------|---------------------------|------------|---|------------|----------|
| | поточні | капітальні | поточні | капітальні | поточні | капітальні | зведеному | державному | місцевих |
| 2010 | 347,2 | 30,6 | 282,5 | 21,1 | 146,5 | 13,3 | 8,1 | 6,9 | 8,3 |
| 2011 | 374,9 | 41,9 | 302,2 | 31,3 | 163,6 | 17,4 | 10,1 | 9,4 | 9,6 |
| 2012 | 451,7 | 40,7 | 366,2 | 29,5 | 206,4 | 16,2 | 8,3 | 7,5 | 7,3 |
| 2013 | 476,5 | 29,4 | 385,6 | 17,8 | 205,6 | 14,2 | 5,8 | 4,4 | 6,5 |
| 2014 | 502,9 | 20,2 | 422,8 | 7,4 | 211,7 | 13,9 | 3,9 | 1,7 | 6,2 |
| 2015* | 643,7 | 57,1 | 572,7 | 23,4 | 255,5 | 36,5 | 8,1 | 3,9 | 12,5 |

* на 2015 р. позначено прогнозне значення. Планові показники на 2015 р. містять 1,2 млрд. грн. нерозподілених видатків за зведеним бюджетом, в т.ч. 0,7 млрд. грн. за державним бюджетом та 0,5 млрд. грн. за місцевим бюджетами.

Джерело: складено за даними Міністерства фінансів України та Державної казначейської служби України.

У результаті політики бюджетного регулювання місцеві бюджети мали істотний первинний дефіцит (без врахування міжбюджетних трансфертів) та незначний вторинний дефіцит (з врахуванням міжбюджетних трансфертів).

3.3. Оцінка результативності формування дохідної частини місцевих бюджетів в Україні за рахунок міжбюджетних трансфертів

Місцеві бюджети є вирішальним чинником розвитку регіону і можуть бути достатніми для виконання місцевою владою та органами місцевого самоврядування делегованих державою та власних повноважень. Однак, враховуючи в Україні велику концентрацію бюджетних коштів на рівні центральної влади, спостерігається постійна нестача фінансових ресурсів на місцевому рівні не тільки на виконання делегованих державою, але і на

власні повноваження. На тлі нестачі власних бюджетних ресурсів для наповнення місцевих бюджетів використовують міжбюджетні трансферти, що впливає на фінансову незалежність і самостійність органів місцевого самоврядування. Як відомо, фінансове вирівнювання бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів – це система перерозподілу фінансових ресурсів, що спрямовуються на зближення можливостей органів місцевого самоврядування надавати населенню бюджетні послуги.

Необхідність запровадження в Україні фінансового вирівнювання зумовлена низкою об'єктивних причин:

- нерівномірність територіального розміщення продуктивних сил, яка спричиняє диференціювання податкової бази регіонів та територій України. Диференціація зростає, зміщуються центри їхнього розташування. Порівняно зменшується роль областей і зростає значення столиці держави;

- необхідність фінансового вирівнювання зумовлюється значною диференціацією обсягів витрат у сфері надання державних та громадських послуг та цін на ці послуги. Враховуючи екологічну ситуацію, більш високі витрати на ці послуги несуть східні регіони України та райони Чорнобильської катастрофи. Також вища ціна таких послуг у столиці держави та в інших великих містах;

- гарантовані Конституцією України соціально-економічні права громадянам зумовлюють проведення центральною владою ефективних заходів із забезпечення єдиних стандартів державних і громадських послуг на всій території держави. На сьогодні такі стандарти не розроблено і вони не забезпечуються. Внаслідок цього сформувався й поглиблюється розрив у рівнях життя в окремих регіонах України, у міській і сільській місцевостях;

- також необхідність фінансового вирівнювання зумовлена потребами передачі від центральної влади на місцевий рівень значної частини видатків, невластивих для її конституційних функцій. Такі видатки ефективніше здійснюватимуться на місцевому рівні;

— необхідність фінансового вирівнювання зумовлено і так званими зовнішніми ефектами соціальних виплат. Це означає, що послугами, які фінансуються з бюджету однієї адміністративно-територіальної одиниці, користуються жителі інших територіальних одиниць, але їхні владні структури не несуть ніяких витрат.

Іншим призначенням фінансового вирівнювання є процес усунення вертикальних та горизонтальних дисбалансів. На сьогодні держава щодо органів місцевого самоврядування застосовує практику делегування вагомої частини повноважень, а саме із виконання зобов'язань за конституційними гарантіями. Однак часто складається ситуація, коли органи місцевого самоврядування не отримують необхідного обсягу фінансових ресурсів із державного бюджету на виконання делегованих повноважень і має місце значне недофінансування чи взагалі нефінансування частини делегованих повноважень. Центральні органи влади, декларуючи певні політичні обіцянки, не проводять дійсних фінансових розрахунків щодо можливості практичного запровадження тієї чи іншої соціальної програми, і в результаті деякі з них так і залишаються лише задекларованими. Тому проблема фінансування делегованих повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування в умовах сучасних ринкових перетворень потребує практичного розв'язання.

Останнім часом обсяг фінансових витрат органів місцевого самоврядування на виконання делегованих повноважень різко зріс. Водночас у багатьох випадках бюджетним законодавством чітко не визначено, з яких джерел мають фінансувати делеговані державою органам місцевого самоврядування повноваження. Органи місцевого самоврядування досі не мають ні чітко визначених обов'язків, ні достатніх фінансових ресурсів. Місцеві органи влади займаються переважно виконанням делегованих державою повноважень і не вирішують проблеми місцевого значення. Надання міжбюджетних трансфертів не спонукає місцеву владу до збільшення власних надходжень.

Проблему делегування повноважень органів державної влади намагалися вирішити у Конституції України [150], зокрема статтею 143 “органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади”. Конституцією України визначено порядок, за яким делеговані повноваження надають лише законом. Також встановлено, що держава фінансує виконання цих повноважень у повному обсязі з коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету в регламентованому законом порядку окремих загальнодержавних податків і зборів, передає органам місцевого самоврядування відповідні об’єкти власності. Основний Закон України визначає два способи фінансування делегованих державою органам місцевого самоврядування повноважень: з коштів Державного бюджету України або передачею місцевому самоврядуванню доходів від загальнодержавних податків і зборів та об’єктів загальнодержавної власності на певні делеговані повноваження.

Проте, незважаючи на закріплені у Конституції України та Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” [106] обов’язок фінансування державою у повному обсязі делегованих повноважень, зазначена норма не отримала відтворення у законодавстві України. На жаль, сучасна система міжбюджетних трансфертів забезпечує лише загальний перерозподіл фінансових ресурсів усередині бюджетної системи, однак її роль у стимулюванні процесу регіонального розвитку та здатність забезпечувати відповідним обсягом бюджетних коштів економічні і соціальні потреби регіонів та територіальних громад залишаються низькими.

Загальновизнаною європейською практикою є планування на одного одержувача послуг без специфікації, який саме тип закладу повинен надавати цю послугу. Саме на цьому ґрунтується принцип «Гроші ідуть за клієнтом»: обчислюють обсяг фінансування на одну особу, але цю послугу вона може отримати від широкого кола потенційних надавачів. До 2015 року, в межах попередньої системи обрахунку трансферту вирівнювання, видатки

обчислювали у розрізі клієнта, зареєстрованого в конкретно визначеному закладі. Це принципово суперечить європейській практиці. Крім того, цей підхід є відмінним від підходу, який застосували для решти функцій, де використовували гнучкіші демографічні показники без прив'язки до типу надавача послуги. Сьогодні у виконанні цих повноважень на місцевому рівні відкривається новий горизонт можливостей.

З погляду встановлення чіткішого зв'язку між видатковими повноваженнями та фінансовим ресурсом на їхнє виконання, також важливим є рішення про передачу "галузевих" субвенцій для подальшого розподілу саме відповідним міністерствам. Такий оновлений механізм забезпечує чіткіший зв'язок між встановленими центральним урядом галузевими вимогами та потоком фінансових ресурсів.

Водночас формула розподілу галузевих субвенцій використовує принцип відносної об'єктивної потреби (вона повинна враховувати передусім такі об'єктивні змінні, як кількість потенційних отримувачів – населення/учнів, а не параметри існуючої мережі установ), що забезпечує самостійність місцевих бюджетів у подальших рішеннях щодо використання цих коштів.

На сьогодні незацікавленість місцевої влади у збільшенні надходжень до місцевих бюджетів, відсутність чіткого розподілу повноважень між органами місцевої влади і місцевого самоврядування, які б мали законодавче закріплення, надмірна централізація фінансових ресурсів, у тому числі і бюджетних на центральному рівні, небажання окремих керівників до ефективних змін, гальмування адміністративної реформи призводить до неможливості створення ефективної моделі міжбюджетних відносин, а відтак ефективного механізму надання міжбюджетних трансфертів. Окрім того, спостерігається надмірна питома вага міжбюджетних трансфертів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів та їхнього впливу на загальне виконання місцевих бюджетів і делегованих державою повноважень. Така ситуація призводить до обмеження реальних можливостей місцевих органів

влади та місцевого самоврядування, забезпечення фінансовими ресурсами, які є джерелом виконання власних повноважень.

Досить вагомим є вплив на виконання місцевих бюджетів міжбюджетних відносин і в тому числі міжбюджетних трансфертів. Тому для їхнього ефективного функціонування необхідно вдосконалити механізм надання міжбюджетних трансфертів, як з державного бюджету до місцевих, так і до місцевих з інших місцевих бюджетів. Основними напрямками має стати зміцнення автономії місцевих органів влади та місцевого самоврядування шляхом передачі в їхнє розпорядження частини загальнодержавних податків і зборів, посилення зацікавленості у наповненні місцевих бюджетів та пошуку додаткових джерел надходжень, законодавче закріплення розподілу повноважень між органами влади. Оцінити роль різних складових доходів місцевих бюджетів допомагає табл. 3.15.

Таблиця 3.15

Доходи місцевих бюджетів в Україні *

| Доходи місцевих бюджетів | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|-------|-------|-------|-------|
| Доходи місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів), млрд грн, у т. ч.: | 100,8 | 105,2 | 101,1 | 120,5 |
| загальний фонд | 81,2 | 84,9 | 80,2 | 101,6 |
| спеціальний фонд | 19,6 | 20,3 | 20,9 | 18,9 |
| Міжбюджетні трансферти, що надійшли з державного бюджету до місцевих бюджетів, млрд грн, у т. ч.: | 124,4 | 115,8 | 130,6 | 174 |
| загальний фонд | 114,6 | 113,1 | 116,8 | 173,2 |
| спеціальний фонд | 9,8 | 2,7 | 13,8 | 0,8 |

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби України.

Особливістю міжбюджетних відносин у 2015 році є їх нова модель, запроваджена змінами до Бюджетного кодексу України, прийнятими законом від 28 грудня 2014 року № 79-VIII. Головною відмінністю нової системи вирівнювання є скасування дотації вирівнювання (вилучення) і запровадження базової (реверсної) дотації, а також освітньої субвенції, субвенції на підготовку робітничих кадрів, медичної субвенції, субвенції на

забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру.

За даними Державного казначейства України, у 2015 році було перераховано майже 174,0 млрд грн міжбюджетних трансфертів із державного бюджету до місцевих бюджетів, що становить 98,6 % річного плану. З них до загального фонду місцевих бюджетів надійшло 99,1 % річного плану. До спеціального фонду надійшов 48,9 % від запланованого на рік обсягу.

Стан перерахування трансфертів, що передаються з державного бюджету до місцевих, характеризують дані, наведені у табл. 3.16.

Таблиця 3.16

Міжбюджетні трансферти, що надійшли з державного бюджету до місцевих бюджетів, за 2013–2015 роки *

| Міжбюджетні трансферти | Факт за 2013 рік | Факт за 2014 рік | План на 2015 рік | Факт за 2015 рік | Виконання плану, % |
|---------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|--------------------|
| Усього, млн грн, у т. ч.: | 115 848,3 | 130 600,7 | 176 403,8 | 173 980,0 | 98,6 |
| – загальний фонд | 113 116,1 | 116 782,3 | 174 802,1 | 173 196,8 | 99,1 |
| – спеціальний фонд | 2 732,2 | 13 818,4 | 1 601,7 | 783,2 | 48,9 |

* Джерело : складено автором за даними Державної казначейської служби України

У 2015 р. в Україні впроваджено механізм, за якого держава шляхом передачі спеціальних трансфертів (субвенцій) повністю бере на себе відповідальність щодо фінансового забезпечення поточних видатків установ медичної та освітньої сфери, що належать до повноважень місцевих бюджетів і складають значний обсяг у їх видатках. З урахуванням зазначених змін частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів зросла на 2,7 відсотка і становила 59,1 % (див. рис. 3.21). Практично усі трансферти, що надійшли з державного бюджету, спрямовувалися на соціально-культурну сферу.

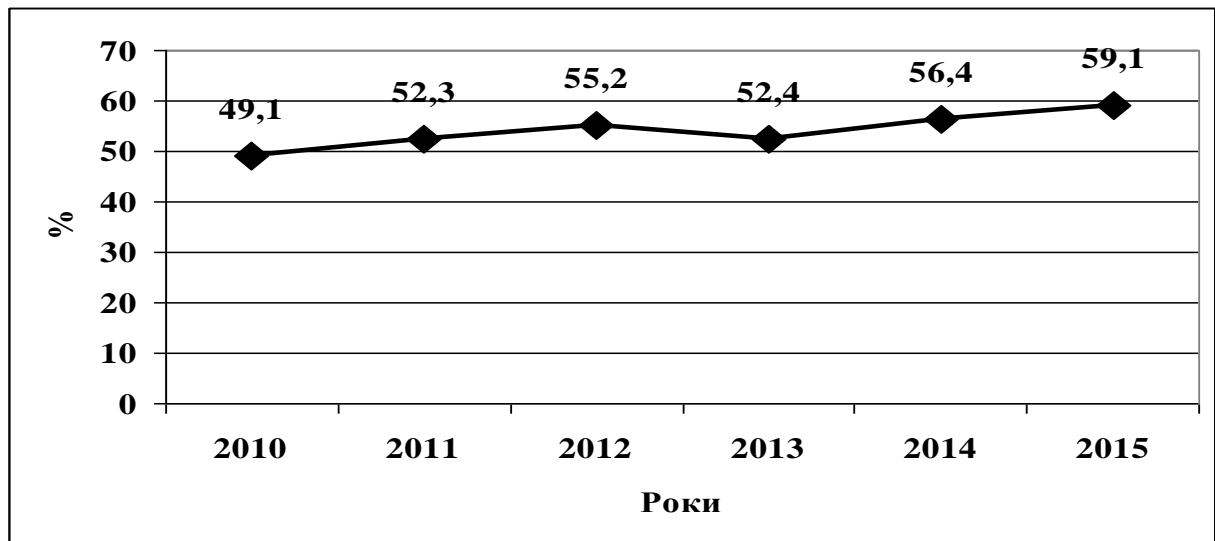


Рис. 3.21. Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів, %

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби України.

Приріст обсягів міжбюджетних трансфертів порівняно з попереднім роком склав 33,2 %. Їх зростання відбувалося переважно вищими темпами, ніж доходів місцевих бюджетів (див. рис. 3.22).

Для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій з початку 2015 року застосовуються базова та реверсна дотації. Базова дотація – це трансферт із державного бюджету до місцевих бюджетів, а реверсна дотація – це кошти, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів.

Нова система вирівнювання залежить від індексу податкоспроможності відповідного бюджету, обчисленого у розрахунку на одного жителя. Нормативним вважається середній рівень таких надходжень по Україні на одного жителя $\pm 10\%$. У разі, якщо такий рівень буде перевищено на 10 %, то 50 % надлишкових надходжень буде вилучатися до державного бюджету (реверсна дотація). Якщо ж виникне зворотна ситуація і надходження будуть на 10 % менші за середній рівень, то з державного бюджету буде компенсовано лише 80 % суми, необхідної для досягнення цього рівня.

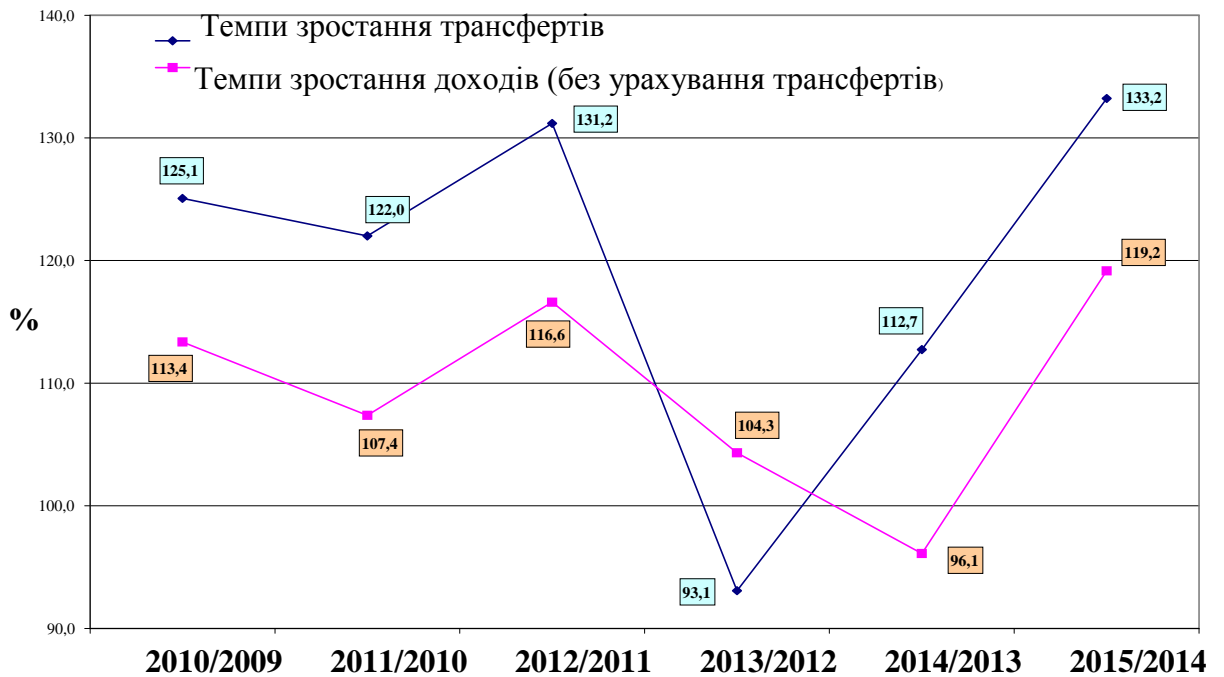


Рис. 3.22. Темпи зростання трансфертів та доходів місцевих бюджетів за 2010 – 2015 роки

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби України.

Горизонтальне вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів здійснюється окремо за податком на доходи фізичних осіб та податком на прибуток. Решта доходів місцевих бюджетів вирівнюванню не підлягають і залишаються у повному розпорядженні органів місцевої влади. Базова дотація за аналізований період була перерахована в обсязі 5,3 млрд грн. Надходження до державного бюджету від перерахування реверсної дотації склали 2,7 млрд грн.. Загальна частка базової дотації, стабілізаційної дотації, освітньої, медичної субвенцій та субвенції на підготовку робітничих кадрів у загальному обсязі міжбюджетних трансфертів склала 59,2 % (у 2014 році дотація вирівнювання становила 46,3 %) (див. рис. 3.23 та рис. 3.24).

Обсяг зазначених дотацій та субвенцій на 70,3 % більше за минулорічний обсяг дотації вирівнювання. Традиційно у структурі трансфертів значну частку займають субвенції з соціального захисту населення. За 2015 рік вони склали 36,4 % від усіх міжбюджетних трансфертів, що надійшли з державного бюджету (у 2014 році ця частка

становила 38,3 %). При цьому обсяг коштів на зазначені субвенції збільшився порівняно з показником 2014 року на 26,6 % і склав 63,3 млрд грн.

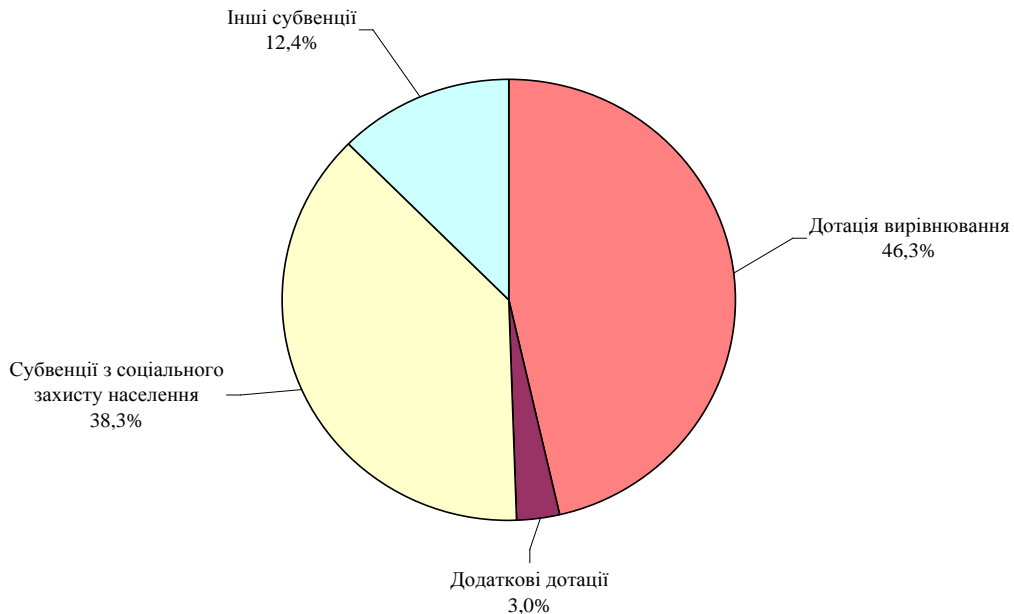


Рис. 3.23. Структура трансфертів, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів за 2014 рік

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби України.

Законом України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” передбачено фінансування:

- стабілізаційної дотації (річний план складає 2,0 млрд грн) – профінансовано 100,0 %;
- додаткової дотації з державного бюджету міському бюджету міста Славутич на забезпечення утримання соціальної інфраструктури міста (річний план складає 10,0 млн грн) – профінансовано 100,0 %;
- додаткової дотації з державного бюджету обласному бюджету Дніпропетровської області на здійснення видатків, пов’язаних з реалізацією заходів щодо підвищення рівня надання суспільних послуг (річний план складає 5,0 млн грн) – профінансовано 100,0 %.

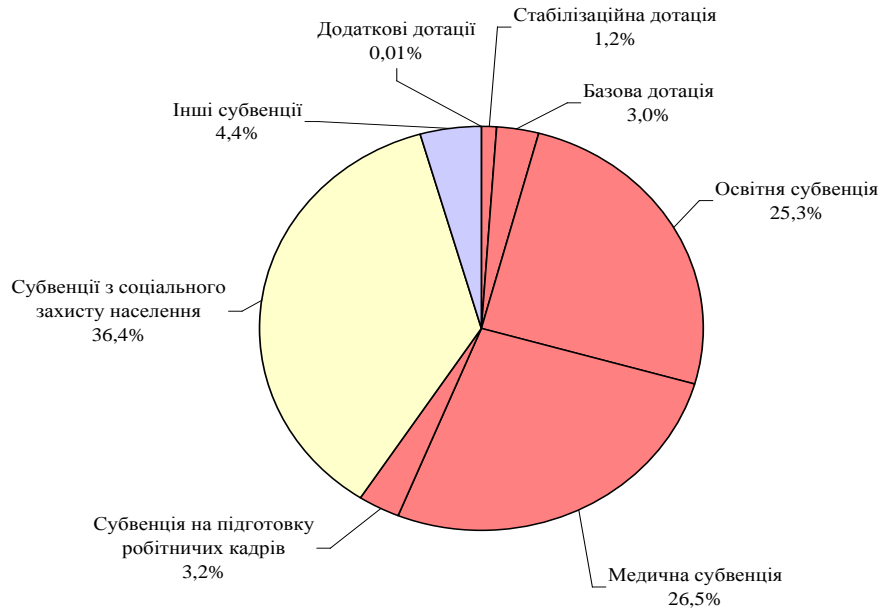


Рис. 3.24. Структура трансфертів, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів за 2015 рік

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби України.

На фінансування субвенцій для забезпечення видатків установ медичної та освітньої сфери, які належать до повноважень місцевих бюджетів, було спрямовано 95,7 млрд грн, що складає 100,0 % передбаченого на рік обсягу, зокрема:

- медична субвенція профінансована у сумі 46,2 млрд грн;
- освітня субвенція – 44,1 млрд грн;
- субвенція на підготовку робітничих кадрів – 5,4 млрд грн.

Субвенції соціального спрямування за 2015 рік були профінансовані у обсязі 63,3 млрд грн, або 99,4 % річного плану, у т. ч.:

- субвенція на виплату допомоги сім'ям з дітьми, малозабезпеченим сім'ям, інвалідам з дитинства, дітям-інвалідам, тимчасової державної допомоги дітям та допомоги по догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу – 41,9 млрд грн, що становить майже 100,0 % від плану на рік;

– субвенція на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату електроенергії, природного газу, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот – 18,0 млрд грн, або 99,7 % річного плану;

– субвенція на надання пільг з послуг зв'язку, інших передбачених законодавством пільг (крім пільг на одержання ліків, зубопротезування, оплату електроенергії, природного і скрапленого газу на побутові потреби, твердого та рідкого пічного побутового палива, послуг тепло-, водопостачання і водовідведення, квартирної плати (утримання будинків і споруд та прибудинкових територій), вивезення побутового сміття та рідких нечистот), на компенсацію втрати частини доходів у зв'язку з відміною податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів та відповідним збільшенням ставок акцизного податку з пального і на компенсацію за пільговий проїзд окремих категорій громадян – 1,7 млрд грн, або 87,3 % річного плану;

– субвенція на надання пільг та житлових субсидій населенню на придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу – 1,1 млрд грн, або 99,4 % річного плану;

– субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом «гроші ходять за дитиною» – 539,0 млн грн, або 89,8 % річного плану.

Згідно з даними Державної казначейської служби, крім субвенцій соціального спрямування та нових субвенцій, які впроваджено на заміну дотації вирівнювання (медична, освітня та субвенція на підготовку робітничих кадрів), на 2015 рік передбачено надання місцевим бюджетам 17-ти видів інших субвенцій. Загалом їх профінансовано в обсязі 7,7 млрд грн,

або 79,7 % від плану на рік. Найбільшими показниками виконання річного плану характеризувалися такі субвенції:

- обласному бюджету Львівської області на завершення реконструкції Львівського обласного перинатального центру – 45,0 млн грн, або 100,0 % річного плану;

- обласному бюджету Одеської області на придбання медичного обладнання для Одеської обласної дитячої клінічної лікарні – 19,0 млн грн, або 100,0 % річного плану;

- на часткове фінансування дитячо-юнацьких спортивних шкіл, які до 2015 року отримували підтримку з Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, – 100,0 млн грн, або 99,5 % річного плану;

- на придбання нових трамвайних вагонів вітчизняного виробництва для комунального електротранспорту, – 100,0 млн грн, або 99,2 % річного плану.

Застосований вище аналітичний підхід розкриває лише частину досягнень, проблем і можливостей управління міжбюджетними відносинами в контексті фіскальної політики. Велике значення має синтез фактичних показників і теоретичних напрацювань у сфері формування цілісної фінансової політики регулювання економічної системи країни. Саме системна розробка теоретичних і практичних питань комплексного формування механізмів фіскальної політики, що впливають на міжбюджетні відносини, є важливою проблемою, вирішення якої дасть змогу задіяти внутрішні резерви економіки України.

З огляду на проблеми щодо достовірності вітчизняної макроекономічної статистики, варто брати до уваги дослідження зарубіжних економістів, які мають істотне значення для розуміння загальноекономічних теоретичних підходів до аналізу фіскальної політики як інструменту державного регулювання міжбюджетних відносин, проблем побудови фіскальної системи в умовах унітарної держави, виявлення можливих моделей міжбюджетних відносин. Значний інтерес викликають роботи з

дослідження міжбюджетних відносин з позицій економічної теорії та економетрії. Разом з тим, в Україні склалися досить унікальні умови, пов'язані з особливостями політичної ситуації, побудовою нової фінансової системи, що відповідає сучасним умовам, кризовими явищами, значною диференціацією регіонів за рівнем соціально-економічного розвитку. Ці обставини не дають змоги в повній мірі спиратися на дослідження зарубіжних вчених.

За наявності значної кількості досліджень, які стосуються результативності міжбюджетних відносин у територіальному та соціальному аспектах, варто відзначити недостатнє розкриття значення міжбюджетних трансфертів як інструментів системи макроекономічного регулювання. Так, зміст фіскальної політики конкретизується комплексом заходів щодо оптимізації державних витрат і оподаткування для вирішення стратегічних завдань, що стоять перед державою, в тому числі завдання формування міжбюджетних відносин, які сприяють економічному зростанню. В історичному аспекті співвідношення фіскальної та монетарної політики періодично змінювалося. Найвпливовіші економічні школи і напрями відстоювали пріоритетність використання або бюджетно-податкової, або грошово-кредитної політики, кожна з яких має свої сильні і слабкі сторони. Крім того, дослідження останніх десятиліть показують різну ефективність впливу інструментів вказаних видів фінансової політики на економіку.

Методологічні підходи до проблеми ефективної взаємодії інструментів фіскальної і монетарної політики, засновані на неокласичній і кейнсіанській концепціях, не привели до виникнення єдиної думки щодо механізмів цієї взаємодії. Тому особливої актуальності набуває дослідження теоретичних і методологічних підходів до опису макроекономічної політики як складної системи взаємопов'язаних елементів, формування яких складається під впливом багатьох об'єктивних і суб'єктивних чинників.

Взаємодію інструментів фіскальної і монетарної політики можна аналізувати або у контексті політики короткострокової стабілізації, коли

вони діють в одному напрямі – експансія чи рестрикція, або довгострокової політики економічного зростання, коли прийнятне поєднання різноспрямованих векторів – або жорсткої фіскальної і м'якої монетарної, або м'якою фіскальної та жорсткої монетарної політики. Мультиплікатор державних видатків характеризує приріст ВВП в результаті їх збільшення. Чим вище значення мультиплікатора державних видатків, тим потужнішим засобом регулювання національної економіки є дискреційна фіскальна політика. Подібно до державних видатків, податки також призводять до мультиплікативного ефекту. Збільшення податків викликає скорочення наявного доходу населення і рівня споживання, що, в свою чергу, призводить до зниження сукупного попиту і спаду ВВП. Однак, з огляду на те, що наявний дохід розподіляється між споживанням і заощадженнями, на величину податкового мультиплікатора впливає рівень граничної схильності до споживання. Тому податки мають непрямий вплив на сукупний попит на відміну від державних видатків, різновидом яких є трансферти з державного до місцевих бюджетів. За умови збільшення державних витрат і підвищення рівня оподаткування на таку ж величину сукупним результатом макроекономічної політики стає зростання ВВП. Водночас представники неокласичної школи вважають, що стимулювання національного виробництва методами макроекономічної політики може бути ефективним лише на короткострокових часових інтервалах і в досить специфічних ситуаціях, коли наявні реальні доходи населення є основним обмежувачем сукупного попиту. Адекватність різних наукових поглядів варто оцінювати з урахуванням особливостей конкретної національної економіки в заданий історичний період.

Проведення скоординованих заходів з використанням інструментів бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики отримало назву політики стабілізації. Дана політика є системою державних заходів, спрямованою на досягнення відносно стабільного рівня цін і повної зайнятості, а також забезпечення сприятливих умов для економічного

зростання. Крім того, внаслідок тісних міжнародних відносин і взаємозалежності країн світу, політика стабілізації повинна враховувати не тільки внутрішню рівновагу, але й зовнішню, яке настає в тому разі, якщо досягнуто баланс зовнішньоторговельних операцій.

Ефективна політика стабілізації економіки наражається на багато труднощів, однією з яких є невизначеність, що стосується рівня впливу монетарної та фіскальної політики на сукупний попит і сукупну пропозицію. Іноді монетарна та фіскальна політика, яка використовується для досягнення внутрішньої рівноваги, може призводити до порушень платіжного балансу. Дії в одній промислово розвиненій країні будуть впливати на економічну активність в інших промислово розвинених країнах, а також в країнах, що розвиваються. Часто уряд однієї країни тисне на інші країни з метою підвищення або зниження процентної ставки, скорочення певних торгових бар'єрів.

Проблеми стабілізації перехідної економіки ще складніші через більшу макроекономічну нестабільність, яка існує з самого початку або створена в період різкого ослаблення централізованого контролю. Оскільки багато ринкових інститутів перебувають в Україні на стадії створення, то фіскальна і монетарна політика може давати ефекти, що відрізняються від тих, які спостерігались в інших країнах.

Особливої уваги заслуговує вплив міжбюджетних трансфертів на інвестиційні можливості національної економіки України. Методологічною основою виявлення вказаних взаємозв'язків слугує кореляційно-регресійний аналіз. Водночас перспективними для подальших досліджень видаються застосування кластерного аналізу в розрізі регіонів та імітаційного моделювання як методу аналізу поведінки складних систем з нелінійною і стохастичною поведінкою передавальних механізмів. Здійснюючи необхідні розрахунки, потрібно корегувати показники на інфляцію для підвищення рівня адекватності сформованих висновків.

В умовах дефіциту власних коштів суб'єктів підприємництва для провадження інвестиційної діяльності зростає роль зовнішніх джерел її фінансування. Ринкова економіка передбачає пріоритет фінансових ресурсів ринкового над фінансовими ресурсами державного походження. Серед різних сегментів фінансового ринку України провідна роль у забезпеченні інвестиційних процесів належить кредитному ринку, який традиційно розглядають як об'єкт регулювання монетарної політики. Необхідність координації монетарної та фіскальної політики зумовлює актуальність дослідження взаємозв'язків трансфертів до місцевих бюджетів і кредитного портфеля банків в Україні. Дані, необхідні для проведення відповідного аналізу, зведені в табл. 3.17.

Таблиця 3.17

Динаміка трансфертів до місцевих бюджетів і кредитного портфеля банків в Україні *

| Рік | Трансферти до місцевих бюджетів, млн грн | Кредитний портфель млн. грн. | Індекс споживчих цін | Індекс споживчих цін (наростаючим підсумком порівняно з 2003 р.) | Трансферти до місцевих бюджетів, млн грн (скориговані на інфляцію) | Кредитний портфель млн грн (скоригований на інфляцію) | Приріст трансфертів до місцевих бюджетів, скоригованих на інфляцію | Приріст кредитного портфеля, скоригованого на інфляцію |
|------|--|------------------------------|----------------------|--|--|---|--|--|
| 2003 | 8816,7 | 73442 | 1,082 | 1 | 8816,7 | 73442 | | |
| 2004 | 11729,1 | 97197 | 1,123 | 1,123 | 10444,43 | 86551,2 | 0,18 | 0,18 |
| 2005 | 16819,4 | 156385 | 1,103 | 1,238669 | 13578,61 | 126252,5 | 0,30 | 0,46 |
| 2006 | 23361,1 | 269294 | 1,116 | 1,382355 | 16899,5 | 194808,2 | 0,24 | 0,54 |
| 2007 | 34150,3 | 485368 | 1,166 | 1,611825 | 21187,34 | 301129,4 | 0,25 | 0,55 |
| 2008 | 44655 | 792244 | 1,223 | 1,971263 | 22652,99 | 401896,7 | 0,07 | 0,33 |
| 2009 | 59113,6 | 747348 | 1,123 | 2,213728 | 26703,19 | 337597,1 | 0,18 | -0,16 |
| 2010 | 62180,1 | 755030 | 1,091 | 2,415177 | 25745,57 | 312618,9 | -0,04 | -0,07 |
| 2011 | 77766,2 | 825320 | 1,046 | 2,526275 | 30782,95 | 326694,4 | 0,20 | 0,05 |
| 2012 | 94875 | 815327 | 0,998 | 2,521223 | 37630,55 | 323385,6 | 0,22 | -0,01 |
| 2013 | 124459,6 | 911402 | 1,005 | 2,533829 | 49119,18 | 359693,6 | 0,31 | 0,11 |
| 2014 | 115848,3 | 1006358 | 1,249 | 3,164752 | 36605,8 | 317989,5 | -0,25 | -0,12 |

* Джерело: складено автором за даними Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України, Національного банку України.

Зіставлення скоригованих на інфляцію трансфертів до місцевих бюджетів і кредитного портфеля банків допоможе розкрити деякі особливості поведінки фінансової системи національної економіки. Передусім, варто відзначити, що існують екзогенні чинники зростання чи спаду, спільні для обох показників, такі як загальний рівень ділової активності в економічній системі країни, соціально-політична ситуація, фінансові кризи тощо. Також присутня певна автономність бюджетної та кредитної підсистем фінансової системи. Кожна із цих підсистем може зазнавати впливу своїх внутрішніх чинників, приміром, змін спеціальної нормативно-правової бази. Разом з тим, вплив однієї з підсистем на іншу, в разі його виявлення, має враховуватись у фінансовій політиці держави. Рис. 3.25 дає змогу порівняти динаміку скоригованих на інфляцію трансфертів до місцевих бюджетів і кредитного портфеля банків України.



Рис. 3.25. Динаміка трансфертів до місцевих бюджетів і кредитного портфеля банків

Джерело: складено автором за даними Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України, Національного банку України.

Передусім, варто оцінити наявність автокореляційних ефектів у динаміці показників трансфертів до місцевих бюджетів і кредитного

портфеля банків в Україні. Виявлено від’ємний коефіцієнт лінійної кореляції (-0,26) приростів трансфертів до місцевих бюджетів між собою з лагом один рік. Хоча така кореляція не свідчить про велику тісноту зв’язку, проте не варто її ігнорувати. Від’ємний коефіцієнт лінійної кореляції означає, що після періодів з високими показниками приросту відповідних показників має місце досить висока ймовірність їх значного зниження. Разом з тим, встановлено, що зв’язок приростів сум трансфертів до місцевих бюджетів точніше характеризується не лінійною, а поліноміальною функцією, яка має вищий коефіцієнт детермінації ($R^2 = 0,16$ порівняно з $R^2 = 0,07$ для лінійної залежності). Графік і рівняння поліноміальної функції залежності приростів трансфертів до місцевих бюджетів від аналогічних показників попереднього року з коригуванням на інфляцію подано на рис. 3.26.

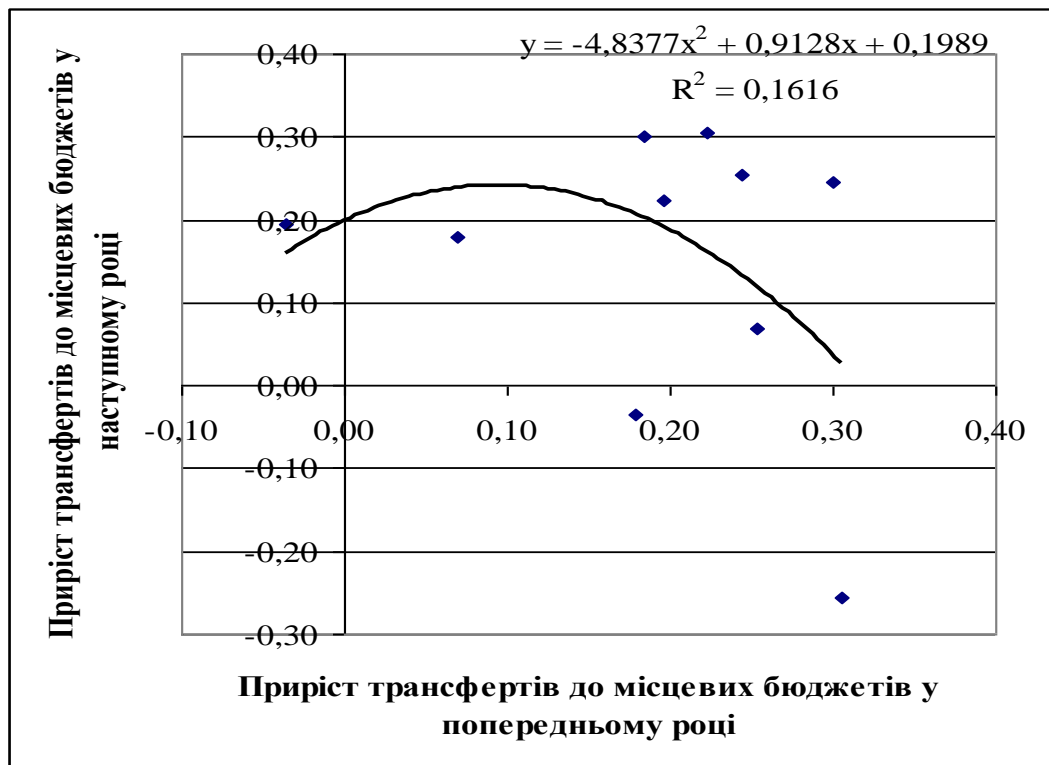


Рис. 3.26. Зв’язок між приростами трансфертів до місцевих бюджетів у часі

Джерело: складено автором за даними Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України.

У динаміці кредитного портфеля банків виявлено набагато потужніший автокореляційний ефект, ніж у динаміці трансфертів до місцевих бюджетів. До того ж автокореляція кредитного портфеля характеризується прямим зв'язком, вираженим коефіцієнтом лінійної кореляції на рівні 0,65. Тобто, тенденції у кредитній системі України, значною мірою, самопідтримуючі, а можливості фіскального регулювання кредитної активності в економіці досить обмежені. Проте це зовсім не означає, що ними варто нехтувати. Цікаво, що коефіцієнти детермінації лінійної та поліноміальної залежності приростів кредитного портфеля від їхніх значень у попередньому році майже не відрізняються ($R^2 = 0,42$ і $R^2 = 0,44$ відповідно). Рис. 3.27 висвітлює графік і лінійне рівняння самодетермінації змін кредитного портфеля вітчизняних банків у часі.

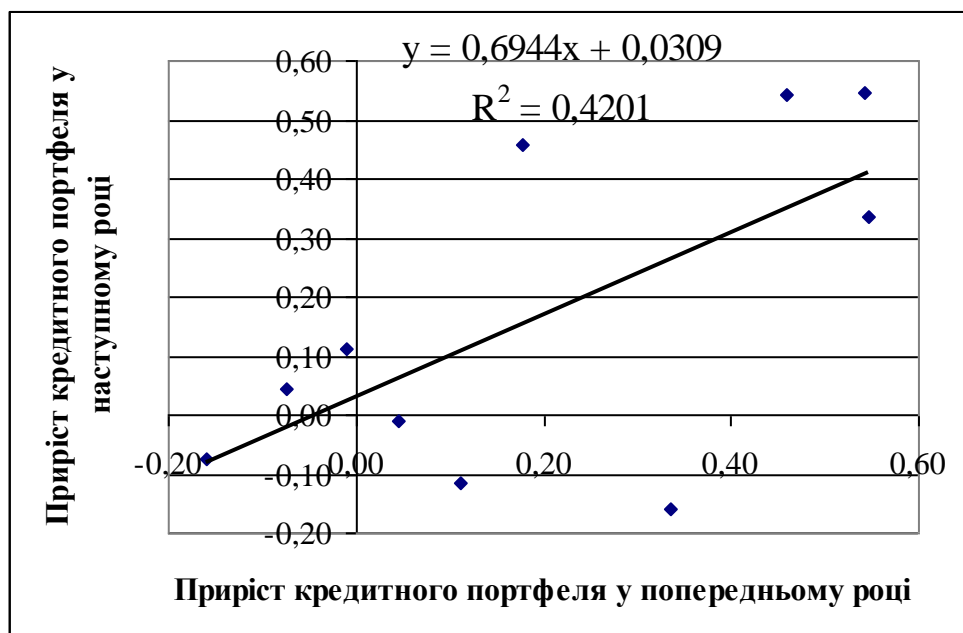


Рис. 3.27. Зв'язок між приростами кредитного портфеля банків у часі

Джерело: складено автором за даними Державної служби статистики України, Національного банку України.

Зв'язок динаміки трансфертів до місцевих бюджетів і кредитного портфеля банків в Україні (див. рис. 3.28) виявився досить тісним і прямим (коефіцієнт лінійної кореляції становить 0,52).

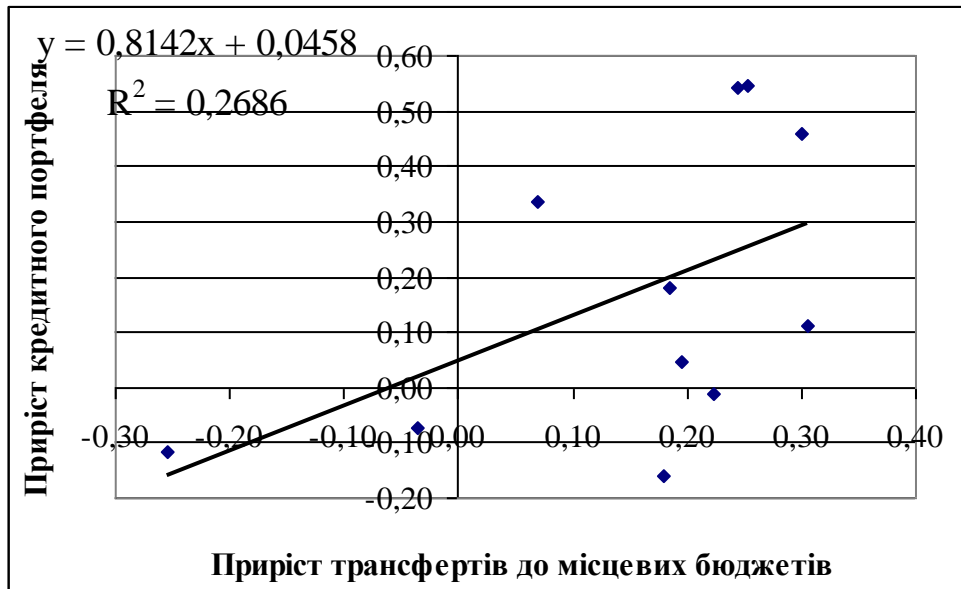


Рис. 3.28. Зв'язок між приростами трансфертів до місцевих бюджетів і приростами кредитного портфеля банків

Джерело: складено автором за даними Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України, Національного банку України.

Цікавим є виявлення значного прямого впливу, з коефіцієнтом лінійної кореляції 0,4, трансфертів до місцевих бюджетів на кредитний портфель упродовж наступного року після їх здійснення (див. рис. 3.29).

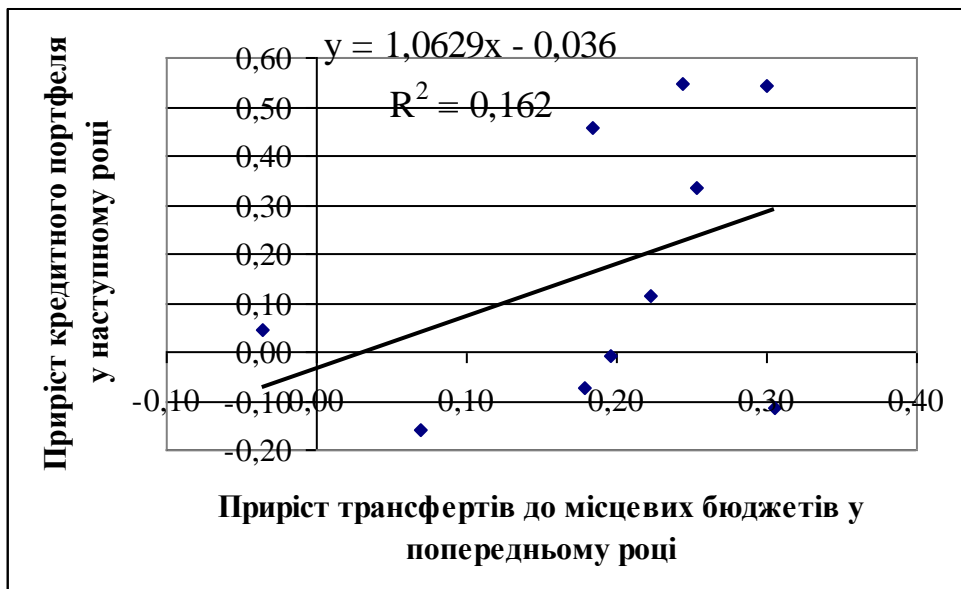


Рис. 3.29. Вплив динаміки трансфертів до місцевих бюджетів на кредитний портфель банків з лагом один рік

Джерело: складено автором за даними Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України, Національного банку України.

Водночас динаміка кредитного портфеля не чинить значного впливу на приріст трансфертів до місцевих бюджетів у наступному році (див. рис. 3.30).

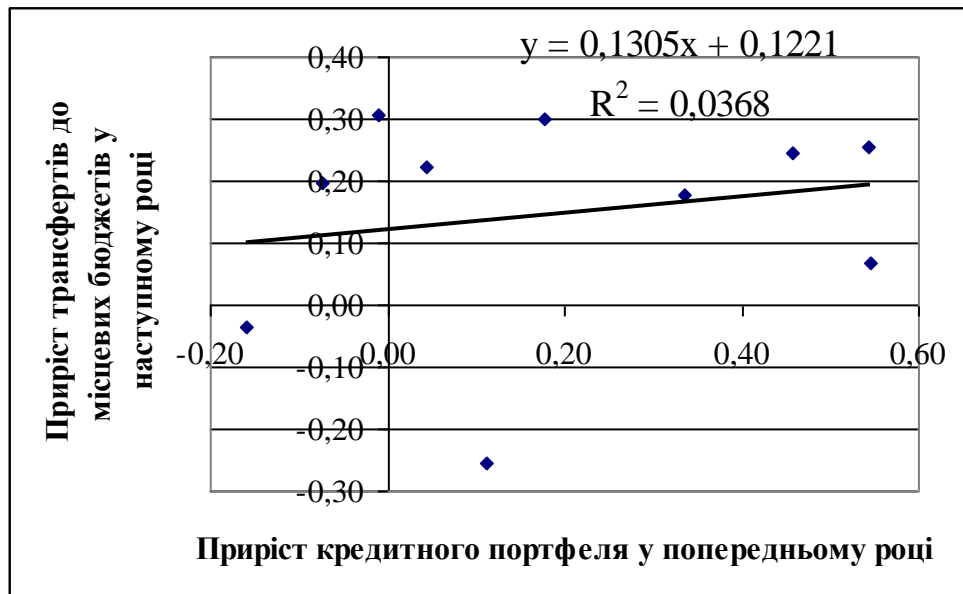


Рис. 3.30. Вплив динаміки кредитного портфеля банків на трансферти до місцевих бюджетів з лагом один рік

Джерело: складено автором за даними Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України, Національного банку України.

Тобто, в Україні трансферти до місцевих бюджетів не просто підпорядковуються динаміці, синхронній зі зміною кредитного портфеля банків, під впливом певних загальноекономічних чинників, а й самі є важливим чинником впливу держави на інвестиційні процеси, опосередковані кредитним сегментом фінансового ринку. Можна виділити два головні канали впливу трансфертів до місцевих бюджетів на кредитний портфель через зростання доходів працівників бюджетної сфери: 1) зростання платоспроможного попиту з боку населення, що стимулює інвестиційну діяльність суб'єктів господарювання та залучення фінансових ресурсів для її провадження, зокрема, з кредитного ринку; 2) підвищення можливостей для нарощення обсягів такого різновиду кредитних ресурсів як депозити фізичних осіб у банківських установах України. Подібні наслідки має зростання доходів виконавців державних замовлень.

Отже, результативність трансфертів, отриманих місцевими бюджетами варто оцінювати не лише з територіальних і соціальних міркувань, але й з

позицій регуляторного потенціалу цих платежів у національній економічній системі. Відповідні дослідження сприятимуть виваженій координації фіскальної, монетарної, боргової, валютної та інших видів фінансової політики держави.

Висновки до розділу 3

Аналіз сучасних реалій міжбюджетних відносин в Україні дав змогу зробити наступні висновки. Важливою ланкою підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів є моніторинг результативності видатків, який проводиться з метою забезпечення оперативного управління фінансовими ресурсами, підвищення достовірності основних показників, які характеризують поточний фінансовий стан, недопущення фактів неефективного використання грошових коштів, забезпечення своєчасного фінансування видатків, виконання взаємних зобов'язань. Якщо створити взаємопов'язану загальнодержавну систему моніторингу результативності бюджетних видатків на регіональному рівні, то оцінити загальну ситуацію з бюджетним плануванням в країні можливо завдяки об'єднанню даних моніторингу територіальних органів влади.

Під моніторингом видатків місцевого бюджету слід розуміти підсистему соціально-економічного управління на регіональному рівні – спеціалізований проблемно-орієнтований систематичний комплекс спостереження, організації, первинної обробки й накопичення даних, аналізу, моделювання і прогнозування фінансового стану регіону, виявлення тенденцій, закономірних змін, можливостей виникнення несприятливих і ризикових ситуацій, а також вироблення механізмів їх попередження з метою інформаційно-аналітичного забезпечення розробки і прийняття управлінських рішень щодо визначення механізмів забезпечення стійкого, пропорційного і збалансованого фінансового стану регіону.

В Україні створення належних фінансових умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень здійснюється з дотриманням таких принципів: наявність ресурсів, необхідних для здійснення визначених законом повноважень органів місцевого самоврядування; визначення фінансовою основою здійснення органами місцевого самоврядування власних повноважень податків та зборів, які пов'язані з територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці; надання органам місцевого самоврядування права регулювати ставки місцевих податків і зборів; надання органам місцевого самоврядування доступу до залучення кредитних ресурсів для інвестиційного розвитку; підвищення прозорості та ефективності використання бюджетних коштів шляхом запровадження програмно-цільового методу для всіх місцевих бюджетів.

Моніторинг місцевих бюджетів України упродовж 2005 – 2014 рр. демонструє яскраво виражену системну і постійнотриваючу їх дефіцитність, а саме: місцеві бюджети складають близько 16 відсотків сектора державного управління (без урахування казенних підприємств) за світовою методикою, що є критично недостатнім для здійснення всіх повноважень місцевого самоврядування; місцеві фінансові ресурси охоплюють лише 6 – 7 % ВВП країни з негативною тенденцією щодо подальшого зниження, водночас держбюджет перерозподіляє 22 – 24 % ВВП, пенсійний та соціальні фонди України – 12 % від ВВП. Як наслідок відбувався перманентний процес зменшення коефіцієнту бюджетної збалансованості місцевих бюджетів; місцеві фінанси у 2014 р. обслуговували 12087 територіальних громад, наслідком чого є розпорошення ресурсів, неможливість інвестицій та розвитку; місцеві бюджети системно дефіцитні внаслідок передачі на муніципальний рівень повноважень без підкріплення їх належними джерелами доходів; джерело фінансування у вигляді середньострокових позик з бюджету вищого рівня виснажилося ще у 2013 р. внаслідок наростання дефіцитності бюджету національного уряду. У 2015 р. практика

середньострокових позик припинена шляхом внесення змін до Бюджетного кодексу; аналіз структури видатків місцевих бюджетів в Україні за функціональною класифікацією показує їх однозначну соціально-культурну спрямованість. Так, частка видатків місцевих бюджетів України на соціально-культурну сферу у 2014 році склала 81,7 %; основним джерелом доходів місцевих бюджетів є податки. Середнє значення частки податкових надходжень у структурі доходів місцевих бюджетів впродовж 2009 – 2014 років склало 85%, а місцевих податків і зборів – 4,23 %.

Схвалені Українським парламентом в 2014 році зміни бюджетного та податкового законодавства кардинально змінили якість фінансового забезпечення територіальних громад. Результати виконання місцевих бюджетів за перший квартал 2015 року підтверджують позитивні тенденції реформи міжбюджетних відносин. Так приріст надходжень до загального фонду місцевих бюджетів проти I кварталу 2014 року (у співставних умовах та без урахування територій не підконтрольних українській владі) складає 35,4% або 5,5 млрд. грн. Приріст податкових надходжень місцевих бюджетів складає , зокрема: податку на доходи фізичних осіб – 14,1% або 1,3 млрд. грн.; плати за землю – 23,3 % або 0,6 млрд. грн.; податку на нерухоме майно 45,5 млн. грн лише за I квартал при 44,9 млн. грн. за весь 2014 рік; акцизного податку з роздільної торгівлі підакцизними товарами, який запроваджений з 01.01.2015 р., надійшло 1,1 млрд. грн.

Найбільший обсяг видатків місцевих бюджетів спрямовується на освіту. Їх обсяг зріс з 51,0 млрд. грн. у 2010 р. до 85,5 млрд. грн. за планом на 2015 р. Питома вага видатків на освіту в загальній структурі видатків місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів) складає на рівні 33,0 %. Половина обсягу фінансування видатків місцевих бюджетів за статтею освіти припадає на загальноосвітні навчальні заклади. Друга стаття видатків місцевих бюджетів - соціальний захист та соціальне забезпечення. Обсяг її фінансування зріс з зріс з 35,2 млрд. грн. у 2010 р. до 78,1 млрд. грн. за планом на 2015 р. Питома вага видатків на освіту в загальній структурі

видатків місцевих бюджетів (без врахування міжбюджетних трансфертів) в середньому складає на рівні 26,0%. Половина обсягу фінансування видатків місцевих бюджетів за статтею соціальний захист та соціальне забезпечення припадає на соціальний захист сім'ї, дітей та молоді. Третя за обсягом стаття видатків місцевих бюджетів – охорона здоров'я. Обсяг її фінансування зріс з 36,0 млрд. грн. у 2010 р. до 60,1 млрд. грн. за планом на 2015 р.

РОЗДІЛ 4. ДЕРЖАВНІ ТРАНСФЕРТИ У ФІНАНСОВОМУ ВИРІВНЮВАННІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ФОРМУВАНЬ

4.1. Вплив фінансового вирівнювання на соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць

Набрання економічною системою України в період трансформації ознак ринкової економіки сучасного типу чи, іншими словами, соціально орієнтованої, викликає, на думку В. М. Геєця, з якою ми згодні, необхідність “...формувати ресурсні та соціальні можливості для зростаючого рівня життя, для того, щоб потреби людини та їх задоволення стали основною рушійною силою розвитку економіки інноваційного спрямування” [55, с. 24].

Для соціально-економічного розвитку мезорівня України необхідними залишаються системні прогресивні зрушення в регіональній економіці, що сприятимуть економічному зростанню і, як наслідок, підвищенню якості та рівня життя населення на всій території держави. На важливості відповідності сучасної економічної системи України глобальному середовищу, переходу на інноваційний шлях розвитку для забезпечення стійкого розвитку регіонів, що відповідатиме засадам Концепції сталого розвитку (пов’язує добробут нинішнього покоління людей з добробутом майбутніх поколінь; “задоволення потреб сучасного часу не повинно підривати можливостей майбутніх поколінь задовольняти свої власні потреби” [364]), наголошується в концептуальних, стратегічних, програмних документах різного рівня. Відповідно, Державна стратегія регіонального розвитку 2020 [278] перебуває в тісному взаємозв’язку зі Стратегією сталого розвитку “Україна – 2020” [334].

В порівнянні з традиційними теоріями економічного зростання, в Концепції сталого розвитку представлено ширше тлумачення розвитку, яке передбачає позитивну динаміку природного, людського та інших видів

капіталу. Акцент ставиться на підвищенні якості життя, підтриманні життєдіяльності екосистем та створенні середовища для розкриття потенціалу людини, а не на зростанні виробництва товарів і послуг [149, с. 26].

Тлумачення добробуту, враховуючи Концепцію сталого розвитку має наступний вигляд: “Добробут включає як економічні ресурси, такі як дохід, так і неекономічні (що вони роблять і що вони можуть робити, як вони себе почувають, в якому природному середовищі живуть). Стійкість цих рівнів добробуту залежить від нашої здатності передати майбутнім поколінням накопичені активи, що мають значення для нашого життя (природні, фізичні, людські, соціальні)” [121].

Поглиблює знання про економіку добробуту в сучасних умовах економіка публічного сектора, глибше розвиваючи теорії оподаткування, міжбюджетних трансфертів та системи міжбюджетних відносин. Однак вітчизняна наукова література відносно недавно економіку публічного сектора почала розглядати у якості чинника зростання ВВП, підґрунтя перерозподільних процесів та піднесення якості життя громадян.

Фінансовій науці відомі три підходи до структуризації бюджетної моделі суспільства:

- створення централізованого, єдиного для всієї держави бюджету;
- формування децентралізованих, регіональних бюджетів;
- поєднання централізованої і децентралізованих ланок бюджетної системи (загальноприйнятій у світі, застосовується в Україні) [38, с. 95–96].

Низкою сучасних українських та російських науковців бюджетної сфери, наприклад, І. Александровим [2, с. 404]; Т. Ніколаєвою [229, с. 223]; І. Мисляєвою [205, с. 37], О. Чеберяко [353, с. 14] та іншими бюджетний федералізм тлумачиться винятково як форма бюджетного устрою федеративної держави. Проте ідея цієї теорії не опирається і не залежить від форми державного устрою, а вимагає “врахування інтересів усіх учасників бюджетного процесу на основі досягнення компромісу і самостійного

управління функціонуванням всіх ланок бюджетної системи” [340, с. 234], визначає, що „первинним в теорії фіскального федералізму є з’ясування того, які функції та інструменти держави доцільніше виконувати централізовано, а які – на децентралізованих рівнях управління” [387, с. 1120]. Отже, „власне система міжбюджетних відносин не є визначальною ознакою федеративного устрою. Вона свідчить лише про необхідність та можливість врегулювання відносин між різноманітними самостійними бюджетами, які можуть існувати та існують у багатьох країнах з унітарним устроєм” [340, с. 231].

Підтвердженням нашої думки про важливість застосування принципів теорії бюджетного федералізму в країні з унітарним державним устроєм у якості підґрунтя сучасної моделі системи міжбюджетних відносин є висловлювання І. Луніної про те, що „якщо на початку ХХ століття місцеве самоврядування найчастіше розглядали як засіб обмеження і контролю «міністерського всевладдя», то у межах теорії бюджетного федералізму первинним є питання з’ясування, які функції держави (незалежно від того, є країна федеративною чи унітарною) економічно ефективніше виконувати централізовано, а які децентралізовано” [193, с. 13 – 14].

Таким чином, можна стверджувати, що дефініція “бюджетний федералізм”, яка виникла в західній економічній думці, характеризує багаторівневі бюджетні системи як федеративних, так і унітарних держав з високим рівнем децентралізації владних повноважень.

Система міжбюджетних відносин в Україні за час свого становлення та розвитку зазнала якісних змін як у нормативно-правовому регулюванні, так і за інструментами бюджетного регулювання, що сприяють досягненню збалансованості інтересів різних рівнів влади.

Для України необхідним є не лише удосконалення системи міжбюджетних відносин, але й усвідомлення того, що вся система бюджетних відносин повинна орієнтуватися на реалізацію сукупності інтересів держави, бізнесу та громадянина (причому саме задоволення потреб та реалізація можливостей людини як громадянина та одночасно жителя

конкретної території визначаються пріоритетом). Компромісом цих інтересів є реалізація принципів бюджетного федералізму, систематизованих Г. Поляком:

- 1) законодавче розмежування видаткових повноважень між органами влади всіх рівнів і управління;
- 2) забезпечення відповідних органів влади необхідними для виконання визначених функцій фінансовими ресурсами;
- 3) забезпечення вертикального та горизонтального вирівнювання доходів усіх ланок бюджетної системи;
- 4) наявність єдиних для кожної ланки бюджетної системи формалізованих прозорих і зрозумілих методів бюджетного регулювання;
- 5) самостійність і рівноправність кожного бюджету, що входить до складу бюджетної системи, які виявляються в самостійності бюджетного процесу [34, с. 18; 341, с. 78].

Основні принципи бюджетного федералізму відображені у Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій українським парламентом 15 липня 1997 року [84]. Зважаючи на те, що цим наша держава зобов'язалася гарантувати політичну, адміністративну та фінансову автономію місцевих органів влади, доцільно забезпечити виконання її основних принципів (тобто, принципів бюджетного федералізму), що виконуються і в федеративних, і в унітарних державах:

- автономії – закріплення власних джерел доходів на кожному рівні влади з можливістю визначення напрямів їх використання;
- недопущення вилучень до бюджетів вищого рівня додаткових доходів та невикористаних чи додатково отриманих джерел доходу;
- відшкодування видатків, що виникли внаслідок рішень, які було прийнято органами влади та управління вищого рівня;
- чіткого розмежування видаткових повноважень між державними та місцевими органами влади та управління;

– консенсусу між різними рівнями влади та управління з питань бюджетно-податкової політики.

Іншими словами, добробут громадян кожної держави залежатиме насамперед від ефективного налагодження перерозподільчих процесів у державі. Відносини між органами влади з питання формування та виконання бюджетів різних рівнів встановлюються як відповідь на розмежування видаткових повноважень та дохідних джерел, а також визначення необхідного обсягу міжбюджетних фінансових потоків. Водночас, власне значне зростання вагомості перерозподільчих процесів вказує на централізацію публічних фінансів в країні. Тому важливо, в контексті проєвропейського вибору України, розвитку нової парадигми державної регіональної фінансової політики, врахувати положення регіональних фінансів, напрацьованих Європою, скористатися досвідом організації фінансового забезпечення територій в сучасних умовах, що сприятиме територіальній децентралізації: фінансовій, політичній, адміністративній (рис. 4.1).

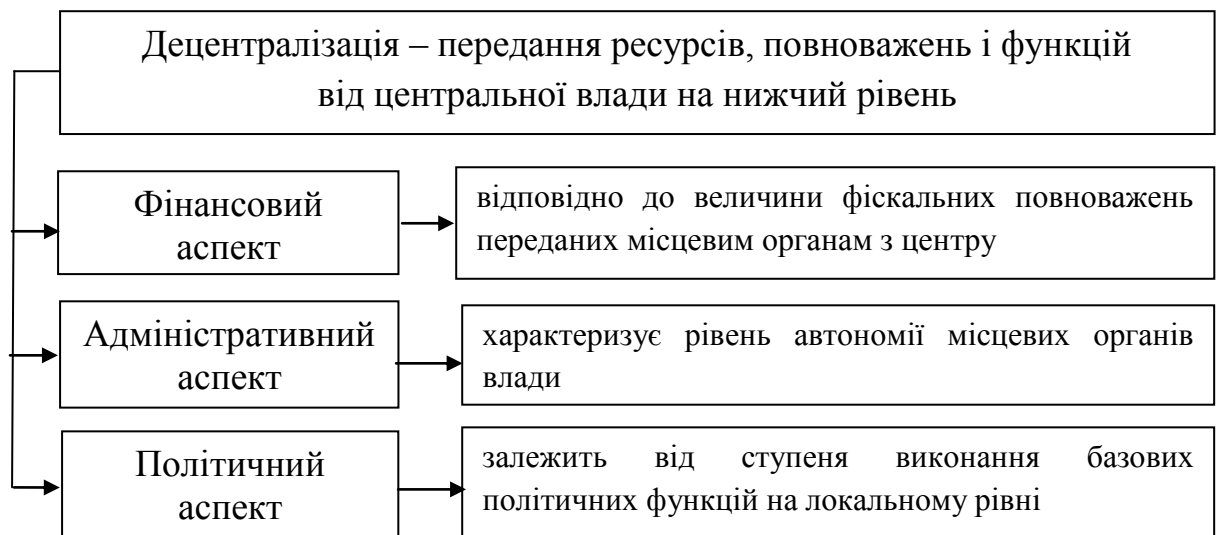


Рис. 4.1. Критерії територіальної децентралізації

Джерело: складено автором

Тобто, дослідники теорії бюджетного федералізму наголошують, що “Децентралізація є сумішшю адміністративних, фінансових і політичних

функцій і відносин. У дизайні децентралізації всі три повинні бути включені” [393].

Фінансове вирівнювання адміністративно-територіальних одиниць в кожній країні вирішує проблему фінансових дисбалансів і призначене для забезпечення фінансової спроможності місцевого самоврядування, щоб забезпечити співставність рівнів надання публічних послуг в аналогічних умовах оподаткування [378].

Таке тлумачення ролі фінансового вирівнювання логічно виокремлюється з практичних аспектів бюджетної політики, на яких наголошує В. М. Опарін. Під бюджетною політикою науковець вбачає “...діяльність щодо формування бюджету держави, його збалансування, розподіл бюджетних коштів тощо. Залежно від структури бюджетних видатків ця політика може мати соціальне, економічне чи військове спрямування. Крім того, бюджетна політика визначає засади бюджетного устрою країни і побудови її бюджетної системи, а також організацію міжбюджетних відносин” [238, с. 48 – 49].

Таким чином, метою фінансового вирівнювання територій в бюджетній політиці є необхідність забезпечення кожного громадянина гарантованим державою рівнем послуг. Для цього в багатьох країнах застосовують процедури бюджетного регулювання (рис. 4.2).

Отже, соціально-економічна природа міжбюджетних відносин виявляється у формуванні ефективного територіального перерозподілу доходів з метою забезпечення відповідності між обсягами фінансових ресурсів кожного з рівнів влади з обсягами покладених на нього завдань та обов’язків (тобто, усунення вертикальних фіскальних дисбалансів), а також можливості отримання однакового рівня (гарантованого державою) суспільних благ населенням у будь-якому куточку країни (нівелювання горизонтальних дисбалансів) [173, с. 21 – 22].

Зважаючи на те, що Концепція сталого розвитку (в тому числі взаємопов’язані з нею питання „зеленої” економіки (еко-економіки), якості

життя, людського капіталу тощо) в сучасній економічній теорії та практиці є консенсусним підходом в питанні розвитку та прогресу.

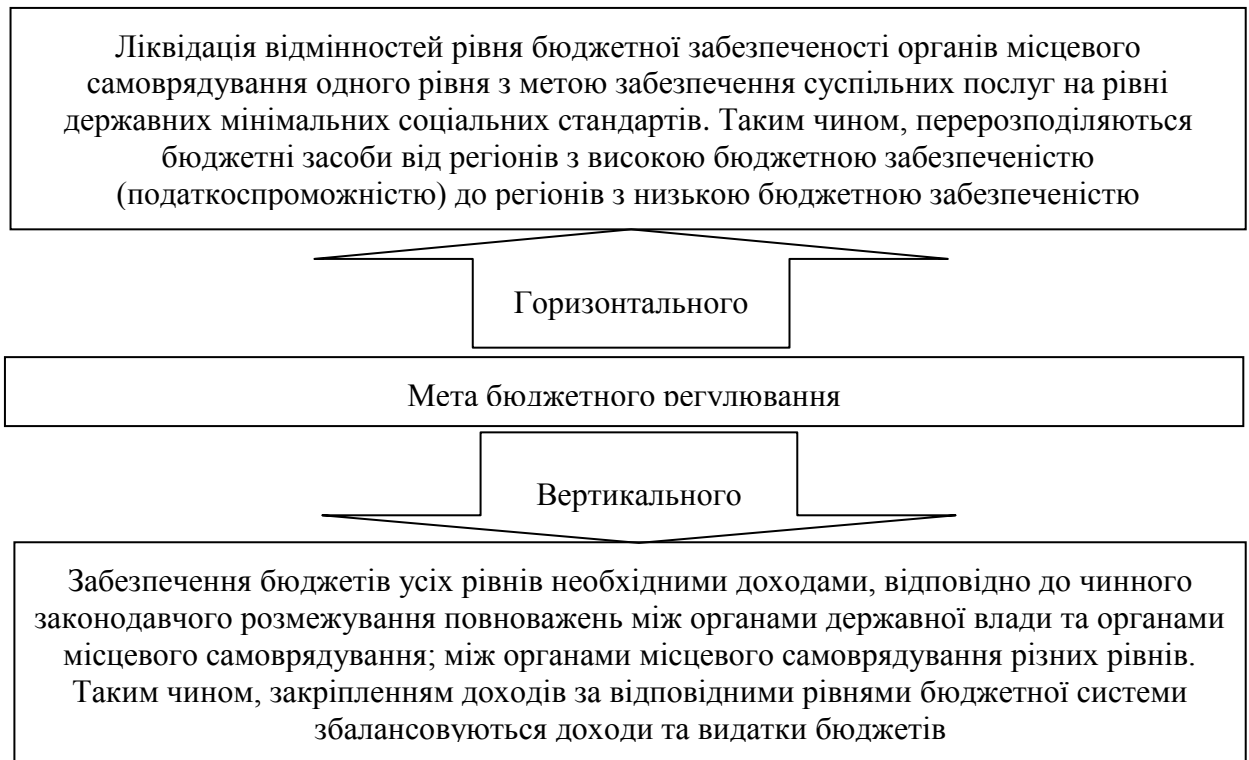


Рис. 4.2. Мета бюджетного регулювання

Джерело: складено автором на основі [21, с. 113; 156, с. 395; 212, с. 278; 223, с. 114, 120]

Тобто, на наш погляд, державна регіональна економічна політика в сучасних умовах співпраці різних рівнів врядування з метою сприяння забезпеченню оптимального рівня розвитку кожного регіону України та вирішення загальнодержавних і міжрегіональних питань територій, враховуючи історичні, природні та інші передумови та фактори, що виникли внаслідок специфіки конкретної адміністративно-територіальної одиниці, а також сучасні внутрідержавні та глобальні зміни.

Без налагодження такої співпраці різних рівнів врядування в питаннях державної регіональної фінансової політики виникають загрози як локальній безпеці, так і національній. “Ринкові перетворення без державного втручання і без підтримки територій різних типів, без координації і регулювання в

інтересах держави загалом приведуть до посилення дезінтеграційних тенденцій, завдадуть шкоди національній безпеці, обмежать права громадян” [206, с. 264].

Через систему міжбюджетних відносин держава впливає на соціально-економічний розвиток територій, зменшуючи фінансові територіальні диспропорції, враховуючи інтереси загальнонаціонального значення на регіональному, районному та місцевому рівнях. Кожна держава, управляючи системою міжбюджетних відносин, змінює та коригує принципи, методи, способи формування доходів та видатків бюджетів різних рівнів, регулює існуючі бюджетні потоки, уточнює механізми розподілу централізованих ресурсів та реалізацію їх цільового призначення, чим втілює державну регіональну фінансову політику.

Значення фінансового вирівнювання адміністративно-територіальних одиниць для соціально-економічного розвитку (у взаємозв’язку з державною регіональною фінансовою політикою) можна інтерпретувати графічно. З цією метою побудуємо багаторівневу модель формування конкурентоспроможності територій в сучасних умовах (рис. 4.3).

Відповідно до рис. 4.3., фінансове вирівнювання адміністративно-територіальних одиниць – ядро формування конкурентоспроможності територій в новій парадигмі державної регіональної фінансової політики.

Ще в період становлення та розбудови місцевої фінансової політики в Україні державну регіональну фінансову політику В. І. Кравченко слушно пропонував розуміти, як „систему заходів, що здійснюються центральною владою з метою управління процесом утворення, розподілу, перерозподілу та використання фінансових ресурсів в регіонах та в інших адміністративно-територіальних одиницях” [156, с. 286].

Такий підхід не втратив свого значення, отже, проведення фінансового територіального вирівнювання в системі міжбюджетних відносин є одним із визначальних векторів державної регіональної політики. Можливості мобілізації та ефективного використання ресурсного потенціалу регіонів при

збереженні цілісності економічного простору держави знаходять шляхи втілення у принципах Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (рис. 4.4).

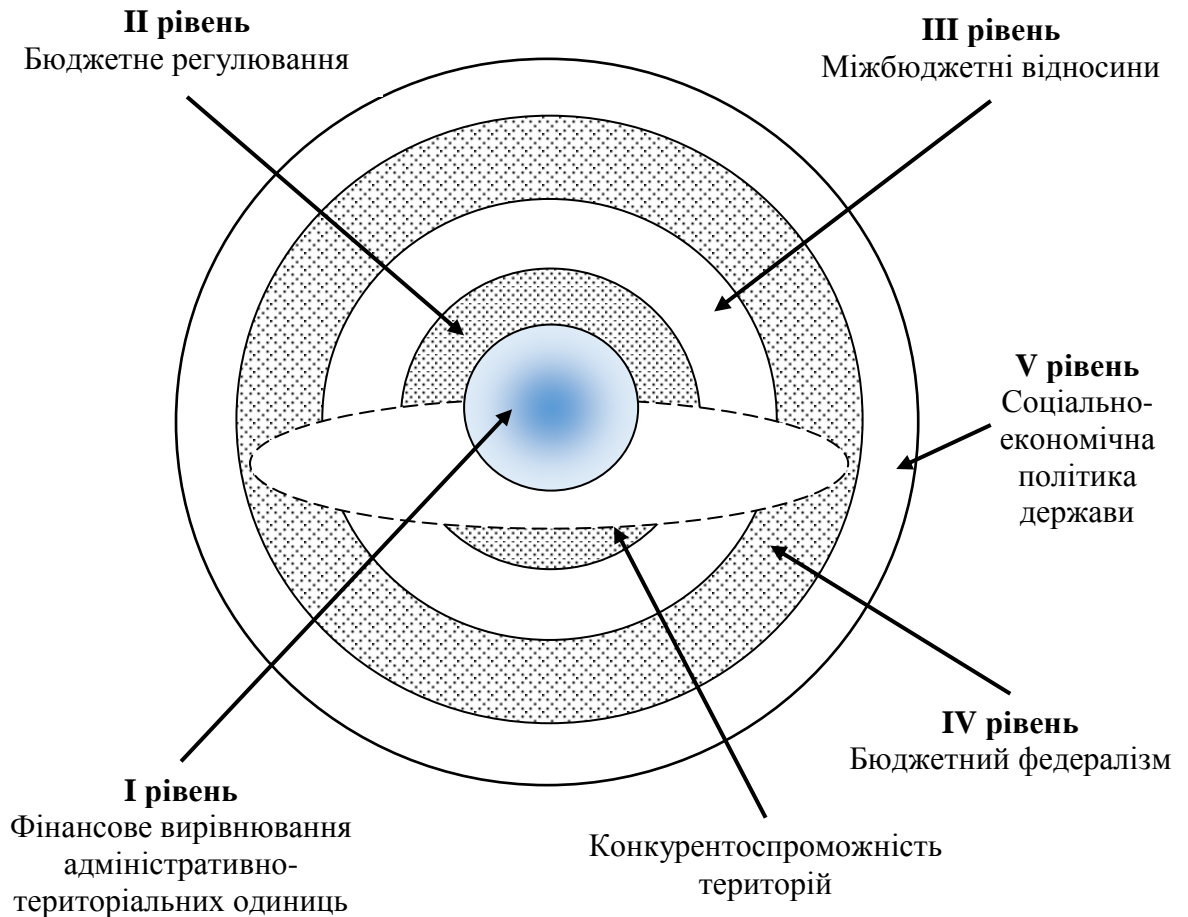


Рис. 4.3. Місце бюджетного федералізму, системи міжбюджетних відносин, бюджетного регулювання та фінансового вирівнювання адміністративно-територіальних одиниць в соціально-економічній політиці держави

Джерело: складено автором .

Відповідність принципів організації системи міжбюджетних відносин і державної регіональної фінансової політики пояснюється тим, що міжбюджетні відносини розглядаємо як першооснову проведення державної регіональної фінансової політики, і її результативний показник, відповідають

принципам організації бюджетної системи, відображеним в Бюджетному кодексі.

| | |
|--|---|
| Принцип конспікуційності та законності | – відповідність Конституції та законам України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України |
| Принцип співробітництва | – узгодження цілей, пріоритетів, завдань, заходів і дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади АРК, органів місцевого самоврядування, забезпечення взаємодії між ними під час формування та реалізації державної регіональної політики |
| Принцип паритетності | – забезпечення рівних можливостей доступу об'єктів державної регіональної політики до ресурсів державної фінансової підтримки регіонального розвитку |
| Принцип відкритості | – прозорість, прогнозованість, передбачуваність, послідовність діяльності органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування під час формування та реалізації державної регіональної політики |
| Принцип субсидіарності | – децентралізація владних повноважень, їх передача іншим органам на найнижчий рівень управління, які можуть їх реалізувати найефективніше |
| Принцип координації | – взаємозв'язок та узгодженість довгострокових стратегій, планів та програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях |
| Принцип єдності | – зменшення соціально-економічних диспропорцій між окремими регіонами, забезпечення просторової, політичної, економічної, соціальної, гуманітарної цілісності України |
| Принцип історичної спадкоємності | – врахування та збереження позитивного досвіду розвитку регіонів |
| Принцип сталого розвитку | забезпечення невиснажливого, ощадного та ефективного використання енергетичних, матеріальних, природних та інших ресурсів для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням інтересів майбутніх поколінь |

Рис. 4.4. Принципи організації міжбюджетних відносин в Україні на сучасному етапі (до 2020 року)

Джерело: складено автором відповідно до [283]

На Всесвітньому економічному форумі у Давосі (21 – 24 січня 2015 року, Швейцарія) Організація економічного співробітництва та розвитку підтвердила наміри поглиблення співробітництва з Україною,

наголошено на важливості для України залучення найкращих світових практик для реформування економіки нашої країни [254]. Зокрема, Організацією економічного співробітництва та розвитку виокремлено ознаки нової регіональної політики в глобальному світі та наголошено на необхідності децентралізації в державній регіональній фінансовій політиці.

Таким чином, закономірним питанням є актуальність та міра децентралізації в регіональній політиці. Ефективним розвиток територій може бути лише за умови подолання надмірної тенденції централізації в державній регіональній фінансовій політиці. Насамперед такий напрям знайшов практичне застосування завдяки прийняттю Закону України “Про засади державної регіональної політики” [113], що обґрунтував нову систему регіонального розвитку (рис. 4.5), враховуючи позитивний світовий досвід.

Тобто, новий підхід передбачає перехід від домінуючого впливу інтересів, дій та ресурсів Центрального уряду до децентралізованої системи, з її наголосом на пошуку власних шляхів розвитку територій з постійною адаптацією до змін зовнішнього середовища. Для досягнення цілей використовуватимуться сучасні технології менеджменту, характер регіонального управління з орієнтації на функціонування територій зміниться до орієнтації на розвиток (тобто, з короткострокового на довгостроковий – стратегічний розвиток територій). Основний орієнтир управління замінюється від виконання планів, доведених „згори вниз” до людини як об’єкта та суб’єкта управління (прямий та непрямий вплив) та побудові на цій основі економіки інноваційного спрямування.

Інноваційний шлях розвитку територій на основі розумної спеціалізації шляхом диверсифікації, децентралізації, ініціювання процесу спеціалізації “знизу-вгору”, залучення усіх суб’єктів розвитку значно сприяв розвитку менш розвинених регіонів країн Центральної та Східної Європи [125, с. 195].

Регіон в сучасних умовах сприймається як відтворювальна система, яку характеризує взаємодія соціальної, економічної, екологічної підсистем. Однак раціональність розвитку територій безпосередньо залежатиме від

можливості практичного використання таких відносних переваг регіонів та зацікавленості успішної діяльності місцевих громад.

| | РЕГІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА | |
|--------------------|---|--|
| | ТРАДИЦІЙНА | НОВА ПАРАДИГМА |
| Цілі | Вирівнювання економічних результатів через фінансову компенсацію розривів регіонам з меншим потенціалом розвитку <i>(механічне фінансове територіальне вирівнювання, збалансування без стратегічного спрямування)</i> | Виявлення і реалізація прихованого та недооціненого потенціалу розвитку кожного регіону <i>(пошук проектів та результатів для реалізації такої мети)</i> |
| Стратегії | Секторальний (галузевий) підхід „згори вниз” <i>(є державні цільові програми, які фінансують певні галузеві пріоритети, регіональні інтереси не враховуються)</i> | Інтегровані проекти розвитку, сплановані як „згори вниз” так і „знизу вгору” <i>(кожен регіон повинен мати можливість профінансувати, виявити та реалізувати цей прихований і недооцінений потенціал)</i> |
| Інструменти | Субсидії і державна допомога переважно на створення об’єктів „твердої” інфраструктури <i>(„тверда інфраструктура” охоплює всі основні матеріальні активи, які складають економіку. Це, наприклад, транспортна інфраструктура (дороги, залізниці, порти, аеропорти), промислові та комерційні будівлі, системи водопостачання та водовідведення, системи енергетики та зв’язку)</i> | Державні капіталовкладення у матеріальні та нематеріальні активи у вигляді проектів „твердої” та „м’якої” інфраструктури (креативна економіка) <i>(„м’яка інфраструктура” охоплює менш матеріальні активи місцевого економічного розвитку: забезпечення освіти та навчання, інфраструктури, пов’язаної з якістю життя – паків, закладів для проведення дозвілля, бібліотек, житла, бізнес-підтримки, фінансових послуг тощо).</i> |
| Суб’єкти | Центральний уряд | Різні рівні врядування |
| Висновок | Механічний перерозподіл ресурсів від більш розвинутих до менш розвинутих регіонів | Розбудова конкурентного регіону шляхом залучення усіх суб’єктів розвитку та використання потенціалу ключових активів регіону |

Рис. 4.5. Зміна парадигми та нова регіональна політика України

Джерело: складено та доповнено автором за [333].

Теорією бюджетного федералізму у фінансовому вирівнюванні територій відводиться провідна роль не міжбюджетним трансфертам, а підтримці економічної територіальної конкуренції, підвищенні значення місцевих податків і зборів для місцевого бюджету, можливість місцевим органам влади провадити ефективну локальну бюджетну політику.

Як свідчить досвід країн ЄС, децентралізація управління – це передусім створення системи спільної відповідальності органів влади усіх рівнів: загальнонаціонального, регіонального та місцевого. Успіх децентралізації та використання її переваг залежать від виконання певних умов, найважливішими з яких, зокрема, є такі [194].

- наділення місцевих органів влади повноваженнями, що даватимуть їм змогу реагувати на зміни попиту населення на місцеві суспільні блага та послуги;

- розподіл повноважень (прав і відповідальності) між центральними та місцевими органами влади, що виключає їх дублювання, враховуючи, що надання прав без відповідальності створює умови для корупції та неефективного використання бюджетних коштів;

- забезпечення прозорості рішень і діяльності місцевої влади та її підзвітності населенню.

Водночас, І. Луніна та Д. Серебрянська констатують, що „Поки що в Україні жодна з цих умов не виконується, і це дискредитує саму ідею бюджетної децентралізації” [194].

Розробці та проведенню державної регіональної політики (яка сприятиме конкурентоспроможності територій), передусім її формування та реалізація, що полягають у послідовності дій, які виконують органи влади та управління (рис. 4.6).

Водночас, варто завжди пам'ятати, що деякі державні функції в жодному випадку не децентралізуються, бо надмірна децентралізація, як відомо, призводить до сепаратизму. До таких функцій насамперед належать безпека і оборона, міжнародні відносини та міжнародна політика. Наприклад,

питання політики щодо зовнішнього агресора має вирішуватися лише на рівні держави. Водночас, варто завжди розуміти, розмежовувати та не плутати поняття бюджетного федералізму (і децентралізації як його основи, відношення до державного устрою немає) та федералізації (власне як форми державного устрою), щоб не відбулося підміни понять та маніпулювання свідомістю громадян. Тобто, для територіальних громад децентралізація – це передача до них влади, відповідальності, фінансової незалежності, але не їх незалежність одна від одної та від загальнодержавної політики [179, с. 68].



Рис. 4.6. Мета та завдання державної регіональної політики

Джерело: складено автором.

У процесі децентралізації здійснюється перерозподіл повноважень (прав та обов'язків) або між органами влади одного рівня (горизонтальна децентралізація), або між центральною та місцевою владою (вертикальна децентралізація) [194].

Виявлення регіональної асиметрії в Україні та пошук механізмів її вирівнювання вимагають ефективних шляхів використання міжбюджетних трансфертів та дієвих пропозицій щодо збалансованості бюджетної системи:

- визначити соціально-економічну диференціацію регіонів (не лише за рівнем бюджетної забезпеченості, але й інших соціально-економічних показників – валового регіонального продукту на душу населення, рівня безробіття за методологією Міжнародної організації праці (МОП), наявного доходу у розрахунку на одну особу);

- оцінити стан фінансового вирівнювання територій та ефективність міжбюджетних трансфертів;

- оцінити використання засобів Державного фонду регіонального розвитку для забезпечення соціально-економічного розвитку територій;

- запропонувати заходи з підвищення ефективності використання бюджетних коштів та державної регіональної фінансової політики для фінансового вирівнювання територій.

Широко розповсюдженою практикою Євросоюзу є існування сучасної бази регіонального планування з метою отримання фінансування від держави на конкретні проекти.

Дуже важливо змінити підхід до моніторингу та оцінки впливу: не моніторинг загальних статистичних показників, а моніторинг впровадження проектів. Не лише один індикатор, який працює і використовується сьогодні – рівень освоєння бюджетних коштів, а кількість створених робочих місць, кількість залучених інвестицій, кількість навчених з певних питань людей та багато інших конкретних результатів реалізації конкретних проектів [333].

Дослідження Світового банку свідчать про те, що “Еволюція бюджету протягом останніх 100 років вплинула на практику розподілу та використання ресурсів у всіх країнах. Можна легко сказати, що країни, що розвиваються є різними, але всі країни потребують ефективної фінансової дисципліни, здатності виділяти ресурси на стратегічні пріоритети і використовувати ресурси ефективно і результативно” [390].

Європейський Союзом рекомендовано в українській регіональній політиці застосувати підхід (який працює щодо будь-якої іншої політики), що містить 5 складових:

- система планування регіональної політики;
- система її фінансування;
- система реалізації;
- система моніторингу та оцінки впливу цієї політики на її предмет;
- система інституцій, що реалізуватимуть таку політику.

Такий підхід відображено в Законі України „Про засади державної регіональної політики” [104]. Щодо його реалізації, то в Україні не було проектного підходу до регіонального розвитку. У системі взаємовідносин між регіоном і державою єдиним фінансовим інструментом, який існував до впровадження Державного фонду регіонального розвитку, була субвенція на соціально-економічний розвиток регіонів (ще була субвенція для окремих регіонів). Правила використання коштів у межах цієї субвенції не дозволяли говорити про підтримку проектів інших, ніж будівництво або реконструкція певних об’єктів. І насамперед, на жаль, фінансували об’єкти лише соціальної інфраструктури, а це не дозволяло, відповідно до нової парадигми регіонального розвитку, виявити і залучити потенціал регіонів [18].

Закордонний досвід пропонує відпрацьовану форму інституційної підтримки регіонального розвитку. Це – агенції регіонального розвитку та їхні мережі. Вони ефективно співпрацюють з місцевою та центральною владами як фокусні центри стратегічного планування та супроводження проектів розвитку територій, забезпечують ефективну міжсекторну співпрацю влади-бізнесу-громадськості та створюють якісно нове економічне середовище [244].

Регіональні стратегії розвитку регіонів мають відповідати Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Без такої регіональної стратегії і плану заходів з її реалізації регіони не зможуть отримати фінансування з Державного фонду регіонального розвитку.

Розподіл коштів Державного фонду регіонального розвитку відбувається так:

- 80 відсотків коштів – відповідно до чисельності населення, яке проживає у відповідному регіоні;
- 20 відсотків коштів – з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку регіонів відповідно до показника валового регіонального продукту в розрахунку на одну особу (для регіонів, у яких цей показник менше 75 відсотків середнього показника по Україні).

За результатами проведення оцінки та відповідності поданих інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку вимогам законодавства центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики, до 1 серпня року, що передує плановому, подає Кабінету Міністрів України для затвердження пропозиції щодо розподілу коштів державного фонду регіонального розвитку з переліком відповідних програм і проектів.

Кабінет міністрів України спільно з Верховною Радою України повинні об'єднати зусилля для проведення реформ, головне завдання яких є [6]:

- сформувати сприятливі умови для ведення бізнесу;
- забезпечити платоспроможний внутрішній попит;
- захистити та підтримати національного товаровиробника;
- розширити ринки збуту вітчизняної продукції;
- створити в Україні фінансово самодостатні і розвинуті регіони.

В питаннях фінансової самодостатності та розвитку регіонів актуальними є питання реалізації Законів України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” [112] (набрав чинності 4 березня 2015 року) та “Про співробітництво територіальних громад” [114], розроблені із залученням провідних експертів, неурядових організацій, міжнародних організацій (зокрема, Ради Європи та Європейського Союзу).

Для практичної реалізації вказаних законів експертами розроблено Методичні рекомендації щодо практичного застосування положень Закону

України „Про співробітництво територіальних громад” в частині організації та юридичного оформлення співробітництва [204] і Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад [284].

Механізми об'єднання та співробітництва територіальних громад наведено у додатку А. Ці закони формують якісні законодавчі підходи до регіонального розвитку, забезпечують європейські принципи автономії органів місцевого самоврядування, створюють підґрунтя для вдосконалення системи органів місцевого самоврядування на відповідній територіальній основі.

Окрім методичної та фінансової підтримки добровільно об'єднаних територіальних громад, держава також надає інформаційно-просвітницьку та організаційну: проведення заходів для засобів масової інформації та громадськості з метою інформування їх про суть, інструменти реформування місцевого самоврядування, децентралізації влади, а також про переваги від об'єднання для розвитку громад та позитивний вплив на життя громадян; здійснення матеріально-технічного забезпечення (надання приміщень, оргтехніки, матеріалів тощо) заходів, присвячених добровільному об'єднанню та формуванню спроможних територіальних громад [284, с. 14].

Регіональні офіси з питань впровадження реформ у сфері місцевого самоврядування, децентралізації повноважень органів виконавчої влади приступили до роботи 29.04.2015 року (представники Офісів реформ працювали в Києві на підготовчому семінарі). А вже 30.04.2015 року експерти продовжили роботу в регіонах. Офіси реформ на першому етапі надаватимуть організаційну, консультативну, інформаційну допомогу облдержадміністраціям у питаннях створення територіальної основи місцевого самоврядування на базовому рівні (щодо створення спроможних територіальних громад, формування перспективних планів розвитку територій).

В умовах удосконалення адміністративно-територіального устрою України важливо пам'ятати, що формування надто великих самодостатніх

територій може стати загрозою для цілісності держави, тому таке злиття повинне містити об'єктивне соціально-економічне підґрунтя (мета злиття – покращення соціально-економічної системи та підвищення рівня і якості життя населення). Реформа не повинна супроводжуватися виникненням загроз політичній стабільності держави чи соціально-економічному добробуту її регіонів.

У 2016 році бюджетні кошти спрямовують на інвестиційні програми та проекти регіонального розвитку, які: відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та у планах заходів їх реалізації; впроваджуються як проекти співробітництва територіальних громад; підтримують добровільно об'єднані територіальні громади.

Систему міжбюджетних відносин в Україні, удосконалену в контексті децентралізації влади характеризуватимуть:

- збалансованість між доходами та видатками місцевих бюджетів, надання публічних послуг населенню на рівні (і вище) законодавчих гарантій; отримання органами місцевого самоврядування чітко визначених функціональних повноважень місцевого характеру; можливістю місцевій владі самостійно створювати додаткові місцеві послуги та самостійно визначати напрями використання коштів;

- забезпеченість кожного бюджету відповідними джерелами надходжень, що дадуть змогу своєчасно і безперервно виконувати передбачені законом функції;

- забезпечення ефективної горизонтальної та вертикальної координації з питань регіонального розвитку, залученням усіх зацікавлених сторін національного та регіонального рівнів врядування для виконання планових показників та Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року;

- систематичне звіряння регіональних стратегій розвитку із загальнодержавною стратегією на відповідний період, а стратегій районів і

громад – з регіональною як основи ефективного стратегічного управління розвитком кожного регіону зокрема та держави загалом;

– розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо збору податків та мобілізації додаткового фінансового забезпечення територій, повноважень з надання інвестиційних та податкових пільг для підвищення інвестиційної привабливості територій та покращення ділового середовища;

– виконанням норм Бюджетного кодексу України щодо фінансування державного фонду регіонального розвитку, використання коштів цього фонду з урахуванням практики країн Європейського Союзу.

4.2. Сучасна практика використання державних трансфертів у вертикальному фінансовому вирівнюванні територій

Конституцією України [150] кожному громадянину України гарантовані широкі соціальні та громадянські права. Держава гарантує (у Конституції, інших законодавчих актах, принципах побудови податкової і бюджетної систем), що однакові податкові зусилля забезпечуватимуть співставлення в наданні публічних послуг.

Однак в Україні вирішення завдань забезпечення громадян гарантованими публічними послугами залежить від диференційованого економічного розвитку регіонів, вагомих відмінностей рівнів доходів населення, значної диференціації бюджетних можливостей регіональних, районних та місцевих органів влади.

В ідеальних умовах обсяг доходних повноважень кожного з рівнів влади тотожний його видатковим повноваженням. Однак на практиці існує розрив між видатковими повноваженнями та доходними можливостями, що формує вертикальний дисбаланс, який долається завдяки запровадженню процедур бюджетного регулювання з використанням фінансового вирівнювання територій або аналогічних заходів.

Водночас, нерівномірний розподіл доходної бази за територіями впливає на розбіжності в доходному потенціалі (в т. ч. податковому потенціалі) територій, викликаючи горизонтальний дисбаланс. Наявність і горизонтальних, і вертикальних дисбалансів характерна як для унітарних, так і для федеративних країн. Кожна держава, відповідно до історичних, соціально-економічних умов розвитку територій, вибудовує власний спосіб для коригування таких нерівностей, особливий підхід до шляхів вирівнювання умов і якості життя в її регіонах. Подолання зазначених дисбалансів потребує формування механізмів їх вирівнювання (згладжування, усунення).

В такому пошуку Р. Баль зазначає: “Є багато різних форм міжбюджетних трансфертів, і правильний вибір країни залежить від цілей, які повинні бути досягнуті”, додаючи, що “...більшість країн приймають різні форми передавання, і вони повинні розглядатися як система, де важливим питанням є оцінка їх загального впливу” [367, с. 1].

Відповідно до законодавства за кожним рівнем влади закріплюються власні повноваження, можливість виконання яких забезпечується формуванням відповідних бюджетів. Внаслідок зростання вагомості фінансової допомоги з центру, оскільки майже всі регіони України отримували її в тій чи іншій формі, форми та принципи надання такої допомоги впливали на державну регіональну фінансову політику.

Дослідники питань бюджетного федералізму наголошують на тому, що рівень оподаткування та обсяг видатків визначають відповідно до компромісу між прагненням до збільшення бюджетних доходів (а це дає можливість збільшувати обсяг наданих публічних послуг і цим підвищувати рівень підтримки влади населенням) та зростанням податкового навантаження на підприємства та населення конкретної території (а це знижує популярність влади на цій території, а в довгостроковій перспективі негативно впливає на економічну активність та, відповідно, доходи бюджету)

[127, с. 32]. Такий компроміс є підґрунтям політики фінансового вирівнювання територій для будь-якої держави.

Для наступного оперування термінами доцільно з'ясувати взаємозв'язок таких термінів: вертикальна збалансованість, вертикальний дисбаланс, вертикальне фінансове вирівнювання. Вертикальна збалансованість бюджетної системи – надходження до бюджетів усіх рівнів забезпеченні на такому рівні, якого достатньо для виконання їх функцій. Вертикальний фінансовий дисбаланс – фінансова розбіжність між видатковими повноваженнями, закріпленими за кожним рівнем державної влади, та його доходами.

Раціональним вважаємо ствердженням експертів бюджетної сфери, що вертикальний дисбаланс “...виявляється у перевищенні державних доходів над видатками (без врахування фінансової допомоги нижчим рівням влади) на національному рівні і перевищенні видатків над доходами на субнаціональному рівні” [43, с. 192]. Тобто, вертикальний дисбаланс засвідчує невідповідність фінансових ресурсів конкретного рівня влади з тими, які необхідні для надання необхідного рівня публічних послуг у межах його компетенції. Звідси, вертикальне фінансове вирівнювання – метод збалансування доходних і видаткових повноважень місцевих бюджетів, тобто нівелювання вертикального дисбалансу.

У дослідження провідних експертів бюджетних питань знаходимо аргументовані пояснення існування вертикального дисбалансу („...виникає внаслідок перевищення міри децентралізації видаткових повноважень (або видаткових зобов'язань) над мірою централізації податкових повноважень” [43, с. 190]), та необхідності надання міжбюджетних трансфертів (“Унаслідок відсутності широких доходних повноважень (що визначаються центральною владою), тобто не маючи можливості збільшити податкове навантаження на своєму рівні, субнаціональна влада отримує неформальне право звернення до національної влади за фінансовою підтримкою” [43, с. 190]).

У вертикальному фінансовому вирівнюванні важливе значення належить власним та закріпленим доходам місцевих бюджетів. Динаміку фінансових ресурсів місцевих бюджетів відображає табл. 4.1.

Таблиця 4.1

**Фінансові ресурси місцевих бюджетів України у 2003 – 2014 роках
(станом на 1 початок року)**

| Показник Станом на 01.01. | Доходи місцевих бюджетів, млн грн | | Видатки місцевих бюджетів, млн грн | | Питома вага у ВВП, % | |
|---------------------------------|---|---|---|---|--|---|
| | без урахування міжбюджетних трансфертів | враховуючи міжбюджетні трансферти | без урахування міжбюджетних трансфертів | враховуючи міжбюджетні трансферти | доходів без урахування трансфертів | видатків без урахування трансфертів |
| 2003 | 19 429,3 | 28 246,0 | 24 788,8 | 27 731,4 | 8,6 | 11,0 |
| 2004 | 22 577,4 | 34 306,5 | 31 401,6 | 33 770,1 | 8,4 | 11,7 |
| 2005 | 22 784,9 | 39 604,3 | 38 803,6 | 40 396,8 | 6,6 | 11,2 |
| 2006 | 30 316,2 | 53 677,3 | 52 074,7 | 53 537,9 | 6,9 | 11,8 |
| 2007 | 39 865,5 | 74 015,8 | 72 364,2 | 73 939,9 | 7,3 | 13,3 |
| 2008 | 58 349,0 | 103 004,0 | 96 511,2 | 100 863,8 | 8,1 | 13,4 |
| 2009 | 73 872,1 | 132 985,7 | 126 906,2 | 134 607,3 | 7,8 | 13,4 |
| 2010 | 71 035,7 | 133 215,8 | 127 142,3 | 134 911,2 | 7,8 | 13,9 |
| 2011 | 80 515,8 | 158 282,0 | 152 020,3 | 158 645,1 | 7,4 | 14,0 |
| 2012 | 86 655,3 | 181 530,3 | 178 269,2 | 180 987,7 | 6,7 | 13,7 |
| 2013 | 100 813,8 | 225 273,4 | 221 232,8 | 222 575,3 | 7,2 | 15,7 |
| 2014 | 105 171,1 | 221 019,4 | 218 236,1 | 219 845,4 | 7,2 | 15,0 |
| 2015 | 101 101,1 | 231 702,0 | 223 508,9 | 225 626,9 | 6,5 | 14,3 |

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби, Міністерства фінансів та Рахункової палати України.

Значення місцевих бюджетів для економіки та міру фінансово-бюджетної децентралізації в державі, поряд із показником частки місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті, можна оцінити завдяки частці видатків (доходів) місцевих бюджетів у ВВП (табл. 4.1). Законодавчого закріплення рівня децентралізації сьогодні в Україні немає. Зазвичай зниження значення цього показника засвідчує звуження державного сектора (приватизація власності) чи скорочення суспільних видатків.

Графічне зростання розриву між частками доходів та видатків місцевих бюджетів у ВВП за відповідний період відображає рис. 4.7.

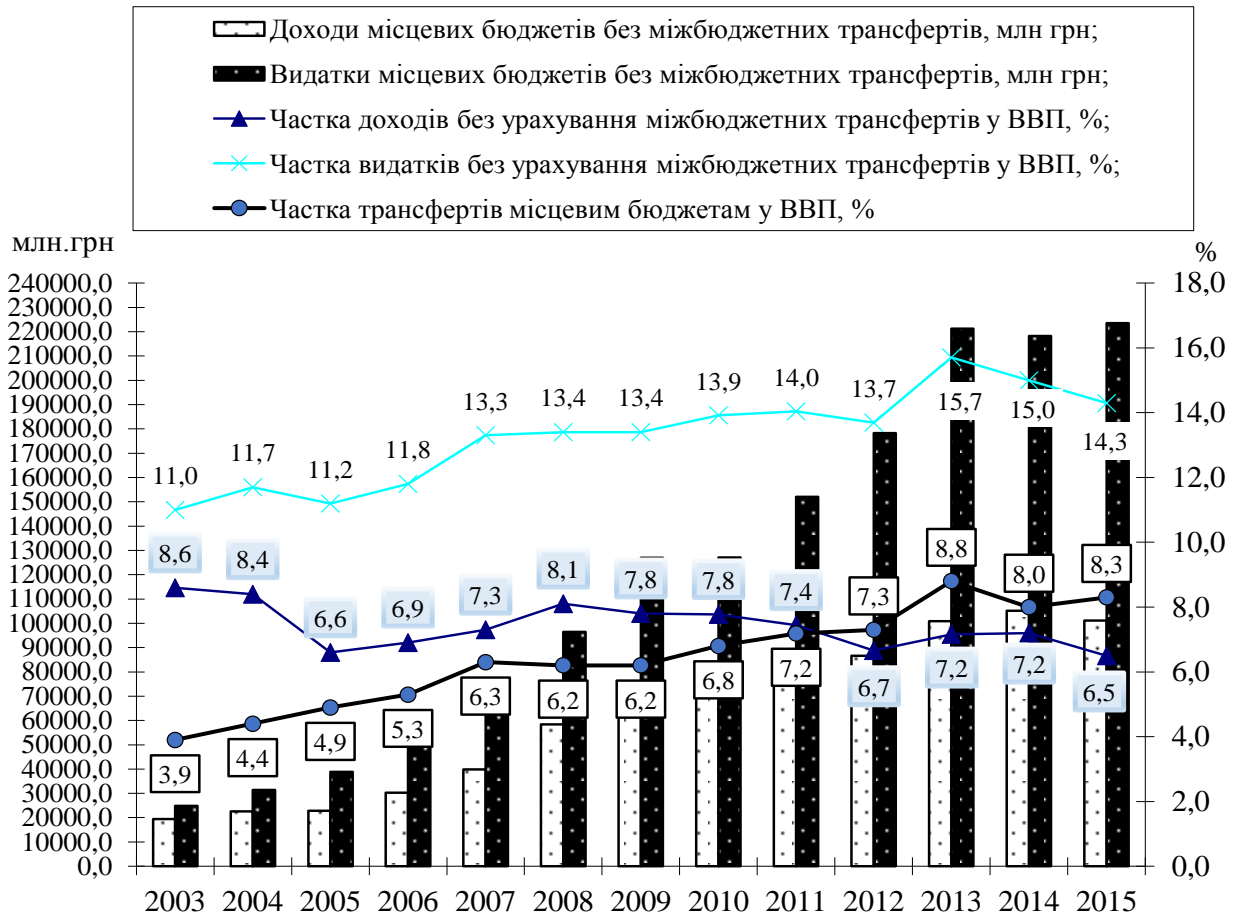


Рис. 4.7. Фінансові ресурси місцевих бюджетів України у 2003–2015 роках (станом на 1 січня відповідного року)

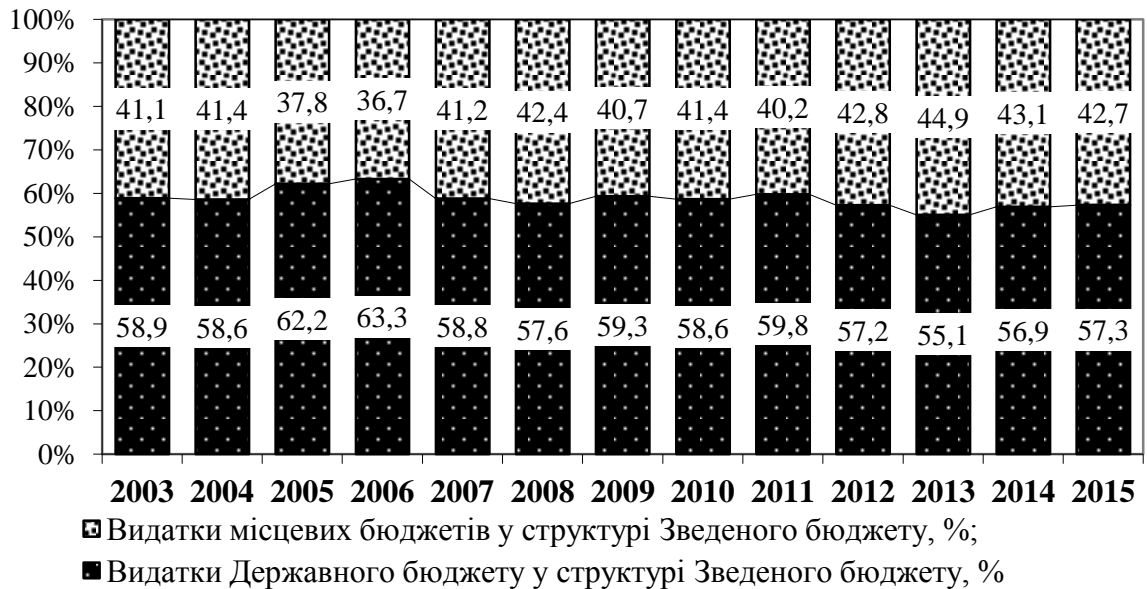
Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби, Міністерства фінансів та Рахункової палати України.

Відповідно до рис. 4.7. бачимо, що частка перерозподілу ВВП через трансфери постійно зростає. А така тенденція властива власне централізованій бюджетній системі, суперечить теорії бюджетного федералізму загалом та децентралізації зокрема.

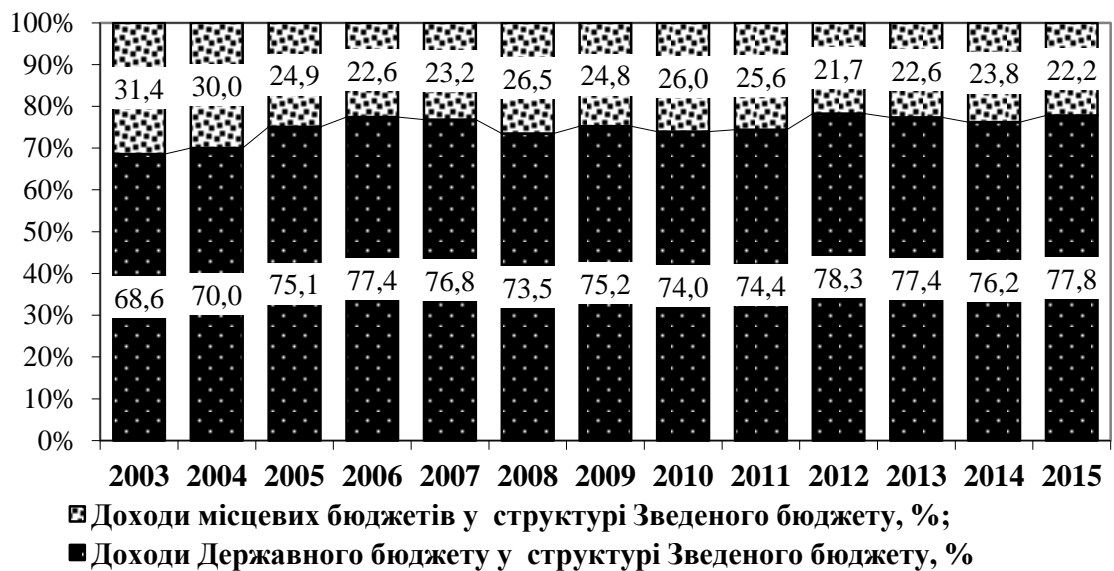
Підтверджує тенденцію централізації закріплення середнього значення показника частки перерозподілу ВВП через місцеві бюджети на рівні 7,4 % за підсумками 2002–2014 років (зменшувалося від 8,6 % у 2002 році до 6,6 % у 2004 році, а в 2014 році становила 6,5 %).

Внаслідок того, що показник частки місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України засвідчує участь місцевого самоврядування під час

вирішення питань просторового розвитку країни (рис. 4.8), то його зниження відображає обмеження можливостей реалізації самоврядних функцій зокрема, а загалом підтверджує наявність в бюджетній системі України явища протилежного процесам децентралізації в країні, а саме централізації фінансів.



(а)



(б)

Рис. 4.8. Динаміка частки Державного та місцевих бюджетів у 2003 – 2010 роках (станом на 1 січня відповідного року):
а) у структурі видатків Зведеного бюджету України;
б) у структурі доходів Зведеного бюджету України

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби, Міністерства фінансів та Рахункової палати України.

Відповідно до даних рис. 4.8, наочно спостерігаємо скорочення частки доходів місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті України за період 2003–2014 років – від 31,4 % станом на 01.01.2003 року до 22,2 % станом на 01.01.2015 року. Водночас частка видатків у досліджуваному періоді майже не змінилася – у 2002 році становила 41,1 %, а в 2013 році 42,7 %.

Отже, щорічне зростання трансфертної залежності спричинене нестачею доходів місцевих бюджетів в умовах, коли видаткові повноваження зростають. Це призвело до безпосередньої залежності фінансової спроможності місцевих бюджетів в Україні від отриманих міжбюджетних трансфертів, що також суперечить ідеї децентралізації (рис. 4.9).

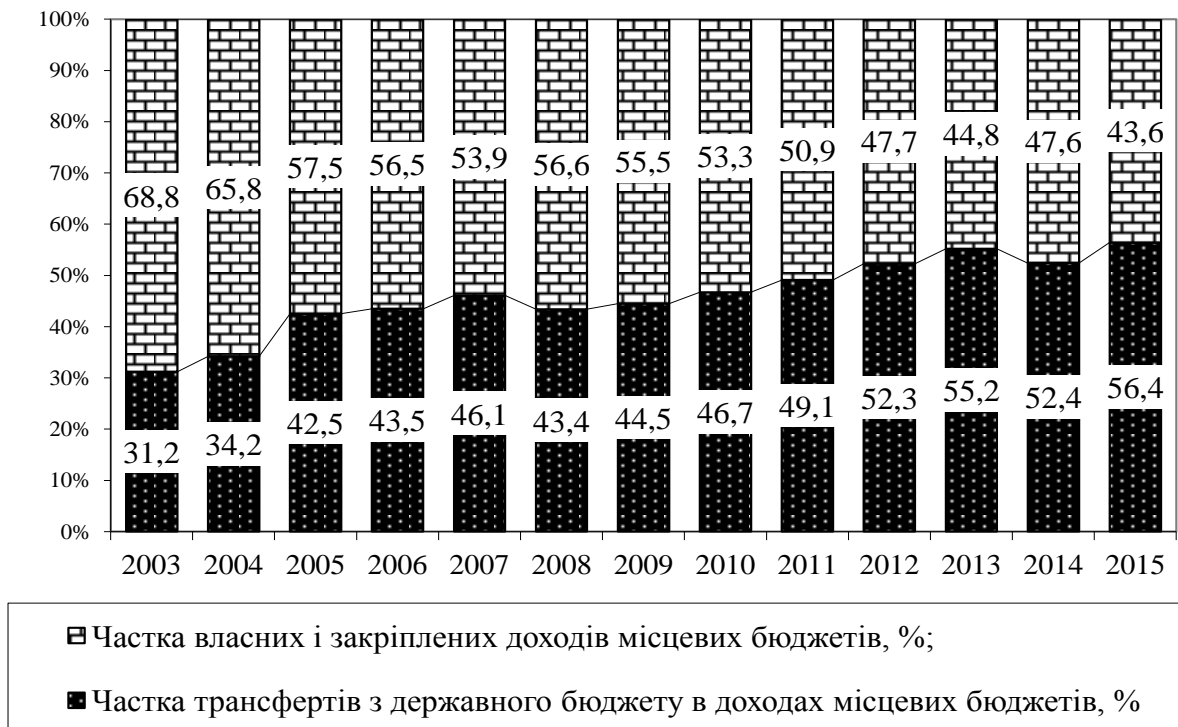


Рис. 4.9. Структура доходів місцевих бюджетів (включаючи міжбюджетні трансферти) у 2003–2015 роках (станом на 1 січня відповідного року)

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби, Міністерства фінансів та Рахункової палати України.

Обсяги трансфертів до місцевих бюджетів залежать від надходжень закріплених доходів до відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Завдяки рис. 4.9 можемо порівняти, що якщо за 2002 рік частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів становила 31,2 %, то на кінець 2014 року – вже 56,4 %. Тобто, питома вага власних і закріплених доходів місцевих бюджетів станом на 01.01.2015 року становила 43,6 %, фінансова спроможність місцевих бюджетів не лише залишалась незначною, але й надалі знижувалась.

Водночас, відповідно до даних Рахункової палати, частка міжбюджетних трансфертів з державного бюджету перевищувала в окремих регіонах 70 % [260].

Зростання ваги трансфертів до місцевих бюджетів засвідчує значну залежність місцевих бюджетів від Державного, недостатній обсяг власних і закріплених доходів місцевих бюджетів для виконання самоврядних та делегованих повноважень. Загрозливою дана тенденція стала внаслідок тривалого недосконалого розподілу доходно-видаткових повноважень між різними рівнями управління, а також низьких можливостей мобілізації доходної частини місцевих бюджетів внаслідок низьких темпів розвитку економічного простору України.

Зростання значення перерозподільних процесів у країні, сконцентрованість бюджетно-фінансових ресурсів на центральному рівні суперечить ідеї децентралізації повноважень на користь місцевого самоврядування. Міжбюджетні трансферти (їх перелік та обсяги) з державного бюджету місцевим бюджетам визначається щороку Законом України про Державний бюджет України, тобто політика фінансового вирівнювання в Україні має короткостроковий характер.

Впродовж 2002 – 2014 рр. характерною була тенденція, за якої міжбюджетні трансферти до місцевих бюджетів зростали темпами швидшими, ніж доходи місцевих бюджетів (враховуючи міжбюджетні трансферти), тобто це свідчить, що незважаючи на динаміку власних і закріплених доходів місцевих бюджетів, місцеві бюджети отримували гарантоване зростання трансфертів. Іншими словами, успіхи в частині

мобілізації доходів місцевих бюджетів до уваги не бралися, а така бюджетна політика породжує утриманські настрої на місцях (рис. 4.10).

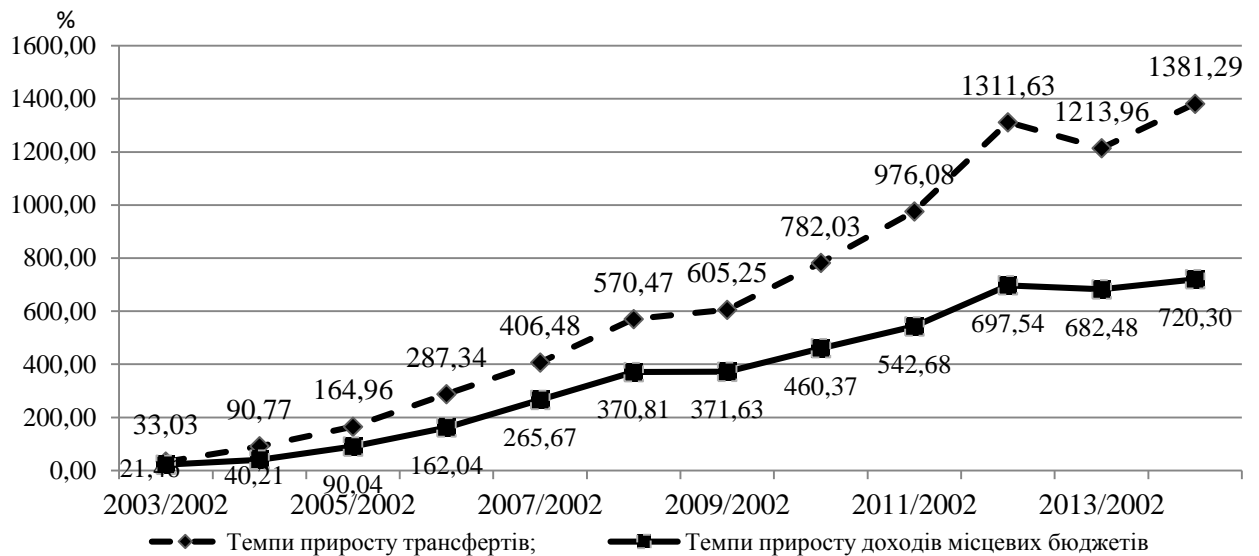


Рис. 4.10. Базові темпи приросту обсягів трансфертів до місцевих бюджетів і доходів місцевих бюджетів (з міжбюджетними трансфертами) у 2002 – 2014 роках

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби, Міністерства фінансів та Рахункової палати України.

Темп приросту обсягів трансфертів з державного бюджету місцевим (рис. 4.11) лише у 2007 році (в порівнянні з 2006 роком) та 2013 році (в порівнянні з 2012 роком) був нижчим за темпи приросту доходів місцевих бюджетів, а в усі інші роки виявляється стійка протилежна тенденція.

Порівнюючи з підсумком 2002 року, трансферти до місцевих бюджетів станом на 01.01.2015 року зросли у 14,8 раза, тоді показник доходів місцевих бюджетів (з міжбюджетними трансфертами) зріс у 8,2 раза, а без трансфертів доходи місцевих бюджетів у зазначений період зросли лише у 5,2 раза (див. Додаток В).

Відповідно, частка трансфертів з Державного бюджету у ВВП постійно зростає – від 3,9 % станом на 01.01.2013 року до 8,3 % за підсумками 2014 року. Водночас, питома вага трансфертів до Державного бюджету в досліджуваний період лише у 2002 році перевищила 1 % ВВП, а впродовж 2012 – 2014 рр. становила лише 0,1 % ВВП (див. Додаток Б). Зазначені

тенденції підтверджують випереджаюче зростання темпів приросту трансфертів з Державного бюджету, порівняно з темпами приросту доходів місцевих бюджетів, а, відповідно, наступне поглиблення фінансової неспроможності місцевого самоврядування.

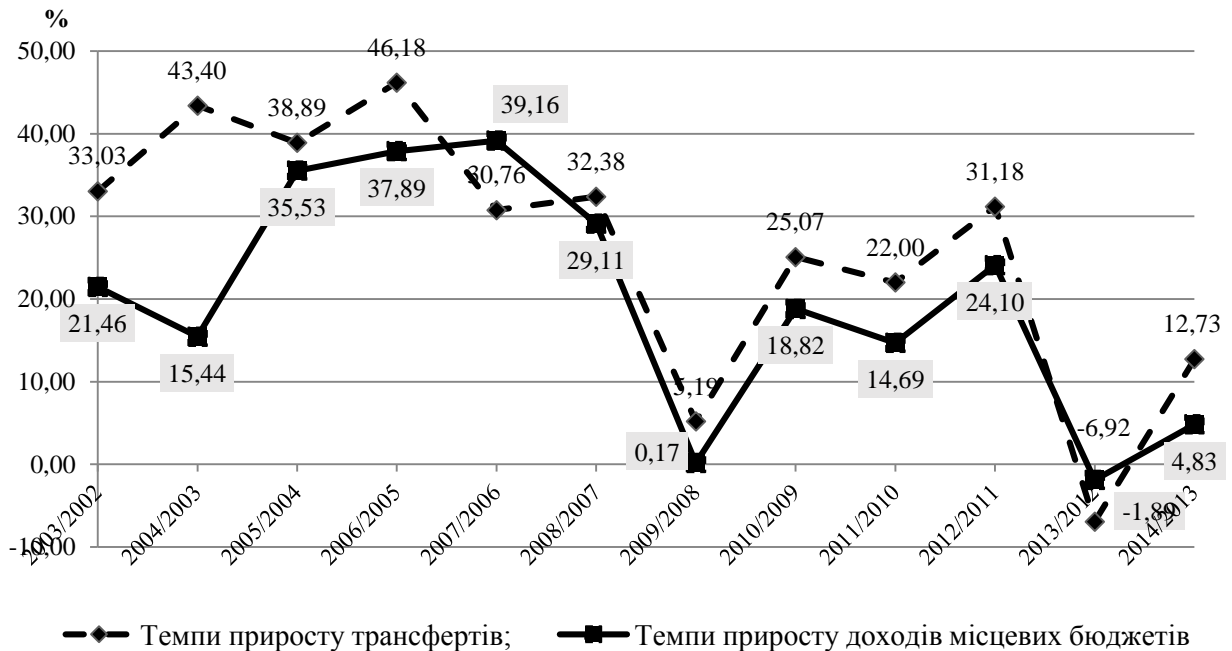


Рис. 4.11. Ланцюгові темпи приросту обсягів трансфертів до місцевих бюджетів і доходів місцевих бюджетів (з міжбюджетними трансфертами) у 2002 – 2014 роках

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби, Міністерства фінансів та Рахункової палати України.

Разючі зміни у вертикальному розподілі публічної влади різних рівнів супроводжують період ринкової перебудови економічних систем більшості країн світу. Професором державних фінансів і планування П. Смоуком зроблено висновок про те, що „впродовж 1990-х років, реформи фіскальної децентралізації та місцевого самоврядування стали найбільш поширеними з тенденцій розвитку” [394, с. 3]. Така думка розвивається провідними науковцями сфери публічних фінансів. „У багатьох промислово розвинених країнах і країнах, що розвиваються, – зазначив У. Е. Оутс, – основні програми були введені для зрушення прийняття рішень з центру в провінції та місцеве самоврядування. У країнах, що розвиваються така перебудова зокрема стала відповіддю на нездатність централізованого планування

досягти стійкого зростання, яке було одним з її основних завдань” [221, с. 349].

У. Тіссен, доктор економіки, співробітник Німецького інституту економічних досліджень, виокремив фінансове вирівнювання як один таких трьох невід’ємних, логічно-взаємопов’язаних складників теорії бюджетного федералізму у державі:

- система трансфертів і вирівнювання;
- розподіл відповідальності за видатками між різними рівнями влади;
- виокремлення джерел надходжень для всіх рівнів влади, у тім числі

надання певної податкової автономії місцевій владі [330, с. 3].

Формульний підхід розрахунку дотації вирівнювання в Україні до 2014 року використовував доходи і видатки, що визначалися Бюджетним кодексом як такі, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (так званий перший кошик місцевих бюджетів). Постанова Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 року № 1195 затвердила Формулу розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету) між Державним бюджетом та місцевими бюджетами (яка щороку зазнавала змін, уточнень) [279].

Відповідно до статті 98 Бюджетного Кодексу України, формулу для розрахунку трансфертів вирівнювання визначала Постанова Кабінету Міністрів України, враховуючи параметри:

- фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти до них;
- кількість населення та кількість споживачів гарантованих послуг;
- індекс відносної податкоспроможності відповідного бюджету;
- розрахунковий обсяг кошика доходів місцевих бюджетів;
- коефіцієнт вирівнювання, що визначав рівень вирівнювання.

Редакцією Бюджетного кодексу 2010 року до параметрів формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів вносився ще норматив

кількості працівників органів місцевого самоврядування в розрахунку до кількості населення.

Для розподілу загального обсягу прогнозних видатків між місцевими бюджетами використовують, відповідно до статті 94 Бюджетного кодексу, фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, який визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців чи споживачів соціальних послуг (та коригується коефіцієнтами) [36]. Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості єдиний для всіх місцевих бюджетів та є еквівалентом до середніх для країни витрат на одного одержувача бюджетної послуги за кожним видом видатків бюджету. Його використовують, щоб досягти соціальної справедливості під час визначення видаткового обсягу ресурсів для кожного місцевого бюджету, залежно від кількості одержувачів таких публічних послуг.

Не зважаючи на те, що формула не містила вказівки органам місцевого самоврядування з питань розподілу їх ресурсів, місцеві бюджети обмежувалися низкою норм із надання публічних послуг, які висувлися державними галузевими міністерствами.

Використання норм видатків у методиці формули дозволяло визначити той обсяг міжбюджетних трансфертів, яким теоретично гарантуватиметься кожному місцевому бюджету достатньо ресурсів відповідно до потреб, що визначені такими нормами. З такою метою застосовують єдині фінансові нормативи видатків: у розрахунку на одиницю населення – державне управління, охорона здоров'я, культура і спорт, на одного одержувача соціальних послуг – соціальний захист, на одного учня – освіта.

Таким чином, “Загальний вигляд формули оцінки потреб у видатках в Україні має вигляд [73, с. 21]:

$$\text{Потреба у видатках} = H \times N \times k, \quad (4.1),$$

де H – фінансовий норматив; N – населення або кількість споживачів гарантованих послуг; k – коригуючий коефіцієнт”.

Отже, норми видатків для місцевих органів влади є одними з найважливіших фінансових рішень, що вплинуть на обсяг їх бюджетних ресурсів. Трансферти з Державного бюджету призначені для збалансованості місцевих бюджетів задля можливості задоволення мінімальних витратних потреб.

Якщо, наприклад, норматив бюджетної забезпеченості на охорону здоров'я на ринку становить 500 грн на душу населення, то для м. Хмельницький з населенням 260 тис. осіб, множиться цей норматив (на кількість населення) і отримуємо круглу суму 130 млн грн – і це розрахункова сума видатків на охорону здоров'я. Так розраховуються й усі інші видатки: охорона здоров'я, дошкільна освіта, середня освіта, спорт, культура. Якщо рівень органу місцевого самоврядування нижче району, то там формула складніша, бо будуть використані коефіцієнти пофакторного впливу [54].

Формула розрахунку видатків – лише складова системи вирівнювання. Логіку формульного розрахунку міжбюджетних трансфертів до 2015 року можна сформулювати наступним чином: коли розрахунковий обсяг видатків, обчислений з використанням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів був меншим прогнозованих доходів місцевого бюджету, то для цього бюджету визначали обсяг коштів, які передаватимуться до Державного бюджету (рис. 4.12).

Відповідно, обсяг трансфертів вирівнювання з державного бюджету місцевим (чи кошти, що передаються з цих місцевих бюджетів Державному) (T_i) обчислювали (в спрощеному вигляді) за формулою (1.2):

$$T_i = \alpha_i \times (V_i - D_i) \quad (4.2)$$

де T_i – обсяг трансфертів вирівнювання з державного бюджету місцевим (або кошти, що передаються з цих бюджетів Державному); V_i – прогнозні потреби у видатках, що здійснюються на певній території; D_i – прогнозований обсяг доходів, що акумулюються на цій території; α_i – коефіцієнт вирівнювання.

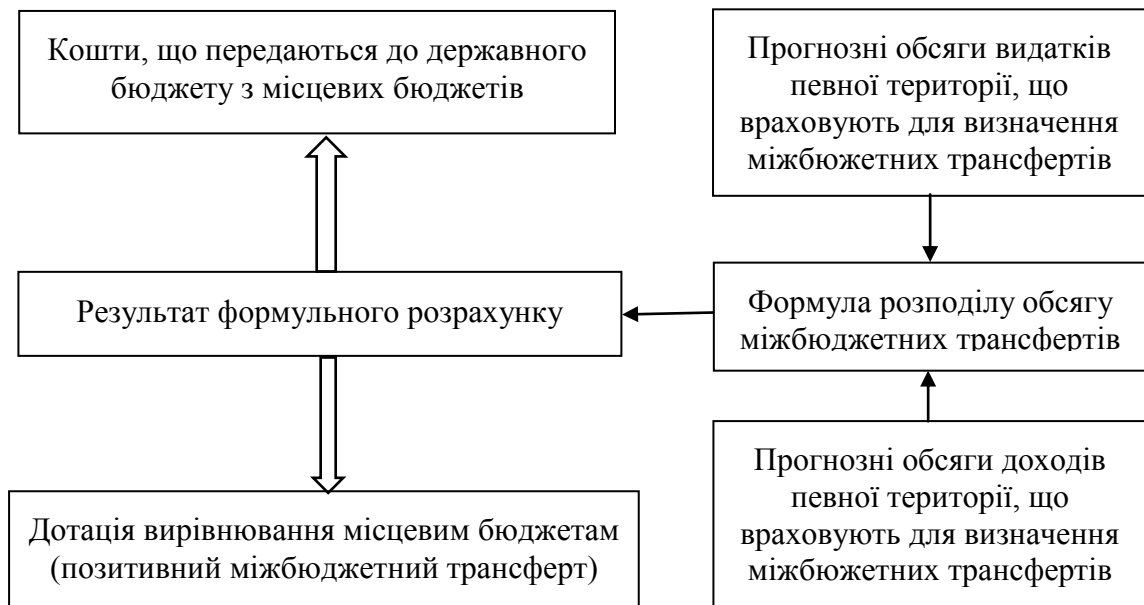


Рис. 4.12. Логіка формульного розрахунку міжбюджетних трансфертів в Україні до 2015 року

Джерело: складено автором.

Впродовж тривалого часу нормативи фінансової забезпеченості в Україні (які застосовуються під час визначення міжбюджетних трансфертів, на виконання делегованих повноважень), визначалися в „ручному” режимі, не враховували галузевих нормативів і вимог та не узгоджувалися з ними.

Відповідно, реформою системи міжбюджетних відносин в контексті децентралізації влади зазначена сфера була відкоригована. Зокрема, передбачалося до 01.01.2015 року (пункт 10 Розділу „Прикінцеві та перехідні положення” Бюджетного кодексу України): проведення інвентаризації всіх нормативно-правових актів, що регламентують застосування галузевих нормативів при здійсненні видатків місцевих бюджетів; затвердження державних соціальних стандартів і нормативів в описовому та вартісному

вигляді за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень у розрахунку на середньостатистичну адміністративну одиницю.

Консультантом експертів з фіскального федералізму, децентралізації і місцевого публічного фінансування Ради Європи та Інституту Світового банку Б. Дафлоном для проведення політики фінансового вирівнювання територій справедливо координатором визначає центральну владу. Експерт говорить, що „Центральна влада є більш ефективною, ніж регіональні і місцеві органи влади в забезпеченні перерозподілу доходів від багатих до бідних і встановлення мінімальних стандартів надання державних послуг у різних регіонах” [373, с. 278]. У такому аспекті робимо висновок, що хоча формально урядом України як координатором політики фінансового вирівнювання територій у державі, розроблено соціальні стандарти та нормативи для всіх соціальних видатків [224], які потребують базового (мінімального) рівня надання послуг, і бюджети складають, ґрунтуючись на вимогах цих норм і стандартів, однак реально в Україні ще немає кількісних параметрів державних соціальних гарантій публічних послуг. А завданням фінансового вирівнювання в державі визначають приведення у відповідність доходів місцевих бюджетів в розрахунку на особу до такого рівня забезпечення видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одного громадянина, які тотожні середньому для країни рівню видатків.

Видатки місцевих бюджетів, обчислені в розрахунку на одну особу, дають змогу оцінити територіальні особливості фінансування публічних послуг. Розглянемо стан фінансового вирівнювання територій у 2002-2014 рр. за допомогою таких показників: середнього рівня доходів та видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу до та після одержання міжбюджетних трансфертів, а також оцінимо ефективність системи фінансового вирівнювання територій до 1 січня 2015 року, через фактор збалансованості зазначених показників.

Розрахунковий обсяг доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) на одну особу (показник бюджетної забезпеченості) зростає в усіх без винятку регіонах (табл. 4.2).

Таблиця 4.2

**Доходи місцевих бюджетів України (без міжбюджетних трансфертів)
у розрахунку на одиницю населення в 2002 – 2014 роках**

| Роки Показник | Станом на 1 січня відповідного року | | | | | | | | |
|--|-------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Середнє значення для України, грн | 403,1 | 472,2 | 480,2 | 643,6 | 852,0 | 1 895,9 | 2 211,2 | 2 312,0 | 2 356,7 |
| Максимальне/мінімальне значення | м. Київ/ Тернопільська область | м. Київ/ Тернопільська область | м. Київ/ Тернопільська область | м. Київ/ Тернопільська область | м. Київ/ Тернопільська область | м. Київ/ Тернопільська область | м. Київ/ Закарпатська область | м. Київ/ Закарпатська область | м. Київ/ Закарпатська область |
| Максимальне/мінімальне значення, грн | 1 624,1/ 186,3 | 1 614,5/ 228,0 | 1 615,1/ 226,3 | 2 164,2/ 302,6 | 3 108,1/ 374,1 | 3 876,2/ 965,6 | 4 378,6/ 1 093,6 | 4 512,4/ 1 163,6 | 5 149,2/ 1 255,8 |
| Співвідношення максимального та мінімального значень, рази | 8,7 | 7,1 | 7,1 | 7,2 | 8,3 | 4,0 | 4,0 | 3,9 | 4,1 |
| Розмах варіації, грн | 1 437,8 | 1 386,5 | 1 388,8 | 1 861,6 | 2 734,0 | 2 910,6 | 3 285 | 3 348,8 | 3 893,4 |

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби, Міністерства фінансів та Рахункової палати України.

Відповідно до даних табл. 4.1, мінімальне значення рівня доходів місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу в Україні (без міжбюджетних трансфертів) у 2002 – 2006 рр. належало Тернопільській області, у 2011 – 2014 рр. – Закарпатській області. Максимальне значення рівня доходів місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу в Україні (без міжбюджетних трансфертів) щороку належало місту Києву. Показник бюджетної забезпеченості диференціювався в межах від 3,9 до 8,7 раза, а це суттєво гальмувало можливості децентралізації бюджетної системи України.

Дані розподілу регіонів України за показником бюджетної забезпеченості в досліджуваному періоді (табл. 4.3, дод. Е) свідчать про те,

що показник доходів місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу (без міжбюджетних трансфертів) лише у двох із 27 регіонів (у Тернопільській та Закарпатській областях) становив менше як $\frac{1}{2}$ від середнього для України значення. Варто зазначити, що за 2014 р. дані подано за 25 регіонами (відповідно, без АРК та м. Севастополь – оскільки півострів тимчасово окупований).

Таблиця 4.3

**Розподіл 27 регіонів за показником бюджетної забезпеченості
(до отримання міжбюджетних трансфертів;
середній показник по Україні – 1)**

| Регіони \ Інтервал | Менше 0,50 | 0,51–0,75 | 0,76–0,99 | 1,00–2,00 | Більше 2 |
|---|------------|-------------|-------------|------------|----------|
| Кількість регіонів групи станом на 1.01.2003 року | 1 регіон | 14 регіонів | 6 регіонів | 5 регіонів | 1 регіон |
| Кількість регіонів групи станом на 1.01.2007 року | 1 регіон | 13 регіонів | 6 регіонів | 6 регіонів | 1 регіон |
| Кількість регіонів групи станом на 1.01.2012 року | – | 11 регіонів | 7 регіонів | 8 регіонів | 1 регіон |
| Кількість регіонів групи станом на 1.01.2013 року | 1 регіон | 9 регіонів | 8 регіонів | 9 регіонів | – |
| Кількість регіонів групи станом на 1.01.2014 року | 1 регіон | 9 регіонів | 8 регіонів | 9 регіонів | – |
| Кількість регіонів групи станом на 1.01.2015 року | – | 8 регіонів | 11 регіонів | 5 регіонів | 1 регіон |

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби, Міністерства фінансів та Рахункової палати України.

Станом на 01.01.2015 року у 8 регіонів (тобто, третини регіонів України) доходи місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу (без міжбюджетних трансфертів) перебували в межах 0,51 – 0,75, а в 11 регіонів – в межах 0,76 – 0,99 середнього для України значення.

Зростання видатків у розрахунку на одного мешканця відображають дані табл. 4.3. Станом на 01.01.2015 року максимальний показник видатків був у столиці – 7 673,7 грн. на особу, а мінімальний – у Луганській області – 2 884,4 грн на особу. Тобто, варіація становила 4789,3 грн., на що, звичайно, вплинули події на сході країни.

**Видатки місцевих бюджетів України (без міжбюджетних трансфертів)
у розрахунку на одиницю населення в 2003–2014 роках**

| Показник | Станом на 1 січня відповідного року | | | | | | | | |
|---|-------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Україна, грн | 514,3 | 656,8 | 817,7 | 1 105,5 | 1 546,6 | 3 901,3 | 4 853,2 | 4 798,8 | |
| Максимальне значення/ мінімальне значення | м. Київ/ Чернівецька область | м. Київ/ Луганська область | м. Київ/ Тернопільська область | м. Київ/ Луганська область | м. Київ/ Луганська область | м. Київ/ Луганська область | м. Київ/ Львівська область | м. Київ/ Луганська область | м. Київ/ Луганська область |
| Максимальне значення/ мінімальне значення, грн | 1 033,4/ 434,9 | 1 451,1/ 538,0 | 1 847,5/ 670,8 | 2 633,7/ 891,5 | 3 371,0/ 1 284,4 | 5 213,3/ 3 421,7 | 8 363,5/ 4 269,0 | 6 153,1/ 4143,7 | 7 673,7/ 2 884,4 |
| Співвідношення максимального та мінімального значень, рази | 2,4 | 2,7 | 2,8 | 3,0 | 2,6 | 1,5 | 2,0 | 1,5 | 2,7 |
| Розмах варіації, грн | 598,5 | 913,1 | 1 176,7 | 1 742,2 | 2 086,6 | 1 791,6 | 4 094,5 | 2 009,4 | 4789,3 |

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби, Міністерства фінансів та Рахункової палати України.

Зазначимо, що рівень видатків місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) перевищував середнє для України значення: станом на 01.01.2003 року у семи регіонах – у м. Києві, м. Севастополі, Автономній Республіці Крим, Київській, Волинській, Харківській, Запорізькій областях; станом на 01.01.2004 року у чотирьох регіонах – у м. Києві, м. Севастополі, Автономній Республіці Крим, Київській області; станом на 01.01.2005 року у трьох регіонах – у м. Києві, м. Севастополі, Автономній Республіці Крим; станом на 01.01.2006 року у трьох регіонах – у м. Києві, м. Севастополі, Автономній Республіці Крим; станом на 01.01.2007 року у чотирьох регіонах – у м. Києві, м. Севастополі, Автономній Республіці Крим, Київській області; станом на 01.01.2012 року – у п'ятнадцяти регіонах; станом на 01.01.2013 року та 01.01.2014 року – у чотирнадцяти регіонах; станом на 01.01.2015 року – у дванадцяти регіонах – Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Житомирська, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Рівненська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська областях, у м. Києві.

На нашу думку, з метою оцінювання фінансової незалежності (автономії) місцевих бюджетів в Україні загалом та в територіальному розрізі доцільно, використати показники власної бюджетної забезпеченості (доходи місцевих бюджетів, без міжбюджетних трансфертів, в розрахунку на одну особу, грн.), видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу (без міжбюджетних трансфертів) та власної бюджетної збалансованості місцевих бюджетів, як співвідношення цих показників (рис. 4.13).

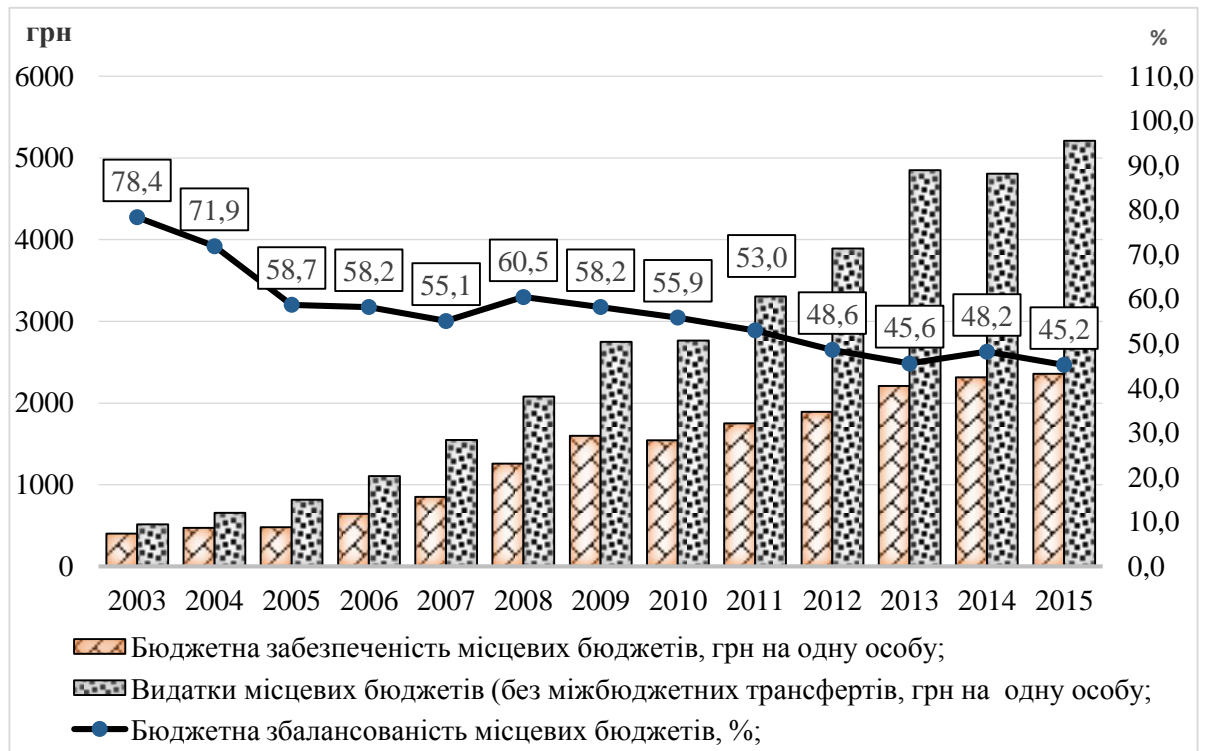


Рис. 4.13. Динаміка стану фінансової незалежності місцевих бюджетів в Україні (станом на 1 січня відповідного року)

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби, Міністерства фінансів та Рахункової палати України.

Відповідно до рис. 4.13 бачимо, що у 2002–2014 роках фінансова автономія місцевих бюджетів України неухильно знижується, що актуалізує питання перегляду пріоритетів фінансового вирівнювання територій. Зниження значення показника бюджетної збалансованості регіонів України з 78,4 % у 2002 році до 45,2 % станом на 01.01.2015 року є свідченням зростання вертикального фіскального дисбалансу. Тобто, на кінець 2014 року забезпечення кожної гривні видатків місцевих бюджетів їх доходами становило лише 45,2 %.

Політика фінансового вирівнювання територій проводиться з метою забезпечення компромісу загальнодержавних та місцевих інтересів та завдань, зокрема для локальної безпеки держави, в напрямі нівелювання вертикальних і горизонтальних дисбалансів. Ефективність зазначених заходів можна оцінити за показниками, які враховують загальні доходи, видатки і збалансованість місцевих бюджетів (після проведеного вирівнювання) (рис. 4.14).



Рис. 4.14. Характеристика ефективності фінансового вирівнювання територій в Україні (станом на 1 січня відповідного року)

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби, Міністерства фінансів та Рахункової палати України.

Таким чином, система фінансового вирівнювання, яка працювала в Україні до кінця 2014 року була ефективною з точки зору бюджетного збалансування, про що свідчать дані рис. 4.14. Однак, якщо ми говоримо про децентралізацію, то система вирівнювання в державі, окрім ефективності, повинна бути якісною. А якості фінансовому вирівнюванню надає фінансова незалежність місцевого самоврядування (див. рис. 4.13). Тому, можна констатувати, що система фінансового вирівнювання в Україні вимагала нової якості шляхом встановлення нових пріоритетів, середньострокової

політики фінансового вирівнювання територій шляхом спрямування на розвиток, використання нової парадигми державної регіональної фінансової політики.

Тобто, можна зробити висновок про неможливість задоволення потреб українців у гарантованих Конституцією публічних послугах лише завдяки чинному механізму розмежування доходів і видатків, що передбачений Бюджетним кодексом, тобто, вертикального фінансового вирівнювання.

З метою надання нової якості політиці фінансового вирівнювання територій в Україні варто застосувати досвід країн, де така політика ефективна. „Практика успіху в побудові ефективної трансфертної політики в зарубіжних державах показує, що фінансове вирівнювання як елемент застосування принципу справедливості бюджетної системи повинно забезпечувати дисбаланс між видатками на мешканця на різних територіях в межах 20 – 40 %. Якщо цей показник вище 40 % – жителі депресивної території відчують себе пригніченими (відчуття чужої держави), якщо нижче 20 % – втрачається стимул до нарощування доходів бюджету” [291, с. 78]

Коефіцієнт вирівнювання, що використовувався до 2015 року при розрахунку міжбюджетних трансфертів і нормативне значення якого наближалось до одиниці, тлумачився так: недостачу коштів буде компенсовано центром, а надлишок вилучатиметься. Саме тому величину цього коефіцієнта потрібно було знизити так, щоб компенсація чи вилучення коштів відбувалася не в повному обсязі, а в межах, що залишатимуть стимули для понаднормового виконання плану за доходами для „регіонів-донорів” і нарощування власного доходного потенціалу та підвищення рівня збирання податків „регіонами-реципієнтами”. Власне зазначений підхід було враховано при перебудові системи фінансового вирівнювання з вертикальної на горизонтальну, яка запрацювала від 01.01.2015 року.

Отже, ефективна система міжбюджетних відносин, побудована на принципах бюджетного федералізму, не сумісна з абсолютним фінансовим

вирівнюванням, оскільки повинна бути стимулювальною. Зауважимо, що для надання політиці фінансового вирівнювання територій середньострокового характеру, необхідно прийняти відповідний Закон, що закріпить за державою обов'язок забезпечити рівномірний просторовий розвиток її регіонів, сприяти досягненню єдиних обґрунтованих відповідно до ринкових умов стандартів рівня та якості життя населення, що забезпечить суспільний добробут на довгострокову перспективу.

4.3. Міжбюджетні трансферти у забезпеченні горизонтального фінансового вирівнювання соціально-економічного розвитку територій

Ринкові механізми не завжди можуть унеможливити та долати значні розбіжності в розвитку регіональної економіки, рівнях життя населення. В таких випадках держава повинна підтримувати певну однорідність територіального та соціального просторів, проводячи політику горизонтального вирівнювання територій.

Горизонтальний фінансовий дисбаланс виникає внаслідок нерівномірного розподілу доходної бази за територіями, що приводить до невідповідності обсягу існуючих фінансових ресурсів місцевих бюджетів завданням, які покладають на ці територіальні одиниці одного рівня, відповідно до визначених стандартів.

Основне завдання фінансового вирівнювання територій для покращення стандартів життя та добробуту громадян – компенсація різниці у фінансовій спроможності органів влади (для вищого фінансування „бідних” територій) та в обсязі необхідних видатків місцевих бюджетів (для територій, які внаслідок існуючих особливостей та потреб місцевих громад або витрачають більше для реалізації своїх повноважень, або виконують додаткові функції).

Однак фінансове вирівнювання територій не повинне полягати у абсолютній „зрівнялівці”, яка позбавляє органи місцевого самоврядування

можливості кращого вирішення питань власного розвитку. Бюджетний перерозподіл, який не матиме об'єктивного оцінювання обсягів вирівнювання – розмірів надання фінансової допомоги територіям – містить і моральний ризик: фінансово сильніші регіони “караються” через надання трансфертів до Державного бюджету в міру того, як їх економічне зростання та успіх збільшує різницю між ними та економічно слабшими регіонами. І зворотній ефект – економічно слабші території втрачають право на міжбюджетні трансферти з Державного бюджету внаслідок зростання їх доходної бази, тобто, відсутня вигода від додаткової мобілізації доходів (з одночасною втратою права на отримання частини бюджетних коштів).

Таким чином, однією з причин виникнення горизонтальних дисбалансів є існування так званих бідних (бюджети-реципієнти) і багатих (бюджети-донори) територій. Обсяг міжбюджетних трансфертів, які передаються до місцевих бюджетів (донорське навантаження держбюджету) значно перевищує відповідні надходження міжбюджетних трансфертів до державного бюджету (донорське навантаження місцевих бюджетів), тобто, чинна система міжбюджетних відносин негативно впливає на соціально-економічний розвиток регіонів, оскільки місцеві бюджети високо залежні від трансфертів.

Власне з метою подолання горизонтальний дисбалансу чи, іншими словами, вирівнювання територіальної диференціації фінансового потенціалу територій, надаються міжбюджетні трансферти з державного бюджету, а їх основною ідеєю є “...компенсація різниці у державних фінансових можливостях, які випливають з децентралізації фіскальної відповідальності” [375, с. 32]

Узагальнимо виконання положень Європейській хартії місцевого самоврядування в Україні та можливості його вдосконалення:

– щодо принципу автономії, необхідними залишаються: передача в процесі децентралізації на місця не лише функцій, а й необхідних ресурсів, повноважень, відповідальності; „Центр” має врахувати численні побажання

місцевих фінансових управлінь (які вони у вигляді пропозицій щороку надсилають до Києва) щодо вдосконалення формування та виконання місцевих бюджетів з метою фінансової спроможності органів місцевого самоврядування; зниження значення перерозподільчих процесів у державі, які притаманні українській політиці фінансового територіального вирівнювання (власне шляхом реальної автономії – фінансової, політичної, адміністративної – органів місцевого самоврядування);

– недопущення вилучень до бюджетів вищого рівня додаткових доходів та невикористаних чи додатково отриманих джерел доходу. Насамперед має бути стимул для громад працювати ефективно, на результат. Розуміння того, що та громада, яка працюватиме продуктивно, зможе більше витратити на свій розвиток. А станом до 2015 року мало того, що надходили завищені планові бюджетні показники, так ще той місцевий бюджет, що їх перевиконав, був „покараним” у наступному плановому періоді наступним їх підвищенням. Щодо невикористаних джерел доходу: часто кошти на виконання субвенцій надходили і в листопаді, тобто, часу на їх освоєння майже не залишалось (бо ж до кінця року їх необхідно було повернути). А в наступному році вказану субвенцію могли і не передбачити, адже її результат не контролювався (контролювали лише те, чи повернули недовикористані кошти). Також в контексті державно-приватного партнерства важливо забезпечити стимул до отримання додаткових джерел доходу, що власне спрямовуватимуться на розвиток територій;

– відшкодування видатків, що виникли внаслідок рішень, які було прийнято органами влади та управління вищого рівня. Тут можна багато говорити про надміру „роздуту” систему пільг в Україні. Насамперед мається на увазі, що якщо за рішенням уряду виникає будь-яка соціальна чи податкова пільга, від якої не доотримає місцевий бюджет, то має бути співрозмірна компенсація такому місцевому бюджету з державного бюджету. Плюс можливість кожної територіальної громади відстояти своє право за таке порушення з боку держави у суді. Наразі прецедентів, коли органи

місцевого самоврядування відстоювали порушення свого права на фінансову спроможність і виграли, немає (а порушення були). Варто розглянути можливість заміни пільг адресними грошовими допомогоюми;

– чіткого розмежування видаткових повноважень між державними та місцевими органами влади та управління: власне цей пункт (практично й у цій редакції) увійшов до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні;

– консенсусу між різними рівнями влади та управління з питань бюджетно-податкової політики. Можемо констатувати, що цей принцип в Україні, відповідно до Бюджетного Кодексу, реалізувався до сьогодні, і реалізуватиметься в майбутньому.

То ж бачимо, принципів мало, а беззастережно, станом на кінець 2014 року, можна говорити про виконання лише двох останніх (передостанній з вірою у результативність адміністративно-територіальної реформи).

Нерівномірність розміщення продуктивних сил територій спричинює диференціацію їх соціально-економічного розвитку та податкової бази, що пояснює існування горизонтальних фіскальних розбіжностей. Ще однією причиною горизонтальних дисбалансів є різний рівень потреб територій бюджетів одного рівня через виникнення на деяких територіях додаткового попиту на потреби чи різної вартості публічних послуг. Тобто, однаковий обсяг публічних послуг в розрахунку на одиницю населення, враховуючи об'єктивні фактори та передумови, матиме різну вартість.

В таблиці 4.4 кожному з 27 регіонів України присвоєно порядковий номер, що використовується нами для розрахунків та рисунків.

Необхідність проведення горизонтального фінансового вирівнювання пояснюється слабкою мобільністю робочої сили між регіонами, концентрацією економічного зростання у декількох регіонах. Здійснюючи горизонтальне фінансове вирівнювання, держава пропорційно розподіляє податкового тягар – для усунення чи зниження диференціації

податкоспроможності територій. Горизонтальне фінансове вирівнювання здійснюється задля забезпечення співставлення рівня публічних послуг на всій території держави в умовах аналогічного рівня оподаткування.

Таблиця 4.5

Регіони України та присвоєні їм порядкові номери

| Регіони | Присвоєні номери | Регіони | Присвоєні номери |
|---------------------------|------------------|--------------------|------------------|
| Україна | 0 | Миколаївська обл. | 14 |
| Автономна Республіка Крим | 1 | Одеська обл. | 15 |
| Вінницька обл. | 2 | Полтавська обл. | 16 |
| Волинська обл. | 3 | Рівненська обл. | 17 |
| Дніпропетровська обл. | 4 | Сумська обл. | 18 |
| Донецька обл. | 5 | Тернопільська обл. | 19 |
| Житомирська обл. | 6 | Харківська обл. | 20 |
| Закарпатська обл. | 7 | Херсонська обл. | 21 |
| Запорізька обл. | 8 | Хмельницька обл. | 22 |
| Івано-Франківська обл. | 9 | Черкаська обл. | 23 |
| Київська обл. | 10 | Чернівецька обл. | 24 |
| Кіровоградська обл. | 11 | Чернігівська обл. | 25 |
| Луганська обл. | 12 | м. Київ | 26 |
| Львівська обл. | 13 | м. Севастополь | 27 |

Визначальним показником економічного розвитку регіонів та ефективності використання їх економічного потенціалу вважають валовий регіональний продукт на одиницю населення (ВРП на одиницю населення) (див. Додаток Ж), зміну цього показника у 2003 – 2015 роках (станом на 1 січня відповідного року) відображає рис. 4. 15, а його диференціація за регіонами України наведена в Додатку 3.

Відповідно до рис. 4.15, спостерігаємо в часі тренд збільшення розриву ВРП на одного жителя, при цьому яскраво виділяється м. Київ (незмінний лідер за показником ВРП в розрахунку на одиницю населення), Дніпропетровська, Донецька, Полтавська, Запорізька області. Водночас, значення ВРП на одиницю населення перевищувало середнє для України значення у досліджуваному періоді в Київській області (станом на 01.01.2013 року) та Одеській (станом на 01.01.2003 року). Нерівності у ВРП

за регіонами не лише не зменшилася, але й зменшилось фіскальне значення традиційних індустріальних, сільськогосподарських областей та зросло значення столиці.

Ранги регіонів України щодо показника валового регіонального продукту на одного жителя (рис. 4.15) у 2003 – 2014 роках (станом на 1 січня відповідного року) наведено у Додатку Й, завдяки якому можна прослідкувати і сталість позицій рангів регіонів (усереднений ранг яких займав останні 5 позицій, у межах 22 – 27) впродовж 2003 – 2013 років відповідно були: Рівненська область (ранг 21), Херсонська (ранг 22), Хмельницька (ранг 22), Житомирська (ранг 23), Закарпатська (ранг 25), Тернопільська (ранг 26), Чернівецька (ранг 27) області. Відповідно, регіони-лідери цього періоду: м. Київ (ранг 1), Донецька (ранг 3), Дніпропетровська (ранг 3), Полтавська (ранг 4), Запорізька (ранг 5), Київська (ранг 6), Харківська (ранг 6) області.

Валовий регіональний продукт на одного жителя є узагальнюючим показником соціально-економічного розвитку регіону, що прямо свідчить про економічну диференціацію областей, зумовлюючи фінансові відмінності на горизонтальному рівні (табл. 4.6).

Відповідно до даних табл. 4.5, різниця між окремими регіонами за період 2003 – 2013 років значно поглибилася. Якщо станом на 01.01.2003 року співвідношення між максимальним та мінімальним значенням було 5,8:1, то станом на 01.01.2013 року – 6,7:1. Водночас, мінімальний обсяг ВРП у розрахунку на одиницю населення станом на 01.01.2013 року становив лише 14,9 % максимального, причому за період 2003–2013 років (станом на 1 січня відповідного року) зазначений показник не перевищував 17,2 %. Це акцентує на значній нерівномірності розподілу національного виробництва на території країни.

Диспропорції в соціально-економічному розвитку регіонів України значні породжують зростання нерівномірності бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів, у податкоспроможності регіонів.

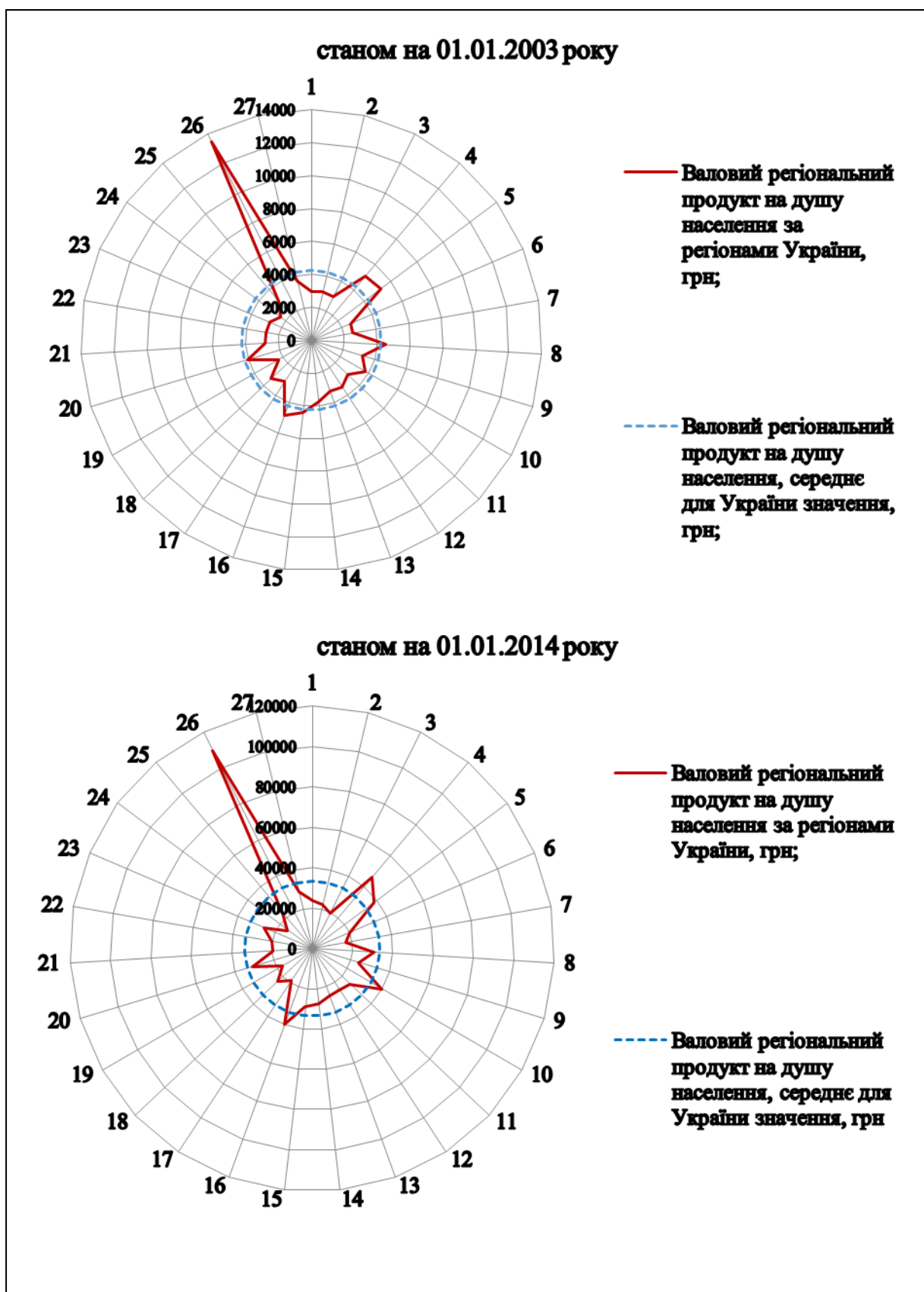


Рис. 4.15. Ранги регіонів України щодо показника валового регіонального продукту на одного жителя

Джерело: побудовано автором за даними Державної служби статистики України.

**Диференціація валового регіонального продукту на одиницю населення
за регіонами України у 2003–20013 роках
(станом на 1 січня відповідного року)**

| ВРП Роки | Середній показник, грн | Мінімальне значення (Min), грн | Максимальне значення (Max), грн | Max/ Min, рази | Min/ Max, % | Max/ середній, рази | Min/ середній, рази |
|-------------|------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|----------------------|-------------------|---------------------------|---------------------------|
| 2003 | 4 239 | 2 313 | 13 456 | 5,8:1 | 17,2 | 3,2 | 0,5 |
| 2004 | 5 114 | 2 741 | 16 697 | 6,1:1 | 16,4 | 3,3 | 0,5 |
| 2005 | 7 273 | 3 516 | 23 130 | 6,6:1 | 15,2 | 3,2 | 0,5 |
| 2006 | 9 372 | 4 603 | 28 780 | 6,3:1 | 16,0 | 3,1 | 0,5 |
| 2007 | 11 630 | 5 650 | 35 210 | 6,2:1 | 16,0 | 3,0 | 0,5 |
| 2008 | 15 496 | 7 369 | 49 795 | 6,8:1 | 14,8 | 3,2 | 0,5 |
| 2009 | 20 495 | 9 688 | 61 592 | 6,4:1 | 15,7 | 3,0 | 0,5 |
| 2010 | 19 832 | 9 383 | 61 088 | 6,5:1 | 15,4 | 3,1 | 0,5 |
| 2011 | 23 600 | 10 939 | 70 424 | 6,4:1 | 15,5 | 3,0 | 0,5 |
| 2012 | 28 488 | 13 228 | 79 729 | 6,0:1 | 16,6 | 2,8 | 0,5 |
| 2013 | 32 002 | 14 529 | 97 429 | 6,7:1 | 14,9 | 3,0 | 0,5 |

Джерело: складено автором за даними Державної казначейської служби, Міністерства фінансів та Рахункової палати України.

Області з найкращими економічними показниками мають суттєві екологічні проблеми, недостатньо розвинуту інфраструктуру, соціальну сферу. Водночас, екологічно безпечніші регіони (Волинська, Тернопільська, Чернівецька області) характеризують низькі економічні показники. Враховуючи екологічну забрудненість, витрати з надання державних та місцевих послуг будуть вищими у східних областях та Чорнобильській зоні, а також столиці та великих містах. Це викликає горизонтальні фінансові дисбаланси через існування так званих бідних і багатих територій, які відображає показник бюджетної забезпеченості.

Бюджетним кодексом України (стаття 7) передбачена низка принципів успішного функціонування місцевих бюджетів: збалансованості бюджетів, справедливості і неупередженості, незалежності та ефективності [36]. Водночас держава місцевим органам влади повинна надавати можливість на власний розсуд (в розумних межах) витратити свої доходи.

Території, бідні на розміщення продуктивних сил стабільно повинні підтримуватися центром до тієї межі, щоб досягти значення не вищого рівня доходів, який середній для країни, інакше – відбувається порушення економічної ефективності щодо тих територій, показник яких незначно перевищує середній рівень доходів. Висловлюючи думку з окресленої проблеми, відомий український фахівець сфери міжбюджетних трансфертів С. Слухай наголосив, що “навіть чи доцільно намагатися досягати стовідсоткового вирівнювання, адже у територіальних громадах мають бути дієві стимули плекати власну доходну базу та ефективно її експлуатувати” [309, с. 53]

Фахівці Світового банку, зробили висновок, що значні регіональні фінансові розбіжності можуть спричинити політичні розбіжності, що може навіть створити загрозу відділення. Загроза є дуже реальною: з 1975 року близько 40 нових країн були створені у відповідь на розпад існуючих політичних об'єднань. Бюджетні трансферти вирівнювання можуть запобігти таким загрозам і створюють відчуття участі в політичному житті [375, с. 19].

Індекс відносної податкоспроможності є одним із основних складників формули вирівнювання. Відповідно до статті 98 Бюджетного Кодексу 2010 року, це коефіцієнт, що визначає рівень податкоспроможності відповідного бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по Україні у розрахунку на одну людину [36]. Завдяки цьому коефіцієнту й розраховується прогнозований обсяг доходів, закріплених за бюджетами.

Відповідно до статті 98 Бюджетного кодексу України (редакція 2010 року) [36] встановлено, що індекс відносної податкоспроможності відповідних бюджетів буде змінюватися і переглядатися не частіше, ніж один раз на рік. Відповідно до статті 98 Бюджетного кодексу 2001 року [37] передбачалося, що він може переглядатися тільки раз на три роки. Такий стан речей давав змогу розглянути наступні варіанти розвитку подій: 1) у випадку зростання доходної бази місцевого бюджету, розрахункова фінансова спроможність території буде меншою за реальну, що слугує стимулом для

органів місцевого самоврядування – позитивну різницю не враховуватимуть при обчисленні дотації вирівнювання; 2) якщо реальна потреба за видатками зросте, то реальна фінансова спроможність буде меншою розрахункової, а обсяг дотації вирівнювання не переглядатимуть протягом зазначеного періоду.

Надмірна централізація розподілу фінансових ресурсів привела до абсурду – майже всі регіони нашої держави були дотаційними, а це суперечить логіці фінансової децентралізації та принципам бюджетного федералізму. Адже раціональним розвиток регіонів буде лише тоді, коли ефективна державна регіональна фінансова політика зробить реально можливим використання відносних переваг територій, а місцеві територіальні громади будуть зацікавлені в успішній діяльності. Тобто, в таких умовах стимулювання регіонів до їх прискореного розвитку – завдання пріоритетніше для системи міжбюджетних відносин, ніж механічне вирівнювання бюджетного забезпечення доходів місцевого самоврядування задля збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів.

З урахуванням змін до Бюджетного кодексу України, від 2015 року запроваджується новий механізм бюджетного регулювання та вирівнювання – горизонтальне вирівнювання податкоспроможності відповідного бюджету (рис. 4.16). Тобто існуючу систему збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів замінено більш прогресивною системою – вирівнювання податкоспроможності територій залежно від рівня надходжень на одного жителя [54]

Відмінено індикативне планування Мінфіном показників місцевих бюджетів та доведення їх до місцевих бюджетів (Міністерство фінансів не визначатиме і не доводитиме до місцевих бюджетів індикативні показники за доходами).

Відповідно до Бюджетного Кодексу України, з 1 січня 2015 року, при реалізації вирівнювання враховують значення індексу податкоспроможності відповідного обласного бюджету, бюджету міста обласного значення,

районного бюджету, бюджету об'єднаних територіальних громад за таким механізмом: якщо значення індексу:

| Рівень бюджету | Вид надходжень для вирівнювання |
|---|--|
| ➤ обласні бюджети | <ul style="list-style-type: none"> ✓ податок на прибуток підприємств (10 %) ✓ податок на доходи фізичних осіб (15 %) |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ бюджети міст обласного значення і районів ➤ бюджети об'єднаних територіальних громад | <ul style="list-style-type: none"> ✓ податок на доходи фізичних осіб (60 %) |
| ➤ м. Київ | ✓ вирівнювання не здійснюється |

Індекс податко-спроможності

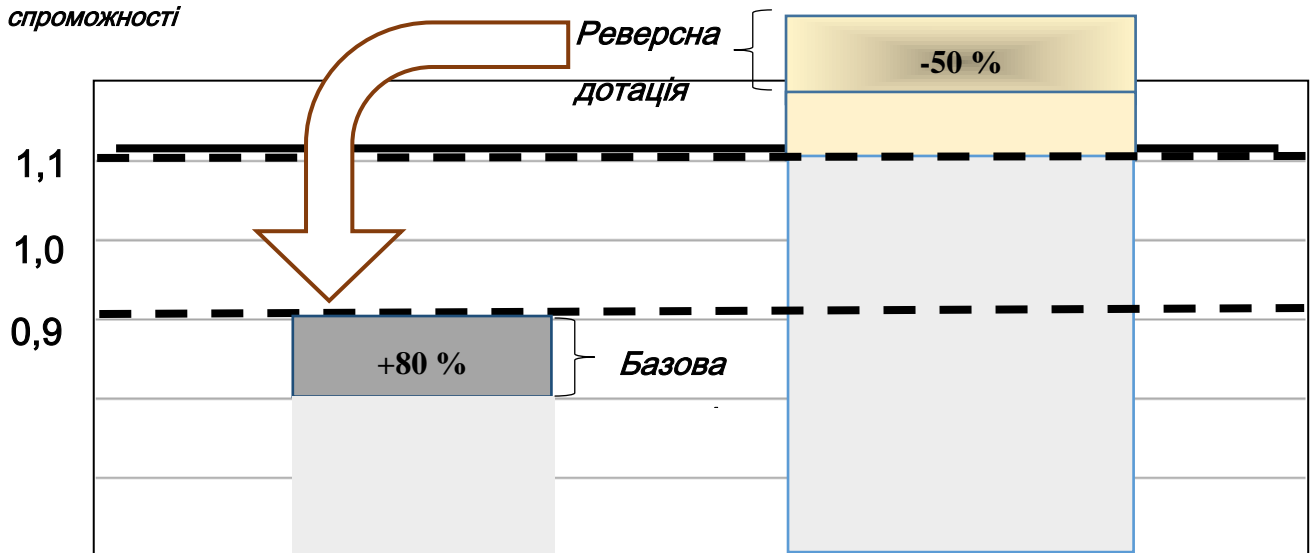


Рис. 4.16. Механізм горизонтального фінансового вирівнювання в Україні (з 2015 року)

Джерело: [54]

- в межах 0,9 – 1,1 – вирівнювання не відбувається;
- менше 0,9 – надається базова дотація відповідному обласному бюджету в обсязі 80 % суми, необхідної для досягнення значення такого індексу забезпеченості відповідного бюджету 0,9;
- більше 1,1 – передається реверсна дотація з відповідного обласного бюджету в обсязі 50 % суми, що перевищує значення такого індексу 1,1.

Тобто, надходження, які підлягають формулі вирівнювання для бюджетів міст обласного значення, районних бюджетів становлять 60 % податку від доходів фізичних осіб, а для обласних бюджетів це 10 % від податку на прибуток та 15 % від податку на доходи фізичних осіб.

Наприклад, горизонтальне вирівнювання податкоспроможності в Україні з 2015 року (тобто, фінансове територіальне вирівнювання за доходами) для певного регіону з розрахованим індексом податкоспроможності 2,6 (тобто в 2,6 рази більше, ніж у середньому по Україні) матиме вигляд: до держави належить перерахувати половину від 110 % за вашим коефіцієнтом податкоспроможності, тобто якщо в обраного регіону це 2,6, то межа 1,1 не забирається: $2,6 - 1,1 = 1,5 : 2 = 0,75$ (ділимо на 2, бо береться до уваги 50 % такого перебільшення), тобто, він отримує доходів по суті порівняно з середньо українським $1,1 + 0,75 = 1,85$.

Отже, мінімальна податкоспроможність місцевих бюджетів в Україні буде $0,8 \times 0,9 = 0,72$, тобто, тобто, 72 % від середнього значення для України (детальніше приклад обрахунку обсягів базової та реверсної дотації на 2015 рік буде розглянуто у Додатку Г).

Така система вирівнювання повинна сприяти зацікавленості місцевих органів влади залучати додаткові надходження та розширювати наявну базу оподаткування. Відповідно до рис. 4.16, вирівнювання відбувається лише за двома загальнодержавними податками: податком на прибуток підприємств приватного сектора економіки та податком на доходи фізичних осіб для бюджетів міст, районів та обласних бюджетів. Решта платежів у повному обсязі залишаються у розпорядженні місцевих органів влади.

Встановлено єдині нормативи відрахувань загальнодержавних податків (податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств) за кожною ланкою бюджету (статті 64, 66, 69, 69-1 Бюджетного кодексу України), з урахуванням видаткових повноважень, які фінансуються з відповідних бюджетів. Вирівнювання за іншими платежами не проводять, їх надходження в повному обсязі залишаються в розпорядженні місцевих органів

влади. Водночас, враховуючи особливий статус міста Києва, наданий йому Законом України „Про столицю України – місто-герой Київ” вирівнювання податкоспроможності бюджету міста Києва не здійснюється (йому закріплюється 40 % податку на доходи фізичних осіб та 10 % податку на прибуток).

Наукові пошуки дослідників бюджетного федералізму доводять важливість дієвих місцевих податків для сприяння місцевому економічному розвитку: “Найімовірніше, субнаціональна влада тоді зможе впливати на покращення публічних послуг, коли матиме змогу отримувати більшу частину додаткових податкових надходжень, генерованих завдяки підвищенню економічної активності” [398, с. 3]

До прийняття Податкового кодексу України [276] місцева влада в Україні мала обмежені джерела надходжень. Місцеві податки і збори становлять в цей час менше 2 % доходів місцевих бюджетів (за фіскальним значенням не виступають у ролі основних надходжень місцевих бюджетів), немає підтримки розвитку місцевої інфраструктури (значення якої якраз і зростає в умовах соціальних та економічних зрушень). Важливим кроком стала відмова від неефективних податків і зборів (надходження від яких часто не покривали навіть витрат на податкове адміністрування) (рис. 4.17).

У статті 10 Податкового кодексу України до місцевих податків було віднесено податок на нерухоме майно (відмінне від земельної ділянки) та єдиний податок, а до місцевих зборів: збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, збір за місця для паркування транспортних засобів, туристичний збір [276].

Фіскальне значення місцевих податків та зборів (не зважаючи на те, що вже декілька років поспіль спостерігаємо збільшення частки таких податкових надходжень від 1,0 % до 8 %) у доходах місцевих бюджетів залишається незначним (основним чинником зростання питомої ваги місцевих податків і зборів стали надходження від єдиного податку,

включеного до їх складу з 2011 року внаслідок прийняття Податкового кодексу; єдиний податок є найвагомим серед місцевих податків і зборів).

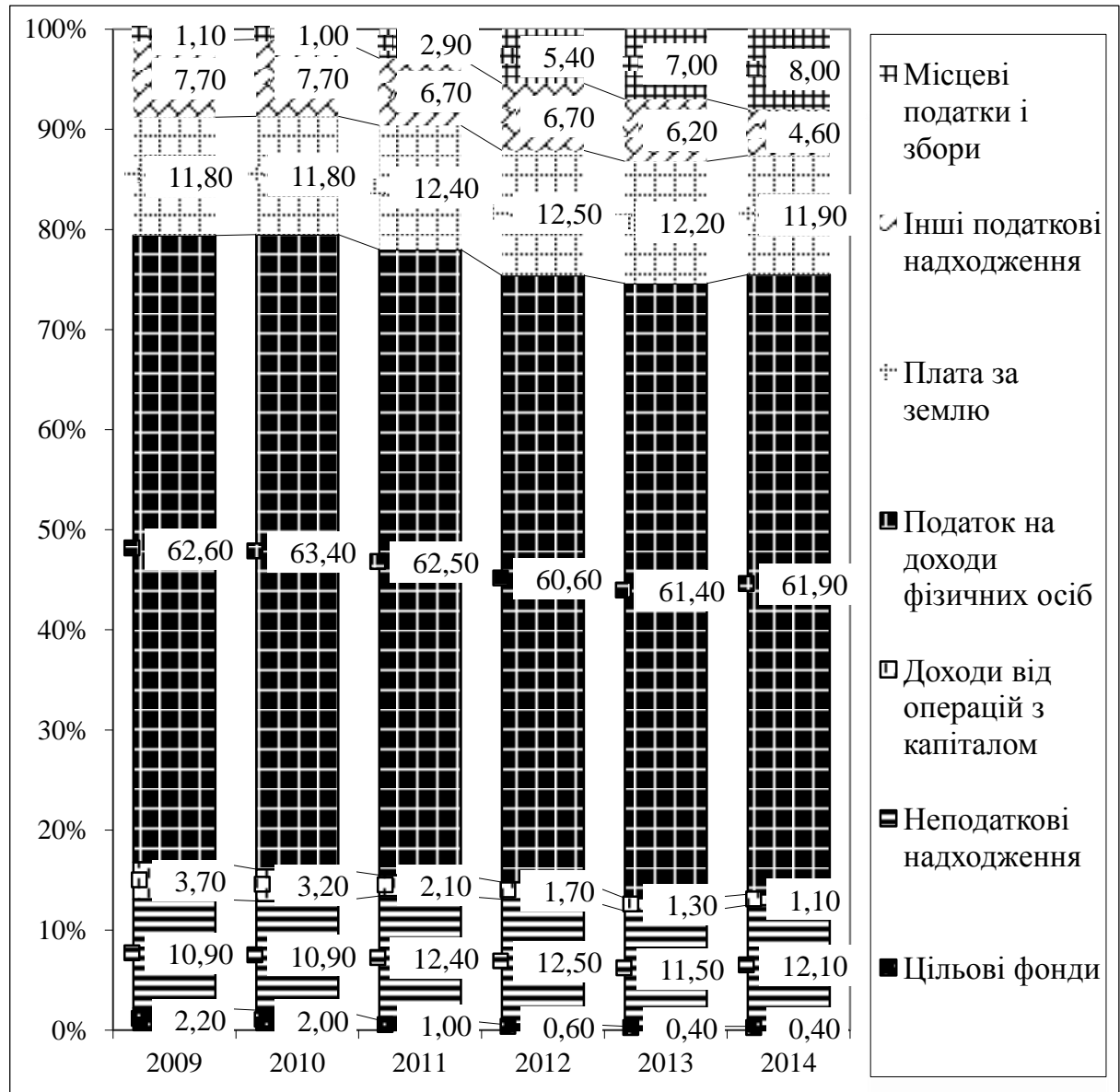


Рис. 4.17. Структура доходів місцевих бюджетів у 2009–2014 роках

Джерело: складено автором за [39, с. 54]

Ситуацію з наповнення місцевих бюджетів погіршувало й те, що органи місцевого самоврядування були позбавлені дієвих інструментів збільшення податкових надходжень до місцевих бюджетів. Використання значного резерву зростання надходжень до місцевих бюджетів внаслідок детінізації економіки, легалізації заробітних плат сповільнюється реальними повноваженнями з мобілізації таких ресурсів, адже такі завдання насамперед

повинна виконувати держава, якісно змінюючи структуру економіки та запускаючи важелі її зростання.

І це при тому, що місцеві податки та збори становлять значну частку доходів органів місцевого самоврядування в країнах ЄС, зокрема у Великобританії – 37 %, у Німеччині – 46 %, у Франції – 67 % [60, с. 2 – 6].

У 2014 напрацьовано та 2015 році впроваджено зміни до Бюджетного кодексу з питань бюджетної децентралізації, зміни до Податкового кодексу. Скорочено (трансформовано) кількість податків в Україні з 22 до 11: 7 загальнодержавних податків (податок на прибуток підприємств, податок на доходи фізичних осіб, податок на додану вартість, акцизний податок, екологічний податок, рентна плата, мито) і 4 місцеві податки та збори (податок на майно, єдиний податок, збір за місця для паркування, туристичний збір).

Відповідно до Податкового кодексу України, плата за землю належала до загальнодержавних податків і її ставки встановлювались винятково Податковим кодексом. На рівні закону було встановлено низку понижуючих спеціальних ставок податку для окремих категорій земель, зокрема земель залізниць та гірничодобувних підприємств. Окрім того, існували преференції зі сплати плати за землю порівняно з орендарями для суб'єктів господарювання, що використовували земельні ділянки на праві постійного користування. Як наслідок, бюджети місцевого самоврядування, до яких зараховувалась плата за землю, суттєво втрачали в обсязі надходжень. Досягненням системи міжбюджетних відносин 2014 року стали зміни щодо справляння плати за землю.

Прийняття 28 грудня 2014 року Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи” стало подією винятково важливого значення. Ним, зокрема, передбачено особливості справляння земельного податку, що сплачується до місцевих бюджетів. Прийняття цього Закону значно розширило повноваження органів місцевого самоврядування у формування

доходної частини бюджетів місцевого самоврядування за рахунок земельного податку. Цим Законом плата за землю закономірно віднесена до місцевих податків. Органам місцевого самоврядування надано право встановлювати ставки земельного податку в межах граничного розміру, верхню межу якого для всіх категорій земель, окрім сільськогосподарських угідь, підвищено втричі. Одночасно для суб'єктів господарювання, які мають земельні ділянки в постійному користуванні, але, відповідно до Земельного кодексу, не можуть мати їх на такому праві, максимальна ставка збільшена до 12 % від нормативної грошової оцінки, тобто до рівня максимального граничного розміру орендної плати за земельні ділянки державної та комунальної власності. Водночас, скасовано майже всі державні пільги з оподаткування цим податком для юридичних та фізичних осіб, у тому числі для органів державної влади, при цьому розширено повноваження місцевих рад щодо встановлення пільг зі сплати цього податку їхніми рішеннями [207 с. 62].

Отже, від 2015 року сільські, селищні, міські ради набули повну самостійність та відповідальність за формування доходів за рахунок земельного податку. Однак прийняття таких змін в останні дні 2014 року дало змогу органам місцевого самоврядування сповна скористатися всіма перевагами таких нововведень не одразу, а лише з початку 2016 року.

Переважання делегованих повноважень у структурі функцій місцевого самоврядування (рис. 4.18), централізоване регулювання ставок заробітної плати, обсягу зайнятості та матеріальних витрат бюджетних установ, які фінансуються коштами місцевих бюджетів, суперечать автономії місцевих бюджетів.

Місцевому самоврядуванню під час проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні повинні бути передані прилеглі до відповідних населених пунктів землі (із внесенням змін до Земельного кодексу), що забезпечить виконання принципу повсюдності місцевого самоврядування на всій території держави.

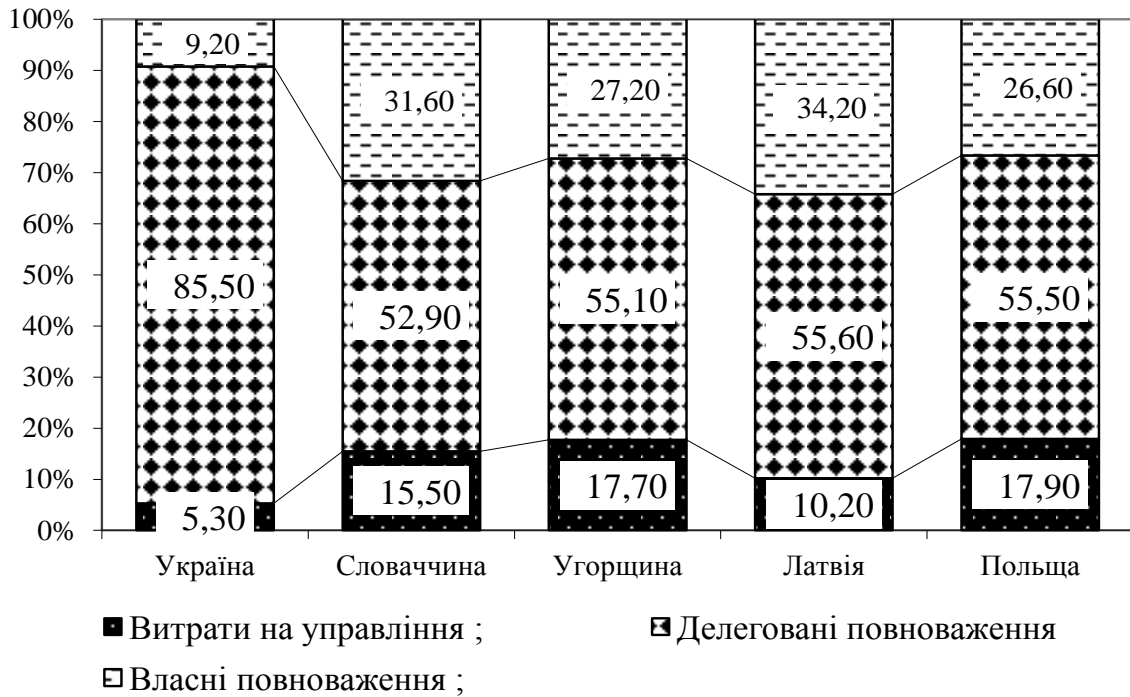


Рис. 4.18 Структура видатків місцевих бюджетів України, Словаччини, Угорщини, Латвії та Польщі

Джерело: складено автором за [308]

Впродовж тривалого періоду в Україні неякісне бюджетне планування на центральному рівні призводило до формування дефіциту місцевих бюджетів та погіршувало якість публічних послуг, що надавались органами місцевого самоврядування. Наслідками зростання ваги обсягу власних доходів місцевих бюджетів, спрямованих на забезпечення делегованих повноважень стали недофінансування та занепад житлово-комунальної сфери, місцевого транспорту, відсутність спроможності реалізації необхідних програм місцевого розвитку та покращення якості публічних послуг.

Окрім того, частка видатків місцевих бюджетів на виконання органами самоврядування власних повноважень (благоустрій, утримання і розвиток інфраструктури, транспортне забезпечення) найменша серед країн Європи (рис. 4.18).

Одночасно цим погіршується економічна структура видатків місцевих бюджетів. Місцеві бюджети насамперед забезпечують виплату заробітної плати працівникам бюджетних установ, оплату енергоносіїв, пільг і субсидій

населенню – виконують здебільшого функції “соціального гаманця”. В загальному обсязі видатків більшості місцевих бюджетів частка видатків, що припадає на захищені статті в середньому становить 80 – 85 % (табл. 4.7) [244].

Таблиця 4.7

**Структура видатків місцевих бюджетів за економічною класифікацією
у 2012–2014 роках**

| Видатки місцевих бюджетів | Роки | | | | | |
|---|-------------------------------------|--------------------------------------|----------|--------------------------------------|----------|--------------------------------------|
| | Станом на 1 січня відповідного року | | | | | |
| | 2013 рік | | 2014 рік | | 2015 рік | |
| | % | | % | | % | |
| Капітальні видатки | 6,5 | | 6,5 | | 6,2 | |
| Інші поточні видатки | 7,3 | | 6,5 | | 9,3 | |
| Субсидії і поточні трансферти підприємствам (установам, організаціям) | 10,2 | | 4,6 | | 8,8 | |
| Обслуговування боргових зобов’язань | 0,6 | Захищені статті видатків – 76,0 % | 0,7 | Захищені статті видатків – 82,4 % | 0,6 | Захищені статті видатків – 75,7 % |
| Поточні трансферти населенню на соціальне забезпечення | 20,1 | | 23,2 | | 23,2 | |
| Поточні трансферт органам державного управління інших рівнів | 0,5 | | 0,7 | | 0,9 | |
| Оплата комунальних послуг та енергоносіїв | 6,3 | | 5,9 | | 5,1 | |
| Продукти харчування | 2,7 | | 2,9 | | 2,8 | |
| Медикаменти та перев’язувальні матеріали | 1,9 | | 2,0 | | 1,8 | |
| Оплата праці з нарахуваннями | 43,9 | | 47,0 | | 41,3 | |

Джерело: Складено автором за [40, с. 65].

Не дивно, що рівень бюджетної залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету України щорічно зростає (див. рис. 4.9). Надмірна соціальна спрямованість видатків місцевих бюджетів в Україні фактично унеможливорює вкладання інвестицій в економічний розвиток територій. Органи місцевого самоврядування не мали можливості вільно розпоряджатися своїми коштами, у місцевих бюджетах залишалися непогашеними значні обсяги бюджетних зобов’язань, оскільки кошти блокувалися та затримувалося проведення платежів системою Державного казначейства України (такими затримками на рахунках казначейства покривався дефіцит Державного бюджету).

З урахуванням змін до Бюджетного кодексу України, з 2015 року запроваджується новий механізм бюджетного регулювання та вирівнювання – горизонтальне вирівнювання податкоспроможності відповідного бюджету (див. рис. 4.16). Тобто, нова формула вирівнювання вже передбачає стимули для місцевих органів влади. Таке вирівнювання стосується областей, міст обласного значення, районів. Важливим є той аспект, що розрахунки проводяться за фактом виконання бюджету в минулому році. Тому до початку бюджетного періоду місцеві ради вже розрахують свій трансферт, який дозволяє їм приймати місцевий бюджет незалежно від Державного, а це додає бюджетної самостійності місцевим бюджетам.

Бюджетну автономію місцевих бюджетів також забезпечуватимуть самостійне формування місцевих бюджетів (стаття 75 Бюджетного кодексу) та незалежне від термінів прийняття державного бюджету затвердження місцевих бюджетів (Кодексом визначений лише кінцевий термін затвердження місцевих бюджетів – до 25 грудня року, що передує плановому – стаття 77 Бюджетного кодексу).

Передбачено формування єдиного кошика доходів загального фонду місцевих бюджетів (без поділу на I та II кошики) та розширення джерел його формування завдяки:

- переданню доходів з Державного бюджету (100 % плати за надання адміністративних послуг, 100 % державного мита, 10 % податку на прибуток підприємств приватного сектора економіки);

- запровадженню акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі підакцизних товарів (пиво, алкогольні напої, тютюнові вироби, нафтопродукти) за ставкою 5 відсотків вартості реалізованого товару;

- розширенню бази оподаткування податку на нерухомість шляхом включення до оподаткування цим податком комерційного (нежитлового) майна та автомобілів з великим об'ємом двигуна;

– збільшенню нормативу зарахування до місцевих бюджетів екологічного податку з 35 % до 80 %.

Окрім того, місцеві бюджети також отримуватимуть базову дотацію для підвищення фіскальної спроможності їхніх бюджетів.

Щодо акцизного податку з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі нафтопродуктів як джерела надходжень місцевих бюджетів виникли два проблемні моменти [54].

– податок повинен стягуватися за місцем перебування колонки з бензином, але цього прямо не написано у законі;

– заправки розміщені нерівномірно. Цю проблему буде усунуто в процесі адміністративно-територіальної реформи, бо території прогнозних громад будуть приблизно однаковими за площею і на них однозначно будуть заправки.

Не можна сказати, що таке джерело надходжень, як акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлі нафтопродуктів зрівноважить потреби у ремонті доріг, однак з'явилося зацікавлення органів місцевого самоврядування у бізнесі, який раніше нічого, окрім екологічної шкоди, не приносив [54].

Міжбюджетні трансферти використовують “...для забезпечення приблизної відповідності витратних потреб різних рівнів субнаціональних урядів. Вони також можуть використовуватися з метою досягнення національних, регіональних і місцевих цілей, таких, як справедливість і рівність, а також створення спільного економічного союзу. Структура цих переказів створює стимули для національних, регіональних та місцевих органів влади, що впливають на фінансове управління, макроекономічну стабільність, справедливий розподіл, ефективність розподілу та надання державних послуг” [375, с. 17].

Постановами Кабінету Міністрів розподіляються субвенції з державного бюджету України, а субвенції з інших місцевих бюджетів – рішеннями

відповідних рад. Ситуацію зі зростанням обсягу субвенцій ускладнює накладання їх цілей на делеговані функції місцевих бюджетів.

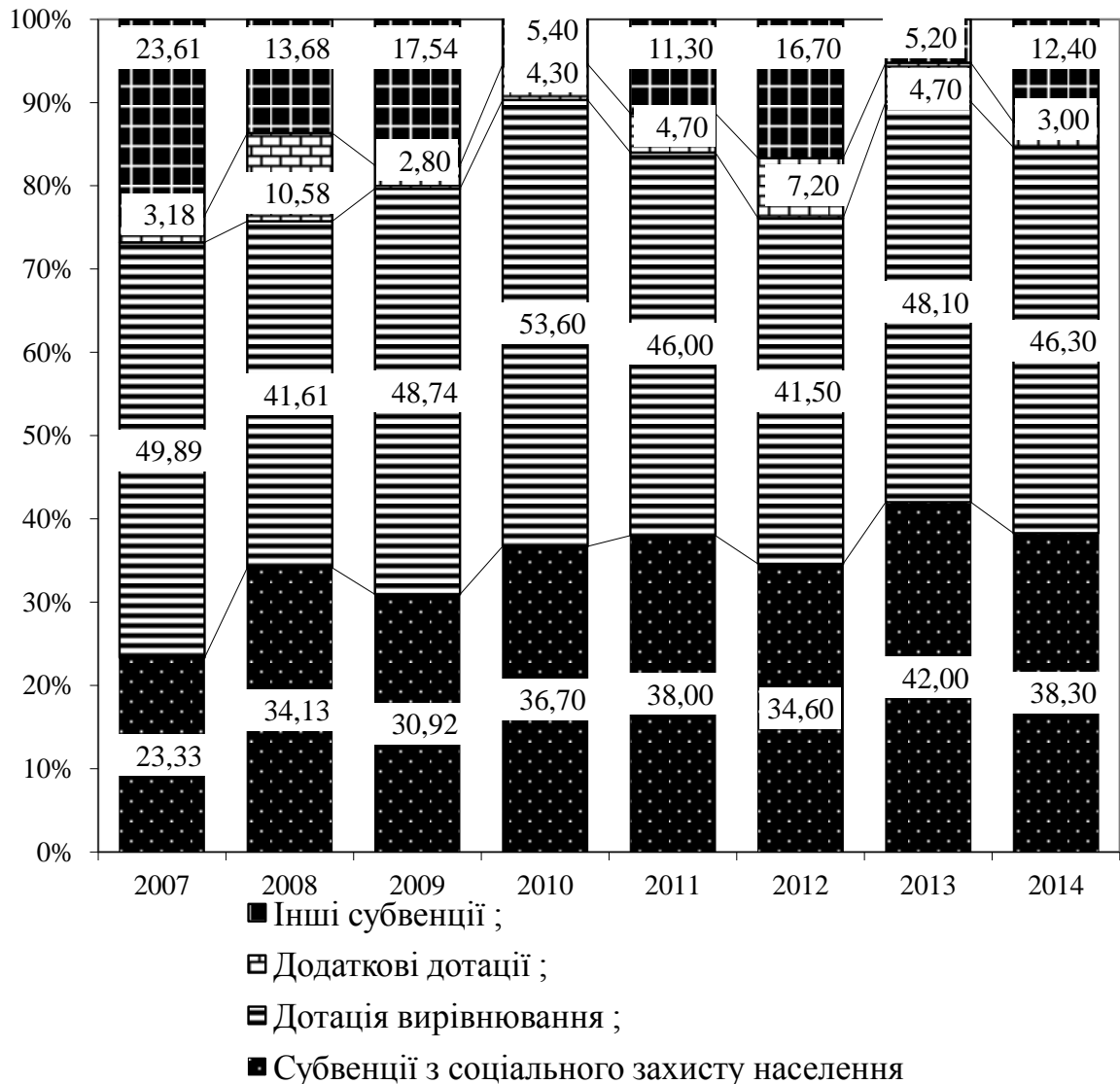


Рис. 4.19. Динаміка структури міжбюджетних трансфертів в Україні у 2007 – 2014 роках, %

Джерело: складено автором на основі [246]

Відповідно до рис. 4.19, найвагомими серед міжбюджетних трансфертів в Україні традиційно залишалися дотація вирівнювання (за результатами 2014 року це 46,3 %) та субвенції із соціального захисту населення (за результатами 2014 року це 38,3 %), інші надходження: додаткові дотації у 2014 році – 3,0 %, інші трансферти – 12,4 % (до складу

інших трансфертів входять субвенції капітального спрямування та інші субвенції). Однак збільшення цільових дотацій з Державного бюджету є ненадійним джерелом фінансування місцевих бюджетів.

Також недоліком бюджетного забезпечення у зазначений період були відсутність у органів місцевого самоврядування політичної здатності та правових можливостей для забезпечення режиму суворої економії внаслідок впорядкування мережі та чисельності працюючих соціально-культурної сфери, а також процес надання пільг (зокрема, пільгового проїзду окремих категорій громадян). Здебільшого чинним законодавством заборонене скорочення існуючої мережі установ. Водночас, на державному рівні всебічно регламентуються видатки місцевих бюджетів. Вони орієнтуються не на громадянина-споживача, а на утримання таких установ (штатні нормативи, педагогічне навантаження розраховувались відповідно до кількості ліжок, класів).

У таких умовах для стабільного виконання делегованих повноважень, органи місцевого самоврядування щороку змушені були відволікати все більше доходів від реалізації власних повноважень (рис. 4.20).

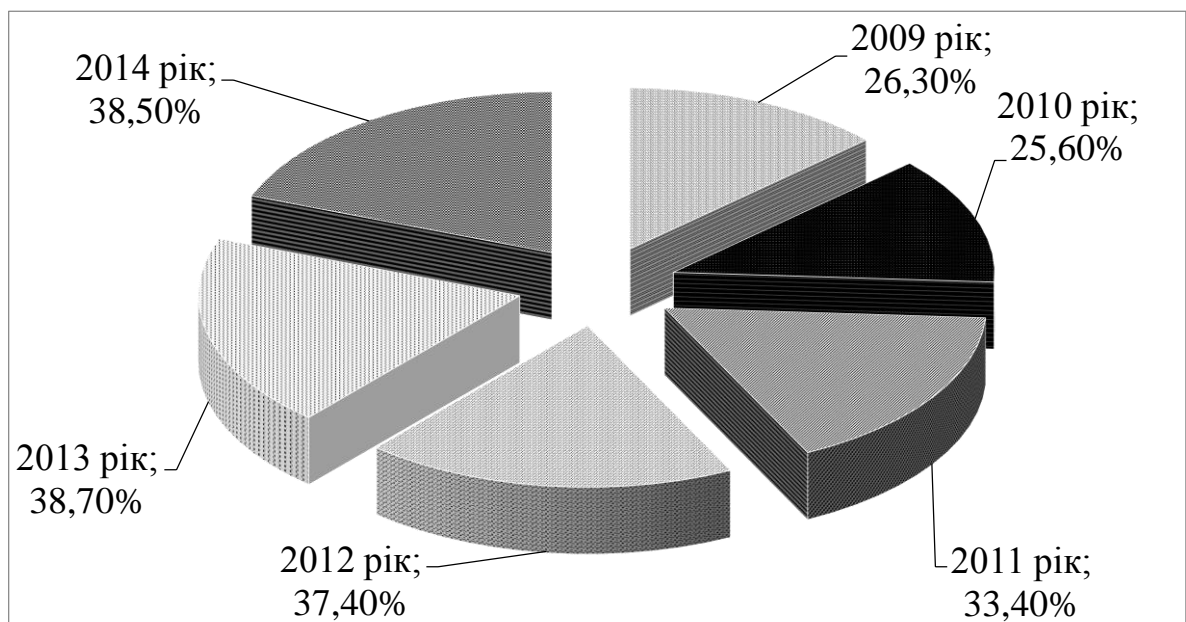


Рис. 4.20. Питома вага обсягу власних доходів місцевих бюджетів, спрямованих на забезпечення делегованих повноважень у 2009 – 2014 роках, %

Джерело: складено автором за [308]

Оскільки субвенції розподіляються пропорційно чисельності населення регіону, перевагу під час розподілу отримували території найбільш розвинуті економічно та із значною кількістю населення— м. Київ, м. Дніпропетровськ та м. Донецьк, була відсутня чіткість, послідовність та стабільність критеріїв розподілу субвенцій, що ускладнювало передбачуваність та планування їх використання.

На міжнародних фінансових ринках (до внесення змін у Бюджетний кодекс від 28 грудня 2014 року) позики могли отримувати лише великі міста, іншим залишалася лише можливість запозичення на українському ринку (що вимагало більших затрат). Усі місцеві проекти запозичень затверджувало Міністерство фінансів України, причому місцеві зобов'язання Урядом не гарантувалися. А місцеві бюджети, внаслідок високої фіскальної залежності від системи міжбюджетних трансфертів, не здатні були в повному обсязі відповідати за взяті зобов'язання.

У новій системі міжбюджетних відносин, впровадженій з 1 січня 2015 року бюджетну самостійність місцевих бюджетів відображають такі положення Бюджетного кодексу [54]

- самостійне формування місцевих бюджетів на основі закріплених стабільних доходних джерел і видаткових повноважень та основних параметрів, визначених у проекті Державного бюджету, поданому Урядом до Парламенту до 15 вересня року, що передує плановому (стаття 75);

- незалежне від термінів прийняття Державного бюджету формування та затвердження місцевих бюджетів – до 25 грудня року, що передує плановому (стаття 77);

- спрощення процедури надання місцевих гарантій та здійснення місцевих запозичень від міжнародних фінансових організацій шляхом запровадження принципу „мовчазної згоди” при погодженні таких операцій з Мінфіном (стаття 74);

- надано право здійснювати місцеві зовнішні запозичення усім містам обласного значення (стаття 16);

– надання права самостійного вибору установи (в органах Казначейства чи установах банків) з обслуговування коштів бюджету розвитку місцевих бюджетів та власних надходжень бюджетних установ (стаття 78);

– самостійне регулювання ставок податків на нерухомість та землю та надання пільг по їх сплаті.

Також розгортання реформи системи міжбюджетних відносин з початку 2015 року із статусу делегованих повноважень вивело всі ті видаткові повноваження, що не мають винятково „державного” компонента: культура, спорт, управління, дошкільна та позашкільна освіта. Середню освіту, всі три рівні охорони здоров’я, підготовку робітничих кадрів виокремлено в окрему категорію, де трансферти з державного бюджету розраховуватимуться за вже напрацьованою схемою. Визначено механізм розрахунку обсягу субвенцій (освітньої, медичної субвенцій, субвенції на підготовку робітничих кадрів – на підставі державних соціальних стандартів і нормативів), які встановлені законом та іншими нормативно-правовими актами (стаття 94 Бюджетного кодексу України). Ці трансферти Міністерство фінансів надаватиме у формі субвенцій (Додаток К), чим звужує маневреність використання такого ресурсу органами місцевого самоврядування. Міністерство освіти і науки України та Міністерство охорони здоров’я України зобов’язані розробити галузеві стандарти надання таких послуг, і форма субвенцій відповідальними за стан у галузі робить відповідні центральні міністерства, а не органи місцевої влади. Щодо соціального захисту, то від органів місцевого самоврядування функція забрана в держаний бюджет і фінансуватиметься через територіальні органи Міністерства праці та соціальної політики України.

Висока частка субвенцій у видатках місцевих бюджетів свідчить про те, що їх розподіл між державним і місцевими бюджетами потребує перегляду. До речі, у місцевих бюджетах постсоціалістичних країн Європи частка

видатків на охорону здоров'я та соціальне забезпечення населення є удвічі нижчою, ніж в Україні [194].

Нова система вирівнювання, що запрацювала з 1 січня 2015 року, дає змогу залишати більшу частину коштів на місцях і є стимулювальною. Якщо раніше з місцевих бюджетів-донорів на користь державного бюджету вилучали весь обсяг перевиконання по доходах, то тепер лише 50 %. Унаслідок цього частина місцевих бюджетів із дотаційних перетворилися на донорів і таким чином менше залежать від прийняття рішень у центрі. Зокрема на 22 % зменшилась кількість дотаційних місцевих бюджетів, з тих, що мають прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом, а на 11,5% зросла кількість таких бюджетів-донорів (рис. 4.21).

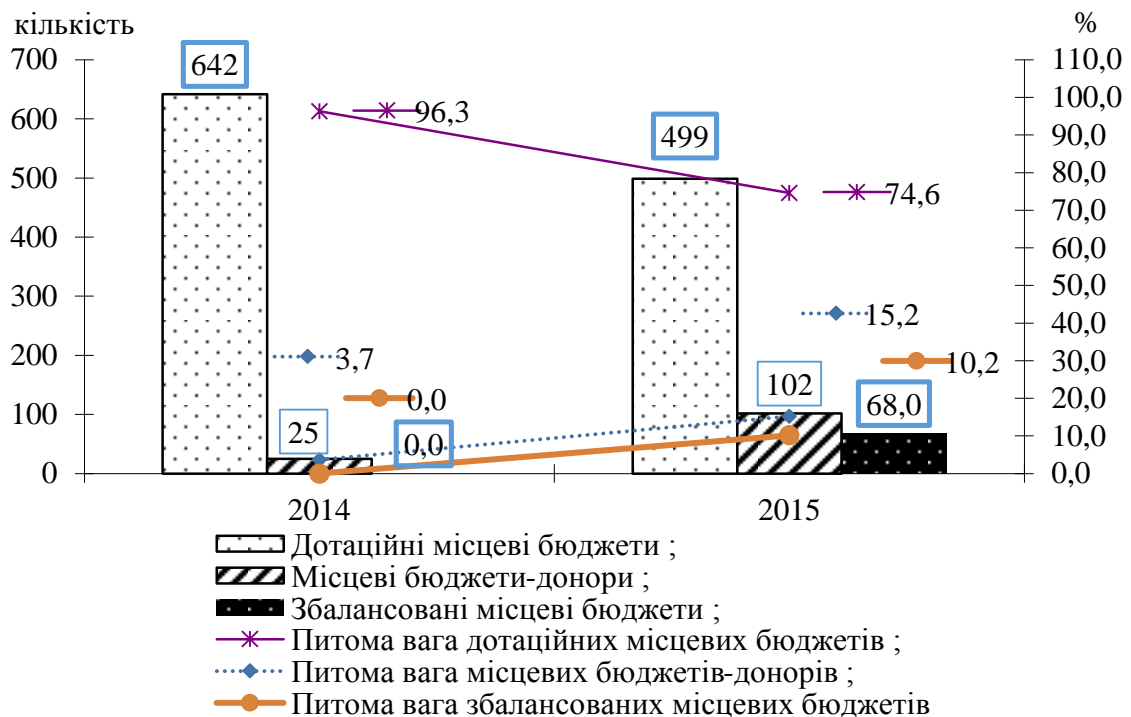


Рис. 4.21. Дотаційність місцевих бюджетів (які мають прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України) у 2014–2015 роках

Джерело: складено автором за даними [207, с. 21].

Окрім того, 10,2 % місцевих бюджетів стали повністю збалансованими. У 2014 році таких бюджетів взагалі не було (рис. 4.21). Відповідно, дані подано за місцевими бюджетами, які мають прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України. У 2014 році їх кількість становила 667, а

2015 року – 669. Отже, органи місцевого самоврядування зможуть забезпечити своїм громадянам якісніші послуги в бюджетній сфері.

Таким чином, оцінювання стану фінансового вирівнювання територій в державі загалом і в розрізі конкретного регіону – гнучкий інструмент, яким зможуть менеджери і політики публічного сектора на різних рівнях врядування оперувати під час управління міжбюджетними трансфертами на різних рівнях бюджетної системи. Відсутність єдиної законодавчо встановленої моделі міжбюджетних відносин в Україні приводить до невизначеності, а це ускладнює планування на всіх рівнях бюджетної системи. Регіональні стратегії розвитку регіонів мають відповідати Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Без такої регіональної стратегії і плану заходів з її реалізації регіони не зможуть отримати фінансування з Державного фонду регіонального розвитку. Державна регіональна фінансова політика має забезпечити ефективну взаємодію між державними органами, органами місцевого самоврядування, приватними суб'єктами господарювання та інститутами громадянського суспільства, удосконалення механізму залучення і використання міжнародної технічної допомоги та фінансових ресурсів міжнародних фінансових організацій для підтримки регіонального розвитку для забезпечення успішної реалізації проектів, спрямованих на розвиток регіональної інфраструктури, підвищення якості життя населення, покращення стану навколишнього природного середовища.

Висновки до розділу 4

Основна мета системи міжбюджетних відносин в сучасних умовах виявляється у фінансовій спроможності місцевого самоврядування, поєднанні фінансової автономії територій з підвищенням відповідальності за прийняті на місцях рішення. Децентралізація в загальному вигляді полягає в

переданні ресурсів, повноважень та функцій від центральної влади на нижчий рівень:

1. Побудова соціально-спрямованої еколого-економічної ринкової моделі в Україні передбачає реформування центральних фінансів та публічного управління, місцевого самоврядування та міжбюджетних відносин.

2. Зростання добробуту громадян має бути наслідком сталого економічного зростання країни. Підвищення соціальних стандартів без обґрунтованого врахування стану та динаміки розвитку економічної системи свідчить про політичне забарвлення такого кроку.

3. Досягнення стратегічної мети фінансового вирівнювання територій в Україні – забезпечити однаковий доступ та вартість гарантованих державою публічних послуг для їх одержувачів, піднесення рівня та якості життя українців – вимагає дієвих заходів у напрямі оновлення моделі системи міжбюджетних відносин за принципами теорії бюджетного федералізму, основним підґрунтям якої є децентралізація. Бюджетний устрій України, побудований на принципах бюджетного федералізму характеризується нормативно-правовим встановленням бюджетних повноважень та зобов'язань двох рівноправних учасників – державних та місцевих органів влади й управління, прозорим механізмом їх взаємодії під час реалізації бюджетного процесу на всіх його стадіях.

4. Фінансове вирівнювання територій є одним з визначальних векторів державної регіональної політики. Точність визначених питань, якими має займатися конкретний рівень влади безпосередньо впливає на ефективність діяльності із задоволення публічних потреб громадян в державі. Концепція сталого розвитку в сучасній економічній теорії та практиці є консенсусним підходом в питанні розвитку та прогресу.

5. Баланс інтересів усіх зацікавлених сторін в питанні розвитку територій полягає у формуванні стимулів з підвищення доходної бази місцевих бюджетів, чіткий розподіл видаткових зобов'язань між рівнями

бюджетної системи, збалансованість бюджетів різних рівнів, включаючи надання міжбюджетних трансфертів. Фінансове забезпечення балансу інтересів: власні доходи місцевих бюджетів, міжбюджетні трансферти та фінансове вирівнювання територій, позичені та залучені ресурси місцевих бюджетів.

6. Зміна підходу до фінансового вирівнювання територій має враховувати систематичну оцінку його стану (зокрема збалансованості місцевих бюджетів за критерієм раціональності), що охоплюватиме: орієнтацію політики вирівнювання на економічну ефективність та соціальну справедливість; задоволення потреб окремих територій з врахуванням загальнодержавних пріоритетів; консенсус між створенням умов для соціально-економічного розвитку всіх регіонів і державною підтримкою регіонів-аутсайдерів. Усунення міжрегіональних та галузевих диспропорцій, зростання рівня та якості соціальних стандартів життя уможливить наступна децентралізація.

7. Згладжування фіскальних дисбалансів як на місцевому, так і державному рівні дуже важливе, адже в підсумку впливає на макроекономічну стабільність держави. Місцеве самоврядування далі потребує розширення власної ресурсної бази та запровадження децентралізованого принципу бюджетування, що сприятиме підвищенню якості публічних послуг для громадян. Саме такий підхід допоможе не намагатися „потрапити в Європу”, а побудувати “Європу в Україні”, обґрунтувавши економічно підвищення рівня та якості життя українців. Місцева влада безпосередньо впливає на можливості інноваційного розвитку територій, якості реалізованих на них проектів, ефективності багатьох публічних послуг.

8. В умовах проведення адміністративно-територіальної реформи кожна об'єднана згідно вимог чинного законодавства громада повинна бути зацікавленим з боку держави учасником якісної системи вирівнювання територій: ті територіальні громади, які є або в перспективі можуть стати

точками зростання оновленого адміністративно-територіального устрою мають отримати дієві стимули для розвитку (пошуку потенціалу власного територіального зростання, розвитку податкової бази місцевих бюджетів, впровадження інноваційних управлінських практик, зростання меневреності у прийнятті рішень місцевого значення – влада на місцях краще обізнана з потребами місцевого населення), а економічно слабші та історично дотаційні громади (внаслідок малозаселеності, особливостям рельєфу територій, специфіки тощо) – гарантії виваженої державної регіональної політики та державної підтримки. Оновлена система міжбюджетних відносин в Україні повинна характеризуватися чітким розподілом повноважень, функцій, відповідальності різних рівнів публічної влади.

9. До закінчення 2014 року спостерігалася тенденція залежності майже усіх місцевих бюджетів від фінансової допомоги з центру, значні відмінності показників регіональної економіки, спричинені системною кризою та стагнацією економічної системи України. Розмежування повноважень різних рівнів публічної влади має відбуватися з одночасною децентралізацію в трьох її аспектах – фінансовою, політичною, адміністративною (оскільки політична централізація влади в країні може зупинити позитивні зрушення в сфері практичної децентралізації, розпочаті 1 січня 2015 року).

10. Важливим є розуміння того, що для територіальних громад децентралізація – це передача до них влади, відповідальності, фінансової незалежності, але не їх незалежність одна від одної та від загальнодержавної політики.

РОЗДІЛ 5. ДОМІНАНТИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ УКРАЇНИ

5.1. Імплементация досвіду організації міжбюджетних відносин розвинених країн у вітчизняну практику бюджетування

В умовах подальшого утвердження ринкових принципів побудови економіки в Україні та проведення реформи місцевих органів влади актуальною проблемою є дослідження зарубіжної практики організації міжбюджетних відносин та можливості її запровадження у вітчизняній бюджетній сфері.

Як відомо, організація міжбюджетних відносин ґрунтується на двох основних моделях: бюджетного федералізму та бюджетного унітаризму. Ключовим фактором, що складає основу моделі організації міжбюджетних відносин у країні, є форма державного устрою.

Для країн з унітарним державним устроєм міжбюджетні відносини організовуються на принципах бюджетного унітаризму. На цих принципах побудовані системи міжбюджетних відносин більшості країн Європи: Франції, Великобританії, Італії, Данії, Норвегії, Іспанії, Швеції, Угорщини, Польщі, Румунії, Болгарії. Суб'єктами міжбюджетних відносин у таких країнах є центральні органи та органи місцевого самоврядування. Останніх в унітарних державах може бути один, два або три рівні.

У країнах з унітарним державним устроєм у контексті організації міжбюджетних відносин центральна влада проводить політику щодо:

- забезпечення населення послугами;
- встановлення державних мінімальних стандартів цих послуг;
- здійснення фінансового вирівнювання фінансового потенціалу регіонів.

Як модель організації міжбюджетних відносин бюджетний унітаризм характеризується більшою централізацією, ніж бюджетний федералізм.

Розглянемо бюджетну систему та організацію міжбюджетних відносин такої унітарної держави, як Швеція. Бюджетний устрій Швеції, як і України, визначається з урахуванням державного устрою та адміністративно - територіального поділу. Країна є унітарною державою з трьома рівнями державного управління: центральний уряд, регіональні органи влади (ради ландстингів) та органи влади муніципалітетів. Варто зазначити, що рівні ландстингів та муніципалітетів не залежать один від одного. Крім того, у результаті проведених адміністративних реформ у Швеції відсутні такі поняття, як село та місто, вони замінені одним – муніципалітет. Бюджетна система Швеції складається з державного бюджету, бюджетів ландстингів та муніципалітетів.

Доходи державного бюджету Швеції утворюються за рахунок надходжень від сплати фізичними та юридичними особами податків, зборів, інших надходжень, у т. ч. за рахунок податку на прибуток підприємств, податків на власність, податків на товари і послуги (податку на додану вартість, акцизів на тютюн та алкоголь).

Доходи бюджетів ландстингів та муніципалітетів Швеції формуються за рахунок надходження прибуткового податку з громадян (майже 70 % від загальної суми надходжень), надходжень від системи вирівнювання, грантів з державного бюджету, надходжень від ренти, дивідендів та ін. Характерною особливістю є те, що ставки прибуткового податку встановлюються місцевими органами влади самостійно, причому прибутковий податок надходить одночасно і до бюджетів муніципалітетів, і до бюджетів ландстингів. Як правило, ставки цього податку для мешканців муніципалітетів знаходяться в межах 19 – 21 %, а до бюджетів ландстингів – 9 – 11 %. Варто зазначити, що гранти з державного бюджету носять виключно цільовий характер.

Також у Швеції місцеві бюджети мають право брати позики у банках лише з метою інвестування. Держава не проводить контроль за розміром цих запозичень. Оцінку фінансового стану місцевих бюджетів та прийняття рішень щодо надання позик здійснює банк.

Особливістю видатків з бюджетів Швеції є те, що вони чітко розмежовані між їх рівнями. Так, з державного бюджету Швеції фінансуються витрати за такими сферами: політична система, проведення економічної та фіскальної політики, юстиція, оборона, міжнародний розвиток, вирішення питань, пов'язаних із політикою щодо іммігрантів, фінансове забезпечення хворих та інвалідів, підтримка освіти, охорони здоров'я, культури, безробітних, ринок праці, охорона навколишнього середовища, сільське господарство та рибальство, надання грантів муніципалітетам, обслуговування боргу, внески до Європейського Союзу.

З бюджетів муніципалітетів фінансуються видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення населення, освіту (за винятком університетів), культуру та спорт, благоустрій міст та ін. Основними видатками з бюджетів ландстингів є: витрати на охорону здоров'я та міський транспорт. Для створення рівних фінансових умов для різних ландстингів (муніципалітетів) недостатньо зрівняти різницю у базах їх оподаткування. Обсяги витрат місцевих бюджетів залежать ще й від чинників, що лежать поза межами контролю окремого ландстингу та муніципалітету. Вартість здійснення різноманітних програм залежить не тільки від вікової структури населення, а й від географічного розташування та клімату території.

Парламентом Швеції ухвалено систему, яка поставила вирівнювальні платежі у залежність від таких чинників: клімату, щільності населення, вікової структури, соціальної структури. Особливістю системи вирівнювання за видатками, як і за доходами, є співставлення середніх витрат на душу населення за ландстингами з витратами на душу населення за окремим муніципалітетом. При цьому враховується різниця у цінах (як

правило, дотацію отримують ті ландстинги, рівень цін в яких вищий за середній по країні). Крім того, надаються дотації на кількість дітей, що перевищує середню. Так, на дітей емігрантів надається спеціальна дотація у розмірі 20000 шведських крон на кожну таку дитину.

Шведська система вирівнювання запроваджена у другій половині минулого десятиліття. Вона пройшла перевірку часом і закріпилася як надійна та ефективна. На сьогодні фактично у Швеції існує 4 системи вирівнювання, не пов'язаних між собою. Основною перевагою цієї системи є те, що державний бюджет не несе навантаження на видаткову частину. Обсяг дотації завжди тотожний обсягам компенсаційних платежів.

Бюджетний федералізм як модель організації міжбюджетних відносин існує в таких країнах з федеративним устроєм, як США, Швейцарія, Німеччина, Австрія, Канада, Росія. Бюджетний федералізм – модель організації міжбюджетних відносин у багаторівневій бюджетній системі, при якій законодавчо визначаються бюджетні права і обов'язки федерації та її суб'єктів, правила їх взаємодії на всіх стадіях бюджетного процесу.

За цієї моделі розподіл видатків між рівнями влади здійснюється відповідно до географічних зон споживачів суспільних благ. Тобто доречним є зарахування до компетенції органів місцевого самоврядування тих завдань, вирішення яких не має зовнішнього щодо певної території ефекту. Вихідною для цього є концепція “суспільних благ”. Можливість споживання або використання “чистих суспільних благ” не залежить від місця проживання громадян, а отже, немає жодних причин для децентралізованого забезпечення ними.

Бюджетний федералізм передбачає договірну основу фінансових відносин між органами влади та значні податкові повноваження органів місцевого самоврядування. Модель бюджетного федералізму у світовій

практиці залежно від рівня децентралізації управління розподіляється на дві так звані моделі:

- децентралізована модель, для якої характерною є значна автономія і, відповідно, відсутність тісних внутрішніх фінансових міжурядових відносин;
- кооперативна модель, за якої співпраці органів влади різних рівнів відводиться значна роль, тобто ця модель є протилежною децентралізованій.

Кооперативна модель характерна для більшості економічно розвинутих країн із федеральним державним устроєм. Проте для США характерною є децентралізована модель. Також виділяють дві теорії федералізму: нормативну та позитивну. Нормативна теорія федералізму присвячена дослідженню розподілу сфер компетенції за вертикаллю управління. За цією теорією у процесі розподілу повноважень необхідно зважати на такі принципи:

- максимальне задоволення потреб та переваг (преференцій) населення країни;
- урахування ефекту масштабу;
- відповідність вигоди від споживання певного суспільного блага географічним межам адміністративно-територіальної одиниці. Цей принцип реалізується за допомогою створення спеціальних цільових районів для управління окремими галузями, які надають суспільні послуги. Їх спеціалізація дозволяє налагодити ефективне управління і раціональне фінансування зазначених об'єктів. Наприклад, у США існує 29 487 спеціальних районів для надання послуг;
- урахування можливостей укладення контрактів з приватними підрядниками або з органами влади інших громад з метою досягнення економії, якщо надання конкретного суспільного блага певною місцевою владою економічно не вигідне;

– уведення оптимальної кількості рівнів місцевої влади (адміністративно-територіальних одиниць).

Під час організації багатоступеневої структури державного устрою необхідно враховувати проблеми адаптації до преференцій та зростаючої шкали економії. Будь-які послуги економічно доцільно надавати там, де може бути отримана максимальна нетто-вигода (з огляду на відмінності в преференціях і витратах).

Таким чином, суспільні послуги з метою передання повноважень відповідному рівню влади розподіляються залежно від оптимального розміру територіальної одиниці. Необхідно зазначити, що у процесі розподілу певних видів видатків між рівнями бюджетної системи в розвинутих країнах, зазвичай, простежується тенденція, відповідно до якої центральна влада виконує стратегічні функції держави, що, перш за все, пов'язані із забезпеченням державного управління, обороноздатності країни, правоохоронної діяльності та безпеки держави, регулюванням економіки, а також з виконанням деяких важливих соціальних функцій та із зовнішньою політикою. Відповідно основні суспільні послуги, що мають соціально-культурний характер, надаються органами місцевого самоврядування, а саме:

– охорона здоров'я (наприклад, у Канаді за рахунок органів управління провінцій та муніципалітетів фінансується близько 96 % загальної суми видатків на охорону здоров'я, тоді як у США витрати на місцевому та рівні штатів на медичні послуги становлять близько 22 %);

– освіта та культура. У Канаді органами управління провінцій та муніципалітетів фінансується 97 % витрат на освіту, а функціонування культурних заходів від місцевої влади залежить на 83 %. Муніципальною та регіональною владою США, відповідно, забезпечується 93 % витрат на освіту (з 1959 до 1980 р. роль місцевих бюджетів у фінансуванні освіти перевищувала роль бюджетів штатів, проте з 1980 року ситуація змінилась на протилежну). За рахунок місцевої влади, перш за все,

фінансуються витрати на початкову та середню освіту. У ФРН ці витрати становлять 1/4 витрат місцевих бюджетів, у Японії та Франції – більше ніж 1/3, а в бюджетах Великобританії та США – понад 40 %. У низці країн (зокрема Німеччині та США) за рахунок територіальних бюджетів покриваються витрати на вищі навчальні заклади;

- соціальне забезпечення (частка фінансування соціальних заходів місцевою владою, наприклад, у Німеччині становила 65 %, у Канаді – 35 %);

- житлово-комунальне господарство (як правило, у всіх країнах значний обсяг фінансових ресурсів з місцевих та регіональних бюджетів виділяється на фінансування житла, комунікацій, дорожнього господарства, транспорту та зв'язку, благоустрою населених пунктів);

- забезпечення діяльності місцевих органів влади;

- правоохоронна діяльність (зазвичай у країнах із федеральним державним устроєм правоохоронна діяльність фінансується як федеральним урядом, так і суб'єктами федерації. Наприклад, у Канаді захист громадянина та майна фінансується з цих бюджетів у співвідношенні 0,6/0,4);

- погашення боргових зобов'язань. Ці видатки безпосередньо пов'язані з обсягом запозичень, здійснених місцевою владою. Так, у Франції 10 % доходів місцевих бюджетів становлять позики на виплату процентів за якими необхідно виділяти більше ніж 10 %, а на їх погашення – близько 20 % усіх видатків бюджетів муніципалітетів [7, с. 274].

Позитивна теорія бюджетного федералізму (крім розмежування повноважень між рівнями влади) полягає у розподілі рівнів податкового навантаження між незалежними адміністративно-територіальними одиницями, що конкурують між собою. За моделлю Ч. Тьєбу, конкуренція між виробниками суспільних послуг (громадами) стимулює їх досягнути максимального ступеня задоволення потреб

жителів своїх територій за мінімальних витрат. Умовою ж існування конкуренції є реальна здатність населення користуватися виборчим правом та здійснювати міграційні переміщення між адміністративно-територіальними одиницями. Проте сили ринкової конкуренції, які досліджуються позитивною теорією бюджетного федералізму не варто переоцінювати. Результати досліджень показали, що за спонтанного федерального устрою виникають дефіцити в управлінні, реакцією на які є надмірна монополізація та централізація компетенцій, що не вирішує проблеми перерозподілу між окремими рівнями федеральної держави. Тому чіткий розподіл повноважень між органами влади у розвинутих зарубіжних країнах зафіксовано в конституції та законах.

Центр уваги у видаткових повноваженнях у позитивній теорії поступово переноситься до низових ланок бюджетної системи, які наділяються самостійністю. На наш погляд, саме ця тенденція повинна простежуватись і в Україні.

Отже, розглядаючи проблеми міжбюджетних відносин, ми повинні докорінно змінити пріоритети їх побудови, а саме: поставити інтереси місцевих бюджетів на перше місце. Це повинно здійснюватися шляхом зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, які є фінансовою основою місцевого самоврядування і всієї бюджетної системи України. Наповнення бюджетів місцевого самоврядування повинно відбуватися одночасно з проведенням низки заходів, а саме:

- 1) запровадження додаткової кількості місцевих податків і зборів;
- 2) надання органам місцевого самоврядування прав щодо запровадження на власній території обов'язкових платежів зі строго визначеними напрямками використання;
- 3) створення можливостей для застосування додаткових процентних надбавок до основних ставок загальнодержавних податків і зборів;
- 4) переведення визначених централізованих обов'язкових платежів до складу надходжень у місцеві бюджети;

5) закріплення за місцевими бюджетами додаткових загальнодержавних податків та зборів;

6) установа стабільних нормативів відрахувань (декілька років) від загальнодержавних податків і зборів;

7) надходження недоплат щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів до місцевих бюджетів [43, с. 117].

У країнах, де доходи розподіляються за дольовою участю (сполучена система) органів влади різних рівнів в основних податкових джерелах (наприклад, Бельгія, Німеччина, Австрія), власні доходи не відіграють суттєвої ролі. У таких умовах головним завданням є запровадження системи регулюючих доходів та прямих міжбюджетних трансфертів, що забезпечать стабільне та достатнє надходження доходів до місцевих бюджетів. З метою ефективного функціонування такої системи, необхідно, щоб характерними її ознаками були: прозорість, чіткість, стабільність (на 3 – 5 років), об'єктивність, достатність, здатність стимулювати місцеві органи влади до нарощування надходжень до бюджетів усіх рівнів.

У процесі вирішення проблем формування доходів бюджетів необхідні перманентні дослідження, які б вивчали:

- ступінь демократичності влади країни;
- традиції, що склалися у бюджетній сфері та сфері оподаткування;
- ступінь і структуру необхідних перерозподільних процесів;
- особливості соціально-економічного розвитку регіонів та країни в цілому;
- розподіл повноважень щодо надання суспільних благ між рівнями влади.

У контексті прискорення реформ у різних сферах суспільного життя в Україні та вибору європейського вектора розвитку постає нагальна потреба внести корективи у систему міжбюджетних відносин. Варто зазначити, що з часів здобуття незалежності відбулося її становлення та

одночасне вдосконалення з метою пристосування до політичних потреб та пріоритетів бюджетного регулювання. Проте зміни, яких зазнавала дана система у 90-ті роки минулого століття, не мали системного характеру та інституційного забезпечення, були непослідовними та недостатньо науково обґрунтованими.

Більш повне законодавче врегулювання системи міжбюджетних відносин здійснено у 2001 році з ухваленням Бюджетного кодексу. Дослідження практики запровадження міжбюджетних відносин дає змогу виявити неврегульовані питання та проблеми, що потребують вирішення. Для розроблення концепції подальшого реформування міжбюджетних відносин варто вкотре звернутися до зарубіжного досвіду, акцентуючи увагу на послідовності здійснення основних реформ та подальшого коригування такої системи за результатами її функціонування в нових умовах.

- Для досягнення поставленої мети необхідне вирішення таких завдань: простежити черговість здійснення окремих реформаційних заходів; виявити загальні для різних країн етапи перетворень у сфері міжбюджетних відносин;
- оцінити можливість використання зарубіжного досвіду при здійсненні подальших реформ в Україні.

Розглядаючи будь-які процеси суспільних перетворень у різних країнах, необхідно розрізняти їх за характером та глибиною реформ. Стосовно міжбюджетних відносин, то зазнають реформування окремі елементи, не торкаючись при цьому системних характеристик, під якими, насамперед, потрібно розглядати автономність місцевого самоврядування у сфері оподаткування, витрачання бюджетних коштів, виконання власних та делегованих повноважень тощо. У трансформаційних країнах реформування міжбюджетних відносин відбувалося одночасно з докорінними змінами у бюджетній, податковій системах, становленням інституту місцевого самоврядування, а у деяких країнах і зі зміною

адміністративно-територіального устрою. У сукупності такі зміни були покликані сприяти переходу до ринкового господарства й багатопартійної демократії.

В контексті задекларованих намірів України щодо швидкого інтегрування у Європейський Союз корисно простежити характер та напрями реформ міжбюджетних відносин у країнах – членах ЄС. Необхідно зазначити, що ці реформи відбувалися у загальному контексті реформування систем державного управління та місцевого самоврядування з метою посилення менеджменту на регіональному рівні. Такі тенденції характерні як для федеративних держав, де традиційно позиції регіональних утворень (суб'єктів федерації) були досить сильними, так і для унітарних – в яких відбувається зміцнення не тільки суб'єктів федерації, але й муніципалітетів. Більшість країн ЄС раніше чи пізніше пройшли етап політичної (зміна виборчих систем, перехід до прямих виборів місцевих і регіональних органів самоврядування та їх посадових осіб), та фіскальної (перерозподіл повноважень та фінансових ресурсів на користь органів місцевого самоврядування) децентралізації.

Зауважимо, що спільною ознакою для більшості держав був перерозподіл функціональних повноважень між центральним урядом та органами місцевого самоврядування різних рівнів на користь останніх. До органів місцевої влади передавалися функції щодо надання основних суспільних послуг, зокрема у сфері освіти, охорони здоров'я, охорони довкілля, культури, вирішення питань місцевого розвитку. Делегування цих повноважень супроводжувалося внесенням змін до чинного законодавства та прийняттям нових актів з питань місцевого самоврядування.

Одночасно у деяких країнах відбувалася адміністративно-територіальна реформа, що супроводжувалася реорганізацією муніципалітетів (у Бельгії, Данії, Греції), створенням регіонального рівня самоврядування (у Бельгії, Греції, Іспанії, Ірландії, Італії). У країнах, де

проміжний рівень управління існував раніше, реформи були спрямовані на збільшення його значення. У фінансовій площині зміни торкнулись перерозподілу податкових повноважень між центром і місцевим самоврядуванням та модернізацією систем фінансового вирівнювання.

У деяких країнах були запроваджені місцеві та регіональні податки (в Данії, Італії) або органам місцевого самоврядування передавалися загальнодержавні податки (в Ірландії). Такі зміни у податкових системах призвели до збільшення частки місцевих і регіональних податків у доходах бюджетів місцевого самоврядування. Реформи систем фінансового вирівнювання стосувались, головним чином, безумовних (нецільових) дотацій місцевому самоврядуванню, призначення яких не обмежується конкретними завданнями.

Реформування міжбюджетних відносин у зарубіжних країнах стартувало з реформування системи територіальної організації влади та муніципальної реформи. Відповідно до нового адміністративно-територіального устрою, здійснювали перерозподіл функціональних повноважень між центральним урядом та органами місцевого самоврядування. Залежно від виконуваних функцій відбувалось розмежування джерел фінансування та закріплення фіскальних повноважень за певним рівнем управління. Наступний етап змін стосувався вдосконалення системи фінансового вирівнювання.

У країнах Центральної та Східної Європи одним із провідних напрямів суспільних трансформацій була демократизація, тобто посилення незалежності місцевого самоврядування, особливо його базового рівня – муніципалітетів. Органи місцевої влади більше не виступали як агенти з виконання фіскальних планів центрального уряду, натомість автономно здійснювали власні (визначені законом) повноваження. Поміж країн цього регіону практика перехідного періоду в Угорщині у багатьох випадках може слугувати моделлю для інших країн, в яких відбувався перерозподіл фіскальних повноважень між центром та органами управління регіонів.

Угорщина практично першою створила законодавчу основу для функціонування органів місцевого самоврядування, побудовану на принципах Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Корисні уроки можна почерпнути з досвіду Польщі, яка реформувала міжбюджетні відносини одночасно з системою державного управління та територіальною організацією влади. Дотримуючись наміру децентралізувати державне управління, зусилля, були зосереджені на створенні незалежного базового рівня територіального устрою країни – гміни. Їхня фінансова самостійність забезпечувалась положеннями закону “Про місцеві доходи” (1990 р.), згідно з якими встановлювався перелік власних та закріплених податків. Наприкінці 1990-х років у Польщі були створені нові самоврядні одиниці проміжного рівня – повіти та реорганізовані воєводства зі зменшенням їх кількості й створенням самоврядних структур на регіональному рівні. Водночас зі змінами в адміністративно-територіальному устрої реформувалась система розподілу повноважень та фінансів. Так згідно із законом “Про доходи місцевих урядів” (1998 р.) було визначено джерела надходжень повітів та воєводств, які не стосувалися дохідної бази гмін.

Порівняно з іншими трансформаційними країнами, у багатьох країнах СНД реформування міжбюджетних відносин ускладнилось такими внутрішньополітичними чинниками, як політична неконсолідованість та конфлікти між виконавчою і законодавчою гілками влади. Наслідком невирішеності цих проблем стало відносне гальмування процесу формування нової системи міжбюджетних відносин, відставання від інших трансформаційних країн Центральної та Східної Європи.

Дослідивши вітчизняний досвід реформування міжбюджетних відносин, можна зазначити, що в Україні не спостерігалось ознак, тенденцій і послідовності реформ, що були притаманні іншим країнам. Зазначене дозволяє зробити висновок про неузгодженість, непоетапність,

необґрунтованість та ситуативний характер окремих заходів реформування в Україні.

З-поміж причин провалу реформування міжбюджетних відносин можна назвати, зокрема:

- відсутність практики законотворення в умовах незалежності держави;
- невизначеність щодо вибору моделі побудови державних фінансів та ступеня її централізації;
- слабкість інституту місцевого самоврядування, і недостатність теоретичного осмислення сутності процедур та механізмів організації міжбюджетних відносин тощо.

З'явилося розуміння, що реформу міжбюджетних відносин неможливо здійснити без заходів реформування інших сфер державного управління. Для успішного проведення реформ необхідно чітко визначитися щодо принципів, цілей та механізмів їх здійснення, вибір яких повинен базуватися на засадах економічної доцільності та ефективності. Визначальним при цьому є не тільки створення відповідної концепції, але чітке додержання її положень при дальшому впровадженні як на законодавчому рівні, так і на рівні практичного виконання.

Зауважимо, що під час організації міжбюджетних відносин визначення загальної суми доходів центрального бюджету з метою розподілу між місцевими бюджетами в різних країнах відбувається по-різному. Так, в окремих країнах це питання вирішується центральними органами влади на основі врахування загальної макроекономічної ситуації та політичних чинників впливу.

Зокрема, у Швеції фіксована сума, що надається у розрахунку на одного мешканця, встановлюється парламентом кожного року. В Австрії сума загальних дотацій штатам визначається на щорічній конференції, що складається з представників центрального уряду та уряду штатів. Також, крім цього обсяг загальних дотацій коригується залежно від рівня інфляції

та зростання чисельності населення на базі показників за три попередні роки. Сума трансфертів муніципалітетам підвищується щорічно з урахуванням факторів, визначених федеральним казначейством, головним з яких є динаміка трансфертів штатам від центрального уряду. Відтак, простежується тісний зв'язок між обома видами трансфертів в частині того, що одночасно зі збільшенням трансфертів штатам зростає сума трансфертів муніципалітетам [295, с. 102].

Зауважимо, що у деяких країнах визначення загальної суми для розподілу вже не є об'єктом економічних та політичних суперечок між урядом та регіонами, а лише формалізоване використання заздалегідь визначених критеріїв. Зокрема, у Нідерландах обсяг коштів на дотації прив'язаний до розміру чистого скоригованого національного доходу. Він визначається врахуванням із загальних національних видатків приватних капітальних вкладень, внесків у фонди соціального та медичного страхування, неподаткових доходів, природоохоронних внесків, непередбачених доходів, міжнародної допомоги, витрат на обслуговування державного боргу. Також кожного року між центральним урядом та Асоціацією нідерландських муніципалітетів, Міжпровінційною платформою відбуваються переговори щодо особливостей розрахунку чистого скоригованого національного доходу. Попри це, має місце чіткий зв'язок між темпами економічного зростання і розміром фондів трансфертів органам місцевого самоврядування.

У Іспанії визначення суми для розподілу загальних трансфертів автономним громадам здійснюється у три етапи [295, с. 108]:

- оцінюється загальний обсяг ресурсів для розподілу з урахуванням відмінностей у фінансуванні видатків і потенційних податкових доходах;
- загальна сума дотацій підвищується відповідно до зростання загальних податкових доходів і внесків на соціальне страхування;

- отримана величина ще збільшується на рівень зростання загальних видатків центрального уряду та інших автономних урядових агенцій.

В свою чергу, джерела фондів з яких надаються трансферти органам місцевого самоврядування, можуть бути різними, зокрема формуватися за рахунок:

- внесків більш заможних територій;
- надходжень від окремих податків;
- загальних доходів центрального бюджету.

У Франції між центральним урядом та органами місцевого самоврядування укладаються спеціальні акти “Про фінансову стабільність” терміном на три роки, в яких обсяг загальної дотації коригується відповідно до рівня інфляції та зростання ВВП.

У Великобританії загальна сума дотацій органам місцевого самоврядування встановлюється на основі поєднання обох методів. Обсяг трансфертів визначається урядом з урахуванням співвідношення між центральним та місцевим оподаткуванням та потреб у фінансуванні місцевих суспільних послуг [295, с. 115].

Потрібно зазначити, що у кожній країні регулювання міжбюджетних відносин спрямоване на досягнення різних цілей. Найбільш загальними з них є:

- гарантування мінімальних стандартів суспільних послуг у державі незалежно від можливостей регіонів;
- надання органам місцевого самоврядування мінімального рівня ресурсів для фінансування своєї діяльності;
- формування стабільної, передбачуваної, фінансової бази органами місцевого самоврядування;
- досягнення ефективності й результативності;
- підтримання суспільно-політичної злагоди.

Також необхідно зауважити, що в усіх країнах вирівнюються як видатки, так і доходи, хоча при цьому не всюди в однаковій мірі. У

Німеччині досягається найвищий ступінь вирівнювання через забезпечення стандартного рівня послуг для кожного громадянина незалежно від місця його проживання.

У Австралії та Нідерландах кожному муніципалітету надається можливість забезпечувати надання однакового рівня послуг. У Німеччині і Швеції здійснюється вирівнювання доходів до рівня 95 % середніх по країні, в Нідерландах – до 70 – 80 %, у Данії – тільки до 45 % для більшості муніципалітетів і до 80 % – для графств. Крім того, у кожній з цих країн також вирівнюються видатки [295, с. 118].

Цікаво зазначити, що у США навпаки не намагаються вирівняти видатки або доходи до рівня 100 %, а тільки забезпечити достатнє фінансування основних послуг, які федеральний уряд вважає найбільш важливими.

В цілому обидва напрями вирівнювання у міжбюджетних відносинах (доходів і видатків) безумовно викликають низку дискусій щодо доцільності їх застосування. У Франції через різницю в структурі видатків муніципалітетів ускладнюється досягнення справедливого вирівнювання видатків, що спонукало уряд у 1994 р. не розглядати вирівнювання видатків як основну мету нової системи трансфертів. На сьогодні кожний муніципалітет отримує фіксовану суму трансфертів, виходячи з сум, одержаних на вирівнювання видатків у попередні роки. Однак під час визначення інших складових французької системи розподілу трансфертів, таких як дотації на горизонтальну солідарність і сільський розвиток, продовжують враховувати відмінності у видатках між різними видами муніципалітетів.

Так, у Швеції критика показників видаткових потреб, встановлених у системі трансфертів 1993 р., зумовила формування нової системи, що набула чинності в 1996 р. В Нідерландах великі розбіжності в доходах між бідними міськими центрами і багатими передмістями були основною причиною для впровадження вирівнювання доходів як нового елемента в

системі міжбюджетних трансфертів 1997 р. [295, с. 121]. Після об'єднання зі східними землями у Німеччині постала потреба ввести на перехідний період безумовні федеральні дотації для східних земель як доповнення до системи міжбюджетного вирівнювання між землями.

Під час розробки системи вирівнювання доходів головною метою є забезпечення органів місцевого самоврядування стабільними, передбачуваними і достатніми ресурсами. Вона досягається використанням різних показників для встановлення видаткових потреб. Тобто чим більші потреби муніципалітету в якийсь період, тим більше коштів він повинен одержати. Окрім того суттєві зміни в системі розподілу доходів, наприклад уведення нової системи трансфертів (у Нідерландах і Швеції), або ж вплив зовнішніх факторів (об'єднання Німеччини), супроводжуються певними перехідними етапами з метою пристосування до нових умов та пом'якшення впливу негативних чинників.

У більшості країн системи вирівнювання не базуються на оцінці дійсних доходів і видатків органів місцевого самоврядування, а враховують середні по країні, тобто стандартні, або ж середні видатки й доходи у розрахунку на 1 мешканця. Ця практика спричиняє втрату органами місцевого самоврядування свободи дій у таких ключових аспектах, як:

- визначенні пріоритетів діяльності;
- витрачання власних ресурсів;
- встановленні рівня оподаткування.

У той же час досягнення загальної ефективності і результативності державних видатків є основною метою центральних урядів більшості країн. Зокрема, прикладом забезпечення досягнення таких завдань у системі міжбюджетного вирівнювання є врахування соціально-економічних факторів при розподілі ресурсів у Нідерландах. Так, у ній закладено механізм стимулювання муніципалітетів за скорочення чисельності отримувачів різних форм соціальної допомоги на їх території,

хоче цей показник не обов'язково пов'язується із зусиллями місцевих органів.

Система розподілу доходів у кожній країні складається із безумовних (загальних) дотацій, що розподіляються центральним урядом та вирівнювання доходів і видатків, додаткових цільових трансфертів на фінансування суспільних послуг. В унітарних країнах, наприклад, Данії, Франції, Нідерландах і Швеції, філософія організації міжбюджетних відносин у яких близька і Україні, більшість ресурсів розподіляється центральним урядом з використанням окремих систем розподілу для кожного рівня місцевого самоврядування. Застосування окремих системи розподілу відображає неоднакову роль різних рівнів органів місцевого самоврядування у наданні суспільних послуг.

Зауважимо, що в Австралії та Іспанії органи управління проміжного рівня (шати і автономні громади відповідно) розподіляють трансферти між муніципалітетами. Зокрема в Іспанії муніципалітети отримують від автономних громад спеціальні трансферти за процедурами, визначеними автономними громадами. При цьому трансферти автономним громадам поділяються на загальні та цільові. Водночас цільові трансферти у Іспанії включають чотири види:

- трансферти на виконання спеціальних послуг, таких як охорона здоров'я та соціальні послуги;
- трансферти на фінансування певних контрактів з розвитку пріоритетних видів економічної діяльності;
- трансферти з між територіального компенсаційного фонду на виправлення економічних дисбалансів між регіонами, що розподіляються відповідно до чисельності населення, сальдо міграції, рівня безробіття;
- інвестиційні трансферти, що надаються на основі окремих угод між центральним урядом і автономними громадами з метою фінансування інвестиційних проєктів [295, с. 122].

Шведська система вирівнювання базується на принципі забезпечення для всіх регіонів рівних можливостей економічного розвитку та фінансування. Вирівнювання місцевих бюджетів відбувається у два етапи: спочатку збалансовуються доходи, а потім видатки. Вирівнювання доходів у Швеції базується на відмінностях у податкових ресурсах різних муніципалітетів. Дотація вирівнювання надається тим муніципалітетам, у яких оподатковувана база в розрахунку на одного жителя менша від середньо національної, розрахованої як відношення бази оподаткування по всій країні до кількості жителів країни.

Отже, зважене використання досвіду європейських країн з реформування міжбюджетних відносин дозволить виробити для України чіткий алгоритм подальших заходів, що може у багатьох випадках повторювати послідовність перетворень в інших країнах, та відрізнятись лише за глибиною та масштабами реформ.

Імплементация окремих аспектів іноземного досвіду організації міжбюджетних відносин розвинених країн у практику бюджетування в Україні сприятиме удосконалення бюджетної політики, зростанню ефективності функціонування бюджетної системи та в цілому підвищенню рівня життя в усіх регіонах України. При цьому особливо важливим є впровадження позитивного досвіду держав, що близькі Україні за формою державного устрою та соціальною орієнтацією.

5.2. Гармонізація інституційного забезпечення міжбюджетних відносин в Україні зі стандартами ЄС

В умовах проголошеного курсу на інтеграцію нашої держави до Європейського Союзу особливої ваги набуває питання вирішення проблем регіонального розвитку, становлення місцевого самоврядування та вдосконалення відносин між центром та регіонами. З пошуком нової, якісно кращої моделі співвідношення і взаємодії суспільно-державних інститутів

місцевому самоврядуванню об'єктивно відводиться одне з провідних місць. Саме в його чіткій, реально діючій системі зосереджується конструктивний потенціал, здатний за умов реформування скласти децентралізовані самоврядні інститути українського суспільства. Даний потенціал за наявності добре розробленої адміністративної політики держави може слугувати джерелом формування в Україні громадянського суспільства та правової держави.

На сучасному етапі державно-управлінських реформ у контексті європейських прагнень України, наближення можливостей та якості діяльності місцевих органів до європейських стандартів зростає актуальність створення та впровадження ефективної системи відповідних механізмів реформування місцевого самоврядування – інституційних, економічних, політико-правових та організаційно-кадрових.

Інституалізація місцевого самоврядування має здійснюватися за такими напрямками: запровадження і розвитку нових інституційних, економічних, політико-правових та організаційно-кадрових механізмів його реформування; коригування і удосконалення діючих; перегляд і відміна неефективних механізмів.

Інституційні механізми реформування і розвитку місцевого самоврядування – це зафіксовані і законодавчо закріплені норми реалізації функцій управління регіональним і місцевим розвитком, зорієнтовані на їх здійснення державна влада та органи місцевого самоврядування, а також стійкі принципи і правила взаємовідносин учасників процесу державно-управлінських реформ у цій сфері.

Наявна мережа основних інституційних механізмів включає такі механізми:

- організації взаємовідносин центру з регіонами;
- взаємодії місцевих органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування;

- взаємодії органів місцевого самоврядування різних рівнів між собою;
- взаємовідносин органів місцевого самоврядування з громадськими структурами;
- контролю місцевої влади з боку територіальних громад.

Пропонуємо такі основні напрями їх удосконалення:

- визначення та законодавчого закріплення перерозподілу повноважень і обов'язків між центральними і місцевими органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності з метою недопущення подвійного підпорядкування та дублювання функцій і завдань;
- встановлення чітких критеріїв відповідальності керівників зазначених органів (юридичної, фінансової та особистісної) за соціально-економічний розвиток територій і стан справ на місцях у межах їх компетенції;
- бюджетної децентралізації: збільшення повноважень та зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад, зростання питомої ваги власних доходів місцевих бюджетів;
- забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, розроблення й упровадження нових принципів та механізмів взаємовідносин місцева влада – громадськість щодо формування програм, механізмів підзвітності та дієвого контролю з боку територіальних громад;
- стимулювання розвитку форм прямої демократії та створення сприятливих умов для безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, у тому числі через органи самоорганізації населення, громадські організації та інші об'єднання жителів.

Інституційний розвиток місцевого самоврядування безпосередньо пов'язаний із змінами економічних механізмів його реформування, які потребують ефективного та швидкого вирішення:

- економічна неспроможність більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;
- відсутність або недостатність матеріально-фінансових ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру;
- критичний стан комунального господарства, необхідність реконструкції, капремонту або повної заміни теплових, водно-каналізаційних, водопостачальних мереж і житлового фонду;
- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад, зниження кількості та якості трудових ресурсів;
- поглиблення нерівномірності соціально-економічного розвитку окремих регіонів, територіальних громад та рівня життя їх мешканців;
- негативні наслідки фінансово-економічної кризи в Україні [277, с. 7].

Найслабшою ланкою системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування є фінансово-кредитна та інвестиційна діяльність місцевого самоврядування: органи місцевого самоврядування менш активно використовують наявні можливості для акумуляції додаткових кредитних, позикових та інвестиційних ресурсів до місцевих бюджетів, ніж це відбувається в більшості розвинених країн світу.

Подібно до практики розвинених країн світу, треба активніше залучати до процесів акумуляції додаткових фінансових ресурсів місцеві фінансові інституції, насамперед регіональні фондові біржі, міські банки та міські страхові компанії, започаткування співпраці яких з органами місцевого самоврядування стало невід'ємною складовою прогресивного місцевого розвитку передових країн.

Аналіз надбань такого досвіду в країнах світу засвідчив, що запровадження на теренах України сучасної та дієвої моделі фінансового забезпечення місцевого самоврядування має ґрунтуватися на підвищенні інноваційної, інвестиційної, позикової та кредитної складових місцевого розвитку. Вищезазначене полягає в здійсненні цілого комплексу відповідних трансформацій (як у парадигмі управління місцевими фінансами, так і в організаційно-інституційному забезпеченні формування місцевих доходів).

На нашу думку, особливої уваги потребує позикова складова, адже вона найменш активно обговорюється в наукових колах. На відміну від української науки, західна наукова думка приділяє зазначеному питанню значну увагу, наголошуючи на її переважній значущості у фінансуванні місцевого розвитку.

Як свідчить іноземний досвід, дієвим інструментом боргового фінансування, зокрема фінансування місцевого розвитку, в умовах браку фінансових ресурсів є облігації місцевої позики. Так, за рахунок місцевих позик фінансується основна частина капітальних видатків місцевих бюджетів: у Франції – до 98 %, у Англії – до 90 %, Японії, США та Німеччині – до 50 %. Облігації місцевої позики, які є найбільш поширеним інструментом здійснення місцевих запозичень (через їх економічність, функціональність та простоту використання), розмішуються в банках, страхових компаніях, а також скуповуються приватними особами. Тобто розвиток системи боргового фінансування, зокрема за рахунок здійснення місцевих запозичень, є неможливим без утворення мережі спеціалізованих фінансових інституцій, які беруть на себе всі функції щодо обслуговування операцій з цінними паперами органів місцевого самоврядування.

Ураховуючи досвід розвинених країн світу, інститут місцевого самоврядування яких стрімко розвивається відповідно до розвитку його відносин зі спеціалізованими фінансовими інституціями, припускаємо, що запровадження на національних теренах децентралізованої моделі фінансового забезпечення місцевого самоврядування є неможливим без

утворення таких інституцій у складі місцевої фінансової інфраструктури. За таких умов децентралізована модель фінансового забезпечення місцевого самоврядування матиме вигляд моделі, яка складається з інститутів, пов'язаних між собою прямими та зворотними зв'язками: місцевого населення, державної влади, бізнесу та місцевих фінансових інституцій, місцевого самоврядування (рис. 5.1).

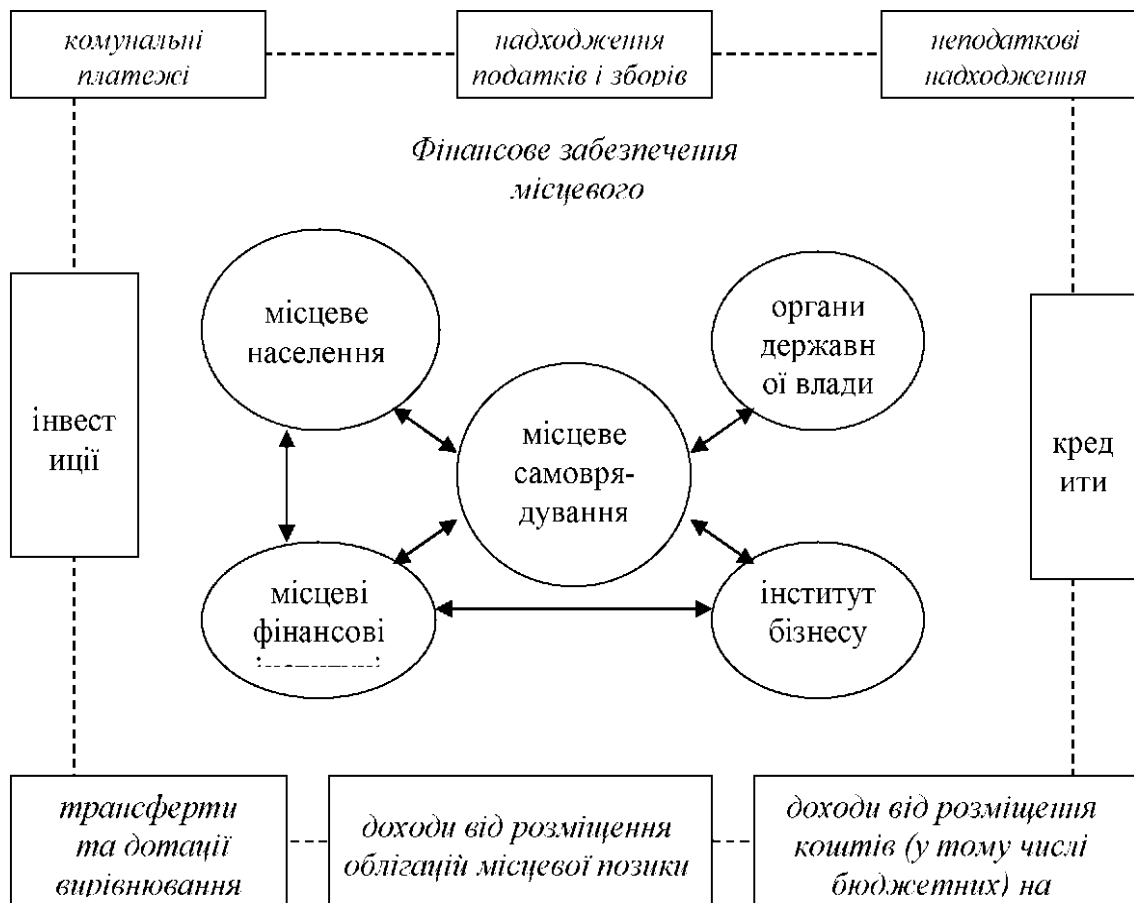


Рис. 5.1. Зв'язки між інститутами в умовах запровадження децентралізованої моделі фінансового забезпечення місцевого самоврядування

Координаційним центром моделі є місцеве самоврядування – інститут, що здійснює координуючий вплив на всі інші інститути моделі. Взаємодія інститутів, позначена на рисунку зворотними зв'язками, відбувається у сфері фінансового забезпечення місцевого самоврядування для задоволення потреб кінцевого споживача – населення. Зусилля інститутів спрямовані на

аккумуляцію фінансових ресурсів у межах моделі з метою спрямування останніх на забезпечення місцевого розвитку. Основні завдання щодо аккумуляції фінансових ресурсів покладені на місцеві фінансові інституції – професійних посередників у відносинах між інституціональними учасниками моделі. Найважливішим завданням у питанні забезпечення місцевого розвитку, що покладається на місцеві фінансові інституції, є професійна організація діяльності органів місцевого самоврядування щодо пошуку шляхів розширення джерел фінансового забезпечення, зокрема на фондовому ринку, підтримка, консультування та супровід операцій з місцевими цінними паперами [277, с. 10].

Результатом запровадження наведеної на рис. 5.1 моделі має стати розширення джерел фінансового забезпечення місцевого самоврядування за рахунок аккумуляції додаткових сум податкових та неподаткових надходжень до місцевих бюджетів, інвестиційних, кредитних і позикових ресурсів, доходів від розміщення залишків бюджетних коштів на банківських депозитах, доходів від розміщення облігацій місцевої позики.

Механізм реалізації наведеної моделі базується на позиції щодо визнання необхідності перерозподілу наявних коштів, що обертаються на даній території. Також необхідним є пошук нових, більш ефективних інститутів інвестування. Ураховуючи досвід країн світу з децентралізованою моделлю державного управління, треба констатувати, що найбільш ефективними інститутами інвестування в місцевий розвиток сьогодні є населення та бізнес. Так, населення свідомо обмежує поточне споживання з метою нагромадження коштів для придбання товарів довготривалого використання, а юридичні особи резервують невикористаний прибуток з метою модернізації обладнання чи розширення виробництва.

Підвищення в останні роки попиту населення на місцеві цінні папери можна пояснити їх рівнем надійності порівняно з іншими їх видами. Така надійність значною мірою забезпечується розвиненою системою страхування місцевих цінних паперів. Як відомо, в Україні “на руках” у населення

знаходиться близько 2 – 5 млрд гри у національній валюті та близько 5,2 млрд дол. США. Практична відсутність стабільних фінансових інституцій сприяє деконцентрації грошових ресурсів, що поглиблює негативні наслідки фінансово-економічної кризи.

Пріоритетним напрямом вирішення даної проблеми економісти часто називають “ринкову стерилізацію надлишкової грошової маси” через розширення спектру державних цінних паперів для роздрібного продажу та розвиток державної фінансової інфраструктури, зокрема мережі страхування. Розділяємо впевненість у тому, що посилити спроможність фінансового сектору до “ринкової стерилізації” частини надлишкової грошової маси, що знаходиться на руках у населення після вилучення ним депозитів з банків, можна шляхом розширення спектру державних цінних паперів та розвитку фінансової інфраструктури. Проте, на наше переконання, особливу увагу треба приділити не державним, а місцевим цінним паперам, які на регіональному фінансовому ринку знаходяться ближче до населення. Необхідність розвитку місцевої фінансової інфраструктури, зокрема мережі страхування, впливає із розширення спектру та кількості місцевих цінних паперів. У цьому контексті актуальності набуває проблема комплексного розвитку фінансової інфраструктури міст – окрім страхових компаній розвиватись повинні місцеві банки та фондові біржі, які тісно пов’язані із розміщенням цінних паперів органів місцевого самоврядування [277, с. 11].

Крім цього, наслідком фінансової кризи, що панує сьогодні в Україні, є погіршення платіжної спроможності комерційних банків, отже відбувається подальше переміщення клієнтів банків до більш надійних гарантів, якими можуть стати органи місцевого самоврядування. Таким чином, кризові явища спонукають населення, яке отримало негативний досвід у відносинах з комерційними банками (зокрема, несвоєчасне повернення вкладень і зростання курсу долара), до пошуку більш стабільного гаранта. На нашу думку, незайняте на сьогоднішній день місце гаранта по запозиченнях та вкладах може посісти саме інститут місцевого самоврядування. Цінні папери,

випущені органами місцевого самоврядування, мають високий рівень надійності та ліквідності. Ці характеристики дозволяють їм утримувати конкурентоспроможність на ринку місцевих запозичень та попит місцевого населення й інституційних інвесторів.

Активізація використання органами місцевого самоврядування права на здійснення запозичень є перспективним та економічно ефективним шляхом розширення можливостей фінансового забезпечення та розвитку інституту місцевого самоврядування.

Практика залучення органами місцевого самоврядування позикових ресурсів у багатьох розвинених країнах доводить, що навіть в умовах обмеженості фінансових ресурсів можна реалізовувати масштабні проекти місцевого розвитку, розбудовувати міста та укріплювати їх позиції на міжнародних фінансових ринках.

В останні роки зростання капітальних вкладень органів місцевого самоврядування супроводжується збільшенням випуску місцевих облігацій. Облігації місцевої позики в розвинених країнах є найважливішим інструментом місцевих запозичень. Їх розміщують у банках, страхових компаніях, а також купують приватні та юридичні особи.

Успішний досвід випуску муніципальними утвореннями розвинених країн боргових цінних паперів для розширення можливостей залучення фінансових ресурсів налічує вже багато років. Формування та розвиток ринків місцевих цінних паперів, залучення спеціалізованих фінансових установ до інвестиційного процесу стало міцним підґрунтям економічного зростання держав. У багатьох країнах рівень розвитку індустрії цінних паперів слугує індикатором зрілості ринкових відносин.

Тож варто очікувати, що вихід органів місцевого самоврядування на ринок місцевих запозичень відкриє українським містам значні інвестиційні можливості. Проте цей ринок в Україні за своїми інституційними та функціональними характеристиками ще не повною мірою відповідає тенденціям світових фінансових систем, що суттєво уповільнює інвестиційні

процеси. Насамперед уваги потребує питання його інфраструктурного або інституційного розширення. Адже функціонування прогресивної фінансової інфраструктури міст, здатної забезпечувати фінансування позитивних трансформаційних змін, є важливою умовою і чинником місцевого розвитку.

Інституційний розвиток фінансової інфраструктури міст України відбувається нині вкрай повільно. Потреби сьогодення спонукають до пошуку нових підходів до розширення структури місцевих фінансових ринків. З огляду на це альтернативними складовими фінансової інфраструктури міста пропонується розглядати регіональну фондову біржу, міський банк та міську страхову компанію, що взаємодіють між собою на фінансовому ринку, зокрема на такому його сегменті, як фондовий.

Утворення зазначених фінансових інституцій (на засадах пайової участі органів місцевого самоврядування у їх заснуванні) та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування з приводу акумулювання фінансових ресурсів матиме відповідний економічний ефект. Такий ефект полягатиме в перетворенні вільної грошової маси, що перебуває на руках у населення та залишках на рахунках підприємств, у інвестиції в місцевий розвиток, тобто виведенні з тіньового сектору місцевої економіки частини фінансового ресурсу [126, с. 21].

Питання інституціоналізації міжбюджетних відносин в Україні не втрачає своєї актуальності. У зв'язку з цим існує необхідність у поглибленому дослідженні проблематики формування системи інституційного забезпечення бюджетного процесу в Україні, своєрідним “каркасом” якої може стати його інституційна архітектоніка, яка складається із сукупності інститутів та інституцій, що відображають стійкі, адекватні існуючому суспільному ладу, зв'язки між підсистемами (стадіями) бюджетного процесу.

Доцільно представити інтерпретацію основних законів інституційної архітектоніки бюджетного процесу, до яких, зокрема, можна віднести закони рівноваги, усереднювання та структуризації.

Змістовна сутність закону рівноваги полягає в тому, що усі елементи бюджетного процесу рухаються в напрямі спокою відносно інших елементів чи знаходяться в цьому стані. Реалізація цього закону чітко прослідковується в процесі формування бюджетної рівноваги, яка означає, що бюджетні видатки покриваються бюджетними доходами. У випадку перевищення видатків над доходами виникає бюджетний дефіцит, тобто у цьому випадку рівновага порушується. Стан бюджетної рівноваги не означає тільки рівновагу в арифметичному розумінні, і у випадку бюджетного надлишку (перевищення дохідної частини бюджету над видатковою) бюджет знаходиться у стані рівноваги. Таким чином, бюджетна рівновага порушується тільки тоді, коли видатки перевищують доходи, тобто має місце бюджетний дефіцит. Формування збалансованого державного бюджету залишається однією з ключових проблем функціонування бюджетного процесу в Україні.

Закон усереднювання є більш конкретною формою дії закону рівноваги та дає просторову і кількісну характеристику взаємодії однорідних елементів цілісної системи, які знаходяться в постійному русі. Якщо рівновага сама по собі не містить просторових характеристик і фіксує лише рівність значень, то усереднювання за своєю суттю є просторовим і кількісним поняттям. Інституційна архітектоніка бюджетного процесу так само вибудовується за середньозваженими параметрами розвитку, які визначаються необхідними (середніми) значеннями суспільного розвитку.

Прикладами індикаторів, які відображають результат усереднювання в оцінці реалізації бюджетного процесу в Україні, можуть бути: рівень ВВП на душу населення; середньорічний рівень інфляції в країні; середньозважений строк до погашення державного боргу; індекс виробництва промислової продукції тощо.

Закон структуризації – третій закон інституційної архітектоніки бюджетного процесу. В цілому він характеризує взаємозв'язок елементів, які мають внутрішні фактори розвитку і здатні об'єднуватися в певні цілісні

утворення в межах більш широкої цілісності. Дія закону структуризації на практиці означає впорядкування бюджетних інституцій, їх взаємозв'язку з метою досягнення найкращих параметрів розвитку бюджетного процесу. Структуризація бюджетного процесу України відбувається в межах відповідного інституційно-організаційного та інституційно-правового забезпечення бюджетного процесу.

На основі викладеного доцільно представити модель інституційної архітектури бюджетного процесу в Україні (рис. 5.2), визначення якої передбачає виявлення загального плану побудови інституційного забезпечення бюджетного процесу як системи, що розвивається, і опорними елементами якої виступають інститути та інституції.

Система інституційного забезпечення бюджетного процесу (ІЗБП) повинна складатися з сукупності взаємозалежних підсистем: інституційного забезпечення складання проекту бюджету, його прийняття та виконання, а також контролю за виконанням бюджету. Оскільки всі вони взаємозалежні, неправильне функціонування однієї підсистеми може вплинути на функціонування системи в цілому. Так, ланцюговою реакцією завищення прогнозу макроекономічних показників, що закладаються у державний бюджет при складанні, стане затримка із виплатою або невивплата платежів при виконанні бюджету.

Формування системи ІЗБП передбачає наявність таких структурних елементів, як суб'єкт, об'єкт та зв'язки між ними. Об'єктами в цій системі виступають інститути, а суб'єктами – інституції, які становлять організаційну основу реалізації бюджетного процесу. Об'єкти та суб'єкти структуровані ієрархічно і відповідно поділяються на базисні і похідні, структурні та інфраструктурні.

Зв'язки між елементами описаної моделі характеризуються синергією, основними властивостями якої є складність, багатомірність, різноманітність, відкритість, нелінійність та ентропійність. Охарактеризуємо окремі з них.

Так, про відкритість системи інституційного забезпечення бюджетного процесу свідчить таке:

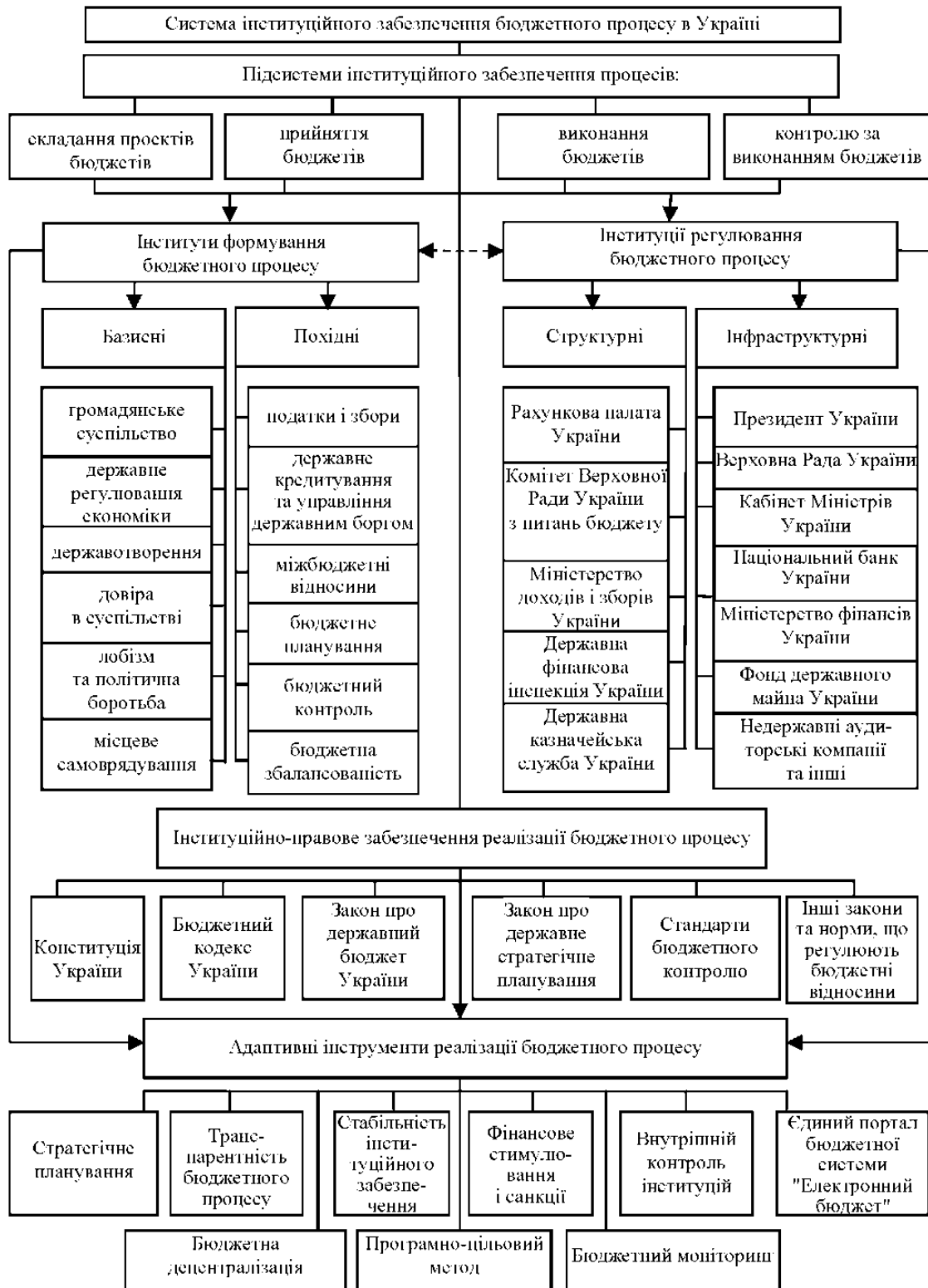


Рис. 5.2. Модель інституційної архітектури бюджетного процесу в Україні

- взаємодія системи із зовнішнім середовищем (наприклад, з фінансовою системою при уточненні бюджетних показників відповідно до зміни макроекономічних показників);
- використання механізмів інформаційної та інтелектуальної комунікації між структурними та інфраструктурними інституціями;
- взаємодія та координація дій учасників бюджетного процесу;
- адаптивність, яка виявляється через здатність системи пристосовуватися до різних умов зовнішнього середовища.

Наслідком адаптивності системи ІЗБП є її нелінійність, яка характеризується зміною властивостей під дією потоків (інформаційних, фінансових), які проходять через систему.

Ентропійність системи ІЗБП має прояв в її неупорядкованості і виявляється через прагнення структурних та інфраструктурних інституцій до максимізації корисності і мінімізації втрат при реалізації бюджетного процесу.

Синергетичний ефект спостерігатиметься у системі, якщо всі її елементи орієнтовані на досягнення однієї загальної мети. Якщо ж вони будуть мати окремі цілі, не пов'язані із загальною, позитивний синергетичний ефект не виникне. Такі зв'язки при спільних діях структурних та інфраструктурних інституцій забезпечують збільшення загального ефекту від реалізації бюджетного процесу до величини, більшої ніж сума ефектів цих же елементів, діючих незалежно.

Базисні інститути в системі ІЗБП відображають сформовані в державі суспільно-економічні, політичні відносини, норми, стандарти розвитку, регламенти, які неминуче призводять до системних змін у структурі бюджетних відносин в Україні. Інерція застарілих бюджетних інститутів та укорінення неринкових форм бюджетних відносин деформують більшість принципів функціонування ефективного бюджетного процесу. Крім цього, окремі базисні суспільні інститути, передусім, громадянського суспільства, державотворення, довіри в суспільстві отримали новий розвиток після

набуття незалежності України, а тому й досі знаходяться в стадії становлення і розвитку. У зв'язку з цим досить часто результати бюджетного процесу не повною мірою відображають дотримання відповідних соціально-економічних стандартів, задекларованих у нашій державі.

Важливою проблемою, яка гальмує процес інституціоналізації бюджетних відносин у напрямі їх систематизації, треба вважати вплив інституту лобізму і політичної боротьби в Україні, які, безперечно, є базисними, але в умовах відсутності політичної стабільності не є сформованими. Так, лобізм у первісному розумінні цього слова в Україні лише зароджується. Він передбачає цивілізоване відстоювання інтересів громади, а не групи людей чи окремого впливового індивіда.

Відповідно до класичних канонів влада під тиском вагомих аргументів сама має схилитися до ухвалення рішень, які їй пропонують чесні (“білі”) лобісти. Сучасні реалії вітчизняного суспільно-політичного середовища у сфері лобіювання інтересів усе частіше трактуються вітчизняним законодавством як “корупційні діяння”.

На основі базисних вибудовуються похідні інститути бюджетного процесу: оподаткування, державного кредитування та управління державним боргом, міжбюджетних відносин, бюджетного планування, бюджетного контролю, бюджетної збалансованості тощо.

Важливим завданням у процесі розвитку похідних бюджетних інститутів є встановлення ступеня їх адекватності сучасним тенденціям. Слід розуміти, що в системі ІЗБП функціонують інститути, які можуть як підвищувати, так і знижувати рівень ефективності функціонування цієї системи. Тому тут важливим є досягнення інституційної рівноваги.

Характеризуючи модель інституційної архітектури бюджетного процесу в Україні, необхідно відзначити, що вона повинна вибудовуватись в динамічному середовищі взаємопов'язаних структурних та інфраструктурних інституцій – суб'єктів реалізації бюджетних відносин. Такий поділ є досить умовним, оскільки в Україні на законодавчому та організаційно-

методичному рівні не існує чіткого розмежування бюджетних інституцій. Структурні інституції регулювання бюджетного процесу мають бути представлені тими учасниками, які в законодавчому порядку створюються і наділяються правами регулятивного впливу виключно в бюджетній сфері. Тобто без існування інституту бюджету в державі діяльність таких інституцій втрачає сенс. Інфраструктурні інституції бюджетного процесу в Україні мають виконувати окремі, законодавчо врегульовані функції на різних стадіях реалізації бюджетного процесу. До їх складу необхідно включити недержавні аудиторські компанії. Адже активне залучення таких інституцій до організації бюджетного процесу дасть змогу посилити незалежність бюджетного контролю, впровадити нові напрямки контрольної-аналітичної та методичної діяльності, забезпечити модернізацію, підвищити якість контрольних заходів, ефективність організації контрольної роботи та професійний розвиток кадрових ресурсів.

Формування системи інституційного забезпечення бюджетного процесу передбачає, що базисні і похідні інститути, а також структурні та інфраструктурні інституції діють у межах інституційно-правового поля, здійснюючи свій вплив через адаптивні інструменти.

Необхідною умовою формування системи ІЗБП є наявність цілісної, стабільної і зрозумілої інституційно-правової бази. У такому контексті важливо вдосконалити інституційно-правове забезпечення бюджетного процесу в частині щодо ув'язки бюджету зі стратегією соціально-економічного розвитку держави. Практична реалізація цього можлива через ухвалення Закону України “Про державне стратегічне планування”, в якому мають бути встановлені стратегічні цілі соціально-економічного розвитку країни, що знаходили б відображення у середньострокових цілях і пріоритетах, а в кінцевому підсумку відображались у перспективному фінансовому плані, який повинен трансформуватись в основний фінансовий план країни – державний бюджет. Цим нормативно-правовим актом повинно бути визначено єдині методологічні, методичні, правові, економічні та

організаційні засади формування державного стратегічного планування, загальний порядок розроблення, схвалення, виконання, моніторингу, оцінки, контролю документів державного стратегічного планування, а також повноваження його учасників. Стратегічне планування має бути нерозривно пов'язано з бюджетним плануванням, адже саме бюджетний процес має забезпечувати ресурси для реалізації кінцевих результатів стратегічного плану держави. Окремі позитивні результати в цьому напрямку отримано з прийняттям розпорядження Кабінету Міністрів України “Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами” у 2013 р. У даному нормативно-правовому акті декларується положення щодо сприяння прийняттю закону про державне стратегічне планування, який передбачає, зокрема, введення трирічного планування діяльності центральних органів виконавчої влади.

Не менш важливим є вдосконалення правових основ здійснення бюджетного контролю в Україні, оскільки в інституційному плані він характеризується неузгодженістю. Основна проблема полягає у відсутності єдиної стандартизації його проведення. На сьогодні існує така ситуація: в органах фінансового контролю щорічно розробляються документи по процедурі контролю, але учасники бюджетного процесу, наділені контрольними повноваженнями, також мають право розробки внутрішніх документів з організаційного та методичного забезпечення контрольних заходів. По суті, це правила, стандарти проведення бюджетного контролю, поведінки контролерів, зроблені окремими органами, без взаємної узгодженості, що призводить до іноді зайвих у роботі підконтрольних суб'єктів безперервних контрольних заходів з боку контролюючих суб'єктів і унеможливорює розробку єдиної оцінки роботи. Вирішення окресленої проблеми можливе через прийняття єдиних Стандартів державного бюджетного контролю, які повинні охоплювати всі процедури організації контролю бюджетного процесу. Це дозволить підвищити його якість і забезпечити захист інтересів підконтрольних суб'єктів.

Важливе місце в моделі інституційної архітектури бюджетного процесу посідають адаптивні інструменти реалізації бюджетного процесу, які є сукупністю заходів, що координують бюджетний процес. Зокрема, серед таких інструментів: стратегічне бюджетне планування, транспарентність бюджетного процесу, стабільність інституційного забезпечення, фінансове стимулювання і санкції, внутрішній контроль інституцій, електронний портал бюджетної системи “Електронний бюджет”, бюджетна децентралізація, бюджетний моніторинг та програмно- цільовий метод (ПЦМ).

Першим адаптивним інструментом визначено стратегічне бюджетне планування, яке повинно охоплювати 10 – 15-річний період. У прикладному аспекті бюджетна стратегія має бути затверджена на законодавчому рівні і являти собою нормативно-правовий акт. Розроблення проекту Бюджетної стратегії в рамках бюджетного процесу має здійснюватися Міністерством фінансів України на основі проекту довгострокового прогнозу соціально-економічного розвитку України, розробленого Міністерством економічного розвитку і торгівлі. Схвалений урядом проект Бюджетної стратегії повинен подаватись на розгляд Верховній Раді України одночасно з проектом закону про державний бюджет на черговий фінансовий рік і плановий період. Бюджетна стратегія має включати інформацію щодо:

- цілей, завдань, принципів, а також основних напрямів бюджетної політики;
- макроекономічного прогнозу на довгостроковий період і його впливу на показники Державного бюджету України, в тому числі порівняння “оптимістичного” та “песимістичного” варіантів (сценаріїв) довгострокового прогнозу та обґрунтування вибору одного з них як базового;
- аналізу основних ризиків (соціальних, демографічних, економічних) в умовах реалізації різних варіантів (“оптимістичного” та “песимістичного”) довгострокового прогнозу;

- аналізу доходів, видатків, дефіциту (профіциту), обсягу державного боргу джерел фінансування дефіциту бюджету, а також інших показників Державного бюджету України;
- прогнозу доходів і видатків Державного бюджету України, обсягів і тенденцій зміни міжбюджетних трансфертів;
- аналізу основних показників місцевих бюджетів (доходів, видатків, дефіциту (профіциту), обсягу місцевого боргу, джерел фінансування дефіциту та ін.), а також принципи прогнозування зазначених показників на довгострокову перспективу;
- аналізу основних показників бюджетів державних позабюджетних фондів (Пенсійний фонд України), а також принципи прогнозування зазначених показників на довгострокову перспективу.

Впровадження стратегічного бюджетного планування потребує відповідного інформаційного забезпечення, основою якого повинна стати єдина інтегрована інформаційна система управління державними фінансами “Електронний бюджет”. Створення такої інформаційної системи дозволить, по-перше, вирішити питання інформаційної взаємодії бюджетних інституцій, по-друге, здійснювати ефективне управління бюджетними коштами в масштабах всієї країни, по-третє, забезпечити прозорість бюджетного процесу.

Наступним адаптивним інструментом системи інституційного забезпечення бюджетного процесу є транспарентність. У сучасних умовах вимоги до забезпечення транспарентності бюджетного процесу повинні відповідати положенням Кодексу належної практики щодо забезпечення прозорості в бюджетно-податковій сфері Міжнародного валютного фонду. Наразі в Україні при реалізації бюджетного процесу інструмент транспарентності використовується не повною мірою. Зокрема бюджетна інформація не відповідає таким критеріям, як достовірність і зрозумілість. Так, інформація про надходження до бюджетної системи України доходів, що адмініструються Міністерством доходів і зборів, надається як оглядова

статистичної інформації, без формування детального звіту та без надання документів, що підтверджують дані цифрові показники.

Інформація про фінансову діяльність держави і зокрема про основні показники Державного та місцевих бюджетів має надаватися у такому вигляді, щоб не лише фахівці бюджетної сфери, а й кожен громадянин зміг у ній розібратися і зробити власні висновки. Орієнтація бюджетної звітності на широке коло громадян передбачає доповнення цифрових показників аналізом процесів формування та виконання бюджетів. В Україні така система частково розроблена тільки на рівні наукових закладів і представлена Інститутом бюджету та соціально-економічних досліджень. Проте тут виникає проблема достовірності бюджетних звітів, розроблених цією громадською неприбутковою організацією (статистична інформація Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень відрізняється від інформації, представленої в офіційній бюджетній звітності). Тому доцільно здійснити такий комплекс заходів:

- розробити стандарти “прозорості” бюджетного процесу, що враховують вітчизняну специфіку;
- забезпечити щорічне проведення оцінки прозорості бюджетного процесу;
- розширити можливості громадської участі у бюджетному процесі;
- створити інформаційно-аналітичну базу транспарентності бюджетного процесу (наприклад, розробити портал “Відкритий бюджет” у рамках єдиної інтегрованої інформаційної системи управління державними фінансами “Електронний бюджет”).

Необхідною умовою формування системи ІЗБП є інституційна стабільність, яка передбачає можливість реалізації бюджетного плану і програм навіть в умовах негативних змін бюджетного законодавства, оподаткування тощо.

До адаптивних інструментів також слід віднести подальший розвиток ПЦМ у бюджетному процесі. Вбачається доцільним розроблення методичних

рекомендацій щодо оцінки ефективності та результативності бюджетних програм. Адже відсутність єдиної методики оцінки ефективності програм робить процес оцінювання формальним, що призводить до застосування таких значень, яких можна досягти шляхом імітації їх у звітах – як, наприклад, кількість відвідувань бібліотек або кількість виданих штрафних санкцій тощо. Також у паспортах бюджетних програм, крім відображення мети, завдань, напрямів діяльності, відповідальних виконавців та результативних показників, необхідно чітко зазначати вигоди, що отримає суспільство після досягнення задекларованих у програмі цілей. Розвиток ПЦМ можливий за умови підвищення вимог до кваліфікації працівників, які беруть участь у складанні бюджету. Для виконання завдань підготовки та перепідготовки співробітників, що працюють безпосередньо у цій сфері, доцільно використати досвід зарубіжних країн (наприклад, Франції), де працівники міністерств і відомств проходять відповідні курси навчання. Також необхідною умовою підвищення кваліфікації є проведення майстер-класів, круглих столів та інших комунікативних заходів за участю зарубіжних експертів.

Програмно-цільове бюджетування передбачає використання таких інструментів, як фінансове стимулювання і санкції. Поєднання інструментів юридичної відповідальності (цивільної, дисциплінарної, адміністративної або кримінальної) й механізмів заохочення стимулюватиме активність учасників бюджетного процесу. Прикладом заохочень розпорядників бюджетних коштів може стати перерозподіл частини зекономлених фінансових ресурсів тому одержувачу бюджетних коштів, який доклав зусиль до поліпшення їх використання. Створення системи стимулів учасників бюджетного процесу дозволить забезпечити підвищення ефективності бюджетних видатків. Щодо санкцій, то такий інструментарій в Україні розроблений і регламентується положеннями Бюджетного кодексу України. Важливим є зміщення акцентів з грошової компоненти на можливість “заборони на професію”, що передбачає

внесення змін і доповнень до законодавства, яке врегульовує питання проходження державної служби.

Наступним адаптивним інструментом реалізації бюджетного процесу є внутрішній контроль інституцій. Система внутрішнього контролю повинна складатися із спеціально створених у кожній інституції підрозділів внутрішнього контролю, функціями яких мають бути: аудит відповідності діяльності державного органу законодавству, внутрішнім правилам і планам цієї інституції; оцінка економічності, ефективності та результативності використання ресурсів; оцінка відповідності результатів поставленим цілям і завданням, а також превентивна функція. Діяльність таких підрозділів в обов'язковому порядку повинна підлягати контролю з боку вищого органу фінансового контролю.

У рамках моделі інституційної архітектури бюджетного процесу важливе місце належить такому адаптивному інструменту, як бюджетна децентралізація, що передбачає плюралізм, відповідальність за власні дії, відхід від бюрократизації структурних та інфраструктурних інституцій, підвищення участі суспільства в прийнятті рішень щодо формування та використання бюджетних коштів тощо. Однак у цьому контексті потрібно згадати і про можливі ризики, адже децентралізація бюджетного процесу (зокрема, через вилучення в обласних державних адміністраціях повноважень щодо розробки бюджетів областей, а також впровадження системи “бюджетного федералізму”) у вітчизняних умовах може призвести до розбалансування всієї системи бюджетоутворення в Україні, оскільки залишається висока ймовірність закладання в місцеві бюджети заздалегідь нереальних витрат.

Останнім адаптивним інструментом у моделі інституційної архітектури бюджетного процесу є бюджетний моніторинг, який в умовах використання ПЦМ становить найбільш дієву форму контролю. Мається на увазі не лише задекларований у ст. 20 Бюджетного кодексу України “моніторинг за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів”,

а й систематичне спостереження та аналіз на кожній стадії бюджетного процесу, що дозволить не лише визначати проблеми, але й виявляти причини їх виникнення. До процесу спостережень, збору, обробки, систематизації та аналізу бюджетної інформації, крім контролюючих інституцій, мають бути залучені громадські організації, благодійні фонди та органи самоорганізації населення. Бюджетний моніторинг повинен охоплювати: якість бюджетного планування (збір та аналіз даних про складання бюджетних планів та фінансове забезпечення бюджетних зобов'язань інституцій), виконання бюджету (збір та аналіз даних про видатки та показники виконання бюджетних програм), досягнення стратегічних цілей (збір та аналіз даних про досягнення стратегічних цілей) і результативність бюджетного контролю (збір та аналіз даних про кількість та результативність контрольних заходів, здійснених бюджетними інституціями).

Для реалізації зазначеного доцільно створити електронну базу, яка б відображала результати такого моніторингу, і забезпечити доступ до неї громадськості (наприклад, розробити портал “Моніторинг бюджету” в рамках єдиної інтегрованої інформаційної системи управління державними фінансами “Електронний бюджет”) [29, с. 105].

Фінансова політика Євросоюзу (ЄС), на відміну від національних фінансових політик його членів, формулює на міждержавному рівні комплекс цілей і систему заходів керівних інституцій блоку у фінансовій сфері з метою забезпечення фінансової стабільності на основі наступних ключових принципів: стабільні ціни, здорові державні фінанси тамонетарні умови, стабільний баланс платежів (ст. 119 і 120). Важливою складовою цієї політики є її бюджетна компонента.

На відміну від національних бюджетних політик, метою яких є перерозподіл ВВП країн заради фінансування, насамперед, соціальної сфери, обороноздатності держав та реалізації пріоритетних економічних програм, бюджетна політика інтеграційного угруповання спрямована на акумуляцію частини коштів національних бюджетів та інших фінансових ресурсів для

фінансового забезпечення виконання спільних для всіх країн-учасниць блоку регіональних політик. Нині, відповідно до Лісабонської угоди (2009 р.), повноваження урядів країн та інституцій ЄС поділяються на ексклюзивні, спільні і допоміжні компетенції. До ексклюзивної компетенції, за виконання яких несуть відповідальність інституції ЄС, належить реалізація монетарної політики, митного союзу, політики конкуренції та ін. До спільної компетенції входять сфери, які одночасно регулюються інституціями ЄС та урядами країн-членів належить соціальна, транспортна, сільськогосподарська, екологічна та інші політики. Реалізація повноважень допоміжної компетенції, що здійснюється з допомогою консультацій, координації та фінансових механізмів сприяє розвитку освіти, культури, промисловості, туризму тощо.

Бюджетна складова економічної політики ЄС, на відміну від монетарної політики, в переважній її частині віднесена до повноважень країн-членів, а тому в чинних установчих угодах вона не має законодавчого закріплення, а лише означена як “фінансові положення”, якими регулюються бюджетні правовідносини країн-членів щодо спільного бюджету ЄС. Між тим, питання надання пріоритетності інструментам бюджетного регулювання неодноразово піднімалися ще з часів пропозицій “Плану Вернера” (1971 р.), яким передбачалося запровадження єдиної бюджетної системи Союзу. У наукових підходах європейська інтеграційна система ототожнюється з федералізмом, а відповідно принцип бюджетного федералізму вважається основним принципом бюджетної системи ЄС. У цьому контексті за результатами наукових досліджень, проведених ученими США та Європейських країн, зроблено висновок про те, що невисока ефективність впливу інструментів державних фінансів на стан спільного ринку Союзу є наслідком досить низького рівня наднаціонального бюджетного компоненту фінансової системи ЄС, який складає 0,7 % від об’єднаних бюджетів країн-членів. Бюджетна система ЄС, вимагає застосування гармонізованих і обов’язкових правил бюджетного регулювання національних бюджетних

політик, які вперше були запропоновані в Паketі Делора-1 (1986 р.) і знайшли своє продовження в Пакті стабільності і зростання (1997 р.).

Бюджет ЄС – основний інститут бюджетної політики Союзу, як економічна категорія представляє собою план формування та використання централізованого фонду фінансових ресурсів, а як суспільна категорія – сукупність економічних відносин ЄС і країн-членів із забезпечення завдань і функцій наднаціональних інституцій ЄС. Сукупність бюджету ЄС і національних бюджетів країн-членів утворює бюджетну систему блоку. Вона має трьохкомпонентну організаційну структуру: бюджет ЄС, національні бюджети та регуляторні інститути. Відповідно до римських домовленостей 1957 року та із врахуванням змін, внесеними Лісабонським договором (2009 р.), функціонування бюджетної системи ЄС ґрунтується на таких основоположних принципах:

- єдності і повноти бюджету означає, що всі доходи і витрати, які стосуються реалізації Договору ЄС включаються до бюджету ЄС при відсутності позабюджетних фондів;
- щорічності – бюджетний період визначено з 1 січня по 31 грудня календарного року. Додаткові періоди можуть встановлюватися в окремих випадках, коли вони виключно необхідні за умовами, визначеними відповідним Регламентом;
- універсальності означає, що всі кошти (доходи), які поступають до бюджету ЄС, зараховуються в єдиний бюджетний фонд ЄС;
- специфікації передбачає застосування гнучкості в управлінні відповідним інститутами (розпорядниками бюджетних коштів) з передачі бюджетних асигнувань за єдиною для всіх класифікацією;
- рівноваги передбачає відповідність видатків доходам бюджету і недопустимість для бюджету ЄС покриття його дефіциту за рахунок запозичень;
- розрахункової одиниці, що передбачає для бюджету ЄС єдину розрахункову грошову одиницю – євро;

– ефективного фінансового управління встановлює, що бюджет реалізується на принципах ефективності, економії та результативності, розрахованими за показниками, які дають можливість реальної оцінки результатів;

– публічності визначає, що бюджет і всі зміни до нього, а також інформація про виконання бюджету підлягають опублікуванню в офіційних виданнях ЄС.

Принципи побудови бюджетної системи ЄС, у порівнянні з принципами національних бюджетних систем, підтверджують бажання максимально зберегти бюджетну самостійність держав-членів, основою якої є внутрідержавна бюджетна децентралізація. Водночас, застосування наднаціональних механізмів сприяє стиранню кордонів, розмиванню основ класичного суверенітету. Бюджетну систему ЄС можна було б кваліфікувати як “перед-федеративну структуру”.

В умовах спільного ринку і високоцентралізованої грошово- валютної системи ЄС ефективність бюджетних важелів впливу на економіку країн-членів залишається малоефективною і вимагає досить суттєвого удосконалення щодо модернізації основ бюджетного устрою та інституційних механізмів впливу наднаціонального бюджетного регулювання національних бюджетних систем, де центральне місце належить процесу бюджетної консолідації. На міжнародному рівні бюджетна консолідація, на наш погляд представляє собою сукупність заходів спільної бюджетної політики щодо «підтримки надійного і збалансованого зростання, створення ефективних робочих місць, а також підтримання економічної та фінансової стабільності в довгостроковій перспективі. Бюджетна консолідація забезпечується інституційно-регуляторною діяльністю Союзу, шляхом гармонізації, конвергенції та уніфікації бюджетного процесу, спрямованої на досягнення мети фінансової політики ЄС (рис. 5.2).

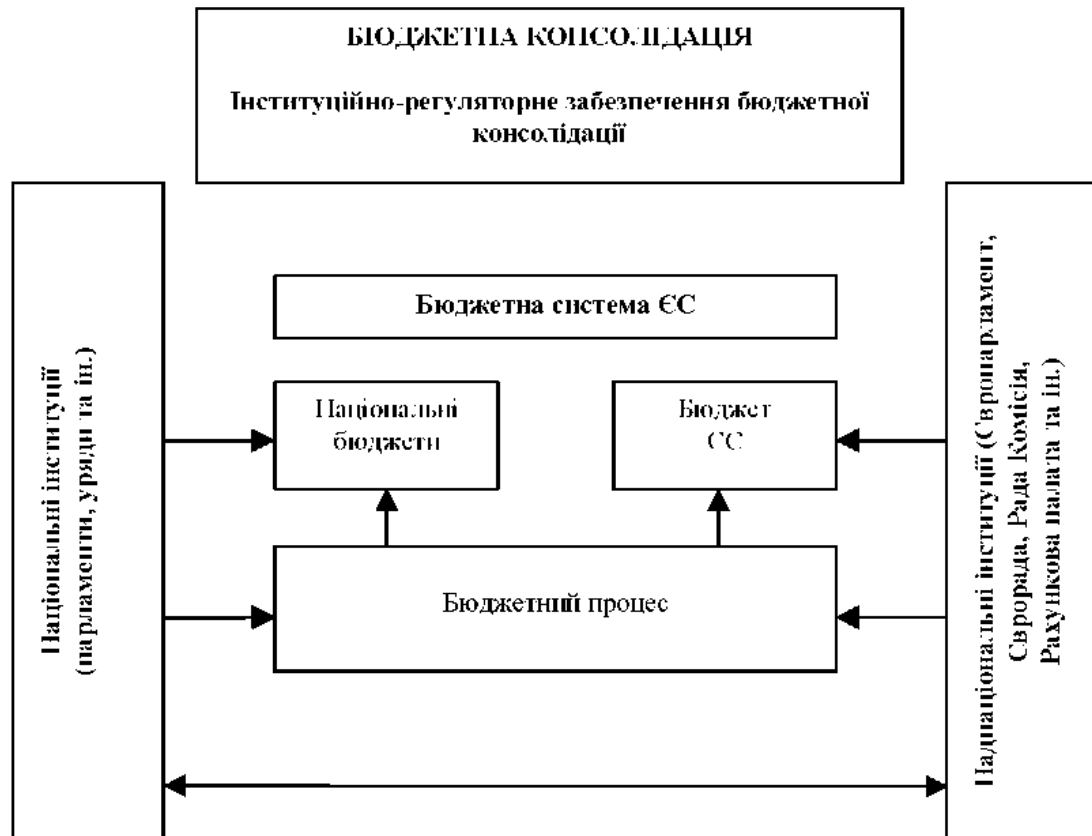


Рис. 5.3. Структурно-логічна схема бюджетної консолідації в ЄС

Враховуючи той факт, що бюджетний процес наднаціонального рівня в ЄС явище, яке не має аналогів в історії, і кардинальним чином відрізняється від бюджетних процедур національних бюджетних систем, виникла потреба в посиленні його інституціоналізації. В цьому контексті, Європейським інститутом Сассекського університету (Брайтон, Велика Британія) на початку 2000-х років на замовлення ЄС у рамках проекту “Проблеми зовнішньоекономічної політики ЄС наступного десятиліття ” було розроблено рекомендації щодо посилення координації економічної політики в євросоні, в числі яких – інституційно-процедурні зміни в бюджетному процесі ЄС. Були сформульовані пропозиції щодо створення Ради з економічної політики із числа міністрів фінансів країн євросоні для розробки рекомендацій з бюджетно-податкової політики для країн-членів (1999) щодо надання Раді-євро, як виконавчому органу, законодавчих функцій (2000) та інші структурні зміни [201].

Не менш важливими були пропозиції стосовно процедур бюджетного процесу в частині прийняття в другій половині календарного року

структурних змін з фіскальними і податковими наслідками для створення умов їх врахування при формуванні відповідних бюджетів, досягнення повної взаємодії процедур ЄС з національними рішеннями, встановлення ефективного моніторингу і оновлення інформації в постійному режимі протягом року щодо виконання бюджетів ЄС. Значна увага була приділена питанням запровадження нових, складніших критеріїв конвергенції, як ті, що були застосовані в 1997 році, відомі як Маастрихтські критерії економічної конвергенції. Вони запроваджувались для оцінки стійкості участі в економічному і валютному союзі, але не для ускладнення умов членства для країн Центральної і Східної Європи, а як визнання проблем “реальної конвергенції”, які можуть бути більш серйозними для країн з дуже різними початковими умовами, ніж для країн з аналогічним рівнем розвитку та з довгою історією економічної інтеграції з ЄС. Запропоновано шість інституційних принципів, які дадуть змогу забезпечити координацію економічних політик ЄС і країн-членів:

- запровадження статуту економічної політики;
- більше прозорості і передбачуваності в економічній політиці;
- перетворення Єврогрупи в колегіальний виконавчий орган;
- тісна взаємодія між процедурами ЄС і національними рішеннями;
- ефективніша політика обмінного курсу;
- грошово-кредитна стратегія розширення [201].

Частина пропонованих структурно-процедурних змін бюджетного процесу ЄС знайшла своє відображення, лише через 7 років у Лісабонському договорі (2007), де передбачаються основні положення посиленої співпраці ЄС і країн-членів (ст. 20 консолідованої версії Договору), критерії наближення законодавства, координації економічних політик, а також правила із здійснення бюджетного процесу в частині бюджету ЄС. Це стало ще одним кроком на шляху бюджетної консолідації.

Бюджетний процес у ЄС нині за повною процедурою його проходження, включає нормативно-правове регулювання процесу складання,

розгляд, прийняття (затвердження), виконання, звітування про виконання бюджету та бюджетний контроль. Підготовка, розгляд і ухвалення бюджету ЄС здійснюється відповідно до процедур встановлених Договором про функціонування ЄС (ДФЄС ст. 313 – 314), Фінансовим регламентом, Правилами виконання фінансового регламенту, розпорядженнями Комісії в частині питань щодо бюджетного процесу. У разі не ухвалення бюджету до початку нового бюджетного року застосовується діюча практика помісячного фінансування витрат в обсязі не більше 1/12 бюджетних асигнувань попереднього фінансового року за умови, коли ці видатки передбачені у проекті бюджету планового року (ст. 315 ДФЄС).

Запроваджений, за пропозиціями, викладеними ще в “Пакеті Делора-1”, Лісабонським договором механізм перспективного фінансового прогнозування – “багаторічний фінансовий рамочний план”, став невід’ємною складовою бюджетного процесу ЄС середньострокового бюджетного планування на період не менше п’яти років, який має забезпечувати упорядкований розвиток видатків у межах власних ресурсів бюджету ЄС (ст. 312 ДФЄС). Багаторічні фінансові перспективи визначають максимальні щорічні розміри (стелю) бюджетних витрат за напрямками їх використання, які обмежені в кількості та відповідають основним секторам діяльності Союзу [201].

Практика міжінституційних угод, як складова бюджетного права, в ЄС запроваджена з часу заснування Співтовариства і є складовою нормативно-правової бази, що забезпечує гнучкість застосування первинних законодавчих актів. Варто відзначити особливу роль застосування таких угод у бюджетному процесі, який з розбудовою бюджетної системи ЄС оперативнo врегульовує зміни щодо розподілу повноважень між відповідними інституціями. Активно цей нормативно-правовий механізм став застосовуватися з часу запровадження середньострокового прогнозування бюджетних витрат ЄС. Першою, у 1988 році, була укладена угода між Європарламентом, Радою і Комісією щодо бюджетної дисципліни

та удосконалення бюджетного процесу в період 1988 – 1992 років. Для забезпечення фінансової перспективи 2014 – 2020 років передбачається прийняття міжінституційної угоди щодо співробітництва в бюджетних питаннях та вдосконалення фінансового управління, якою передбачається три основні напрями:

- додаткові положення, що пов'язані з багаторічною фінансовою перспективою і спеціальні положення, які не включені у фінансові рамки;
- співпраця з питань бюджетних процедур;
- положення щодо ефективного фінансового управління фондами ЄС.

Важливу роль у бюджетному процесі в ЄС відіграє контроль за дотриманням бюджетного законодавства, який здійснюється відповідними інституціями ЄС і країн-членів. Рахункова палата ЄС як самостійний, незалежний колегіальний орган зовнішнього контролю (ст. 285 – 287 ДФЄС), основою діяльності якого є системний контроль, що передбачає, на від мінусу від методу перевірки рахунків або виконання договірних зобов'язань, в основному здійснення аудиту на основі облікової інформації, і в окремих випадках, при необхідності, перевірки на місцях в інших установах Союзу.

Спільний бюджет, як основний об'єкт бюджетного процесу, по своїй структурі відповідає національним бюджетам, що включають доходи і видатки. Водночас, бюджет ЄС суттєво відрізняється від національних бюджетів особливістю бюджетного процесу, за складом і структурою доходів і видатків і бездефіцитністю. На відміну від бюджетів інших інтеграційних об'єднань, бюджети яких складаються з внесків учасників інтеграційних утворень, бюджет ЄС за доходами формується за рахунок власних надходжень Союзу та доходів, які збираються на території країн-членів і зараховуються, у відповідності із законодавством ЄС, до спільного бюджету, а тому за своєю сутністю є бюджетом “конвергентного розвитку спільноти”, а не лише “бюджетом інтеграційних витрат”, якими є бюджети інших інтеграційних об'єднань. Тим не менше, бюджет ЄС, рівно як інші інтеграційні бюджети, залишається бюджетом “складчини”, де споконвічні

протиріччя – хто скільки платить і скільки отримує – залишаються актуальними назавжди.

Аналіз інтеграційного розвитку бюджетних взаємовідносин дає підстави для висновку, що пріоритетним напрямом спільної бюджетної діяльності була і залишається політика бюджетних видатків, яка реалізується через застосування наступних механізмів: розподілу витрат залежно від потреб; компенсації витрат, обумовлених функціонуванням спільного ринку; компромісу голосів при прийнятті рішень щодо розподілу видатків бюджету. Відсутність науково-обґрунтованої системи розподілу, а відповідно і визначення реалістичного обсягу видатків, закріплених в основному законі ЄС, а не в договорах, призводять до того, що бюджет ЄС став своєрідною «торговою площадкою» де, як зазначав учений із Великобританії С. Хікс, відбувається гра, в якій кожна із держав вносить плату/отримує із бюджету ЄС стільки, скільки вони отримують/втрачають від позабюджетної політики ЄС.

Найвищий рівень від'ємного балансу міжбюджетних відносин має Великобританія, де незважаючи на застосовувані коригування внесків до бюджету ЄС, отримала асигнувань трохи більше третини (36,87 %) від сплачених нею внесків до бюджету ЄС, а Угорщина – у 5,8 разу більше, ніж внесла до бюджету. Динаміка та проведені авторами прогностичні математичні розрахунки бюджетних взаємовідносин у ЄС до 2020 року підтверджують, що існуюча політика вирівнювання видаткових повноважень не спонукає до необхідності зростання темпів дохідності національних економік країн-реципієнтів, у той же час, незважаючи на потужність економік країн-донорів, зростання темпів щодо внесків до бюджету ЄС негативно впливає на їх соціально-економічний стан і політичну врівноваженість партнерських взаємовідносин [201].

У цілому бюджетна система ЄС, як на наднаціональному, так і національних рівнях, вимагає суттєвого реформування, що полягає у застосуванні гнучкіших фінансових інструментів бюджетування, моделей і

форм економічних взаємовідносин між інституціями ЄС і країнами-членами, посилення дієвості офісу ЄС з боротьби з шахрайством, удосконалення системи наднаціонального контролю та ін. При цьому, в бюджетній діяльності ЄС важливу роль відіграє поєднання процесів вертикальної конвергенції видатків бюджету ЄС з горизонтальною конвергенцією, яка в переважній мірі має застосування в податковій політиці ЄС – гармонізації та уніфікації податкових систем країн-членів.

5.3. Стратегія розвитку системи міжбюджетних відносин у контексті фінансової децентралізації в Україні

Формування ефективного механізму функціонування державного сектора економіки, зокрема у сфері надання місцевих суспільних послуг, потребує розроблення дієвих механізмів регулювання міжбюджетних відносин. Незважаючи на унормування у Бюджетному кодексі України багатьох складових системи міжбюджетних відносин можна зазначити, що це не стало поштовхом до розвитку місцевого самоврядування, зміцнення його фінансової основи, не забезпечило стабільності та передбачуваності у відносинах між центром і органами місцевого самоврядування, не внесло ясності щодо розподілу функціональних повноважень.

Із наданням нового імпульсу суспільним реформам в Україні, активізувалися дослідження нових шляхів модернізації чинної системи регулювання міжбюджетних відносин. Ключовим напрямом її удосконалення має бути чітке розмежування функціональних повноважень і дохідних джерел між органами місцевого самоврядування та державною владою, пов'язане із проведенням адміністративно-територіальної та податкової реформ.

У розв'язанні проблем місцевого самоврядування необхідно в першу чергу провести адміністративну, бюджетну та реформу адміністративно-територіального устрою, муніципальну та податкову реформи, які мають на

меті створення дійових самодостатніх місцевих органів влади, спроможних виконувати функції з надання місцевих суспільних послуг. Для досягнення цієї мети необхідно вирішити багато завдань, серед яких головними є впорядкування системи міжбюджетних відносин.

Основним напрямом розв'язання проблем місцевого самоврядування в Україні вважається створення самодостатніх територіальних громад. Цього можна досягти у результаті вдосконалення системи територіальної організації виконавчої влади та місцевого самоврядування, проведення реформи адміністративно-територіального устрою, що має супроводжуватися зміцненням територіальних громад, продовженням бюджетної реформи та доведенням її до базового рівня – бюджетів сіл, селищ, міст районного значення. Досягнення ефективності бюджетної реформи неможливе без формування низової адміністративно-територіальної одиниці – територіальної громади, яка має достатні фінансові та економічні ресурси для надання послуг громадянам.

При вирішенні питання щодо розширення повноважень та функціональних обов'язків органів місцевого самоврядування базового рівня необхідно врахувати низку економічних аргументів, що мають безпосереднє відношення також до визначення розміру територіальних громад (за кількістю населення та за площею).

Розглядаючи теоретичні аспекти реалізації муніципально-територіального процесу, необхідно розмежовувати місцеву й адміністративно-територіальну реформу, що мають різні завдання та засоби виконання. Тому треба застосувати різні механізми при здійсненні муніципального і адміністративно-територіального процесів. При цьому для надання певних видів місцевих суспільних послуг можлива організація спеціальних територіальних утворень, межі яких можуть не збігатися з межами адміністративно-територіальних одиниць. Відповідно, по-різному повинно фінансуватися надання місцевих послуг.

Досягнення ефективності системи міжбюджетних відносин неможливе без законодавчого закріплення функцій у цій сфері за органами управління різних рівнів. Важливим кроком у цьому напрямі повинна стати реалізація заходів адміністративної реформи. У сфері міжбюджетних відносин необхідно розмежувати повноваження рад та державних адміністрацій на районному та обласному рівнях. Через те, що районні та обласні бюджети згідно з Конституцією України формуються за рахунок коштів державного бюджету для подальшого їх перерозподілу між місцевими бюджетами, необхідно, щоб ці питання вирішували відповідні ради. Крім коштів державного бюджету (міжбюджетних трансфертів та закріплених податків і зборів) у складі доходів районних та обласних бюджетів доцільно закріпити джерела власних надходжень для фінансування спільних завдань та проектів територіальних громад.

У межах адміністративної реформи має радикально змінитися статус місцевих державних адміністрацій, які повинні перетворитися в інституції, що представляють інтереси держави на рівні адміністративно-територіальних одиниць і виконувати контрольно-наглядові функції за діяльністю органів місцевого самоврядування та дотриманням ними законодавства України. Обласні та районні ради повинні мати право створювати власні виконавчі органи для виконання спільних завдань і проектів територіальних громад. У поєднанні з утворенням міцної вертикалі виконавчої влади адміністративна реформа передбачає розширення повноважень і відповідальності регіонів у сфері соціально-культурного розвитку, що майже неможливо без оновлення, а по суті, формування заново регіональної політики, що відповідатиме умовам економіки цього етапу розвитку.

Для успішного проведення адміністративної реформи в Україні розроблено науково-практичну модель оновлення усіх основних елементів, інститутів і аспектів системи управління. Ця модель втілена у Концепцію адміністративної реформи в Україні, що підготована Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи та затверджена Указом

Президента України від 22.07.1998 року № 810/98. У Концепції адміністративної реформи визначено її мету, завдання, напрями, а також конкретні заходи з удосконалення чинної системи управління. Важливе місце в ній відведено реформуванню територіального устрою та системи місцевого самоврядування. Зокрема зазначено, що на ефективність управлінської діяльності цієї сфери істотно впливають такі недоліки: відсутність належної правової бази щодо розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та виконавчої влади на обласному та районному рівнях управління; несформованість належної фінансово-економічної бази органів місцевого самоврядування, яка б давала їм змогу забезпечувати повноцінні громадські послуги.

У Концепції запропоновано розділяти суспільні послуги на державні (надають громадянам органи виконавчої влади) та громадські або муніципальні (надають органи місцевого самоврядування). Щодо останніх, то для них встановлено визначення як послуга, що надається територіальній громаді, громадянам з метою задоволення їхніх потреб органами місцевого самоврядування.

Фінансово-економічний аспект реалізації адміністративної реформи передбачає:

– забезпечення можливостей надання всіма органами місцевого самоврядування громадських послуг на рівні державних мінімальних соціальних стандартів, подолання з цією метою вертикальних та горизонтальних фіскальних дисбалансів у державі шляхом вжиття заходів фінансового вирівнювання. Система фінансового вирівнювання ґрунтуватиметься на об'єктивних критеріях та відповідній правовій базі. Основними складовими такої системи мають стати державні мінімальні соціальні стандарти, метою впровадження яких є поступове вирівнювання обсягу та якості надання державних і громадських послуг у межах всієї території держави, податкоспроможність територіальних громад та її середне

значення, власні та закріплені доходи, фонди фінансового вирівнювання, трансферти;

– розроблення механізму фінансування делегованих повноважень виконавчої влади місцевого самоврядування у формі субвенцій;

– створення механізму державної фінансової підтримки місцевого самоврядування, зокрема у сфері інвестиційної діяльності, шляхом запровадження інвестиційних субвенцій.

Поняття фінансового вирівнювання визначено у Концепції як процес перерозподілу фінансових ресурсів на користь адміністративно-територіальних одиниць, що не мають достатньої дохідної бази. Такий процес забезпечують центральні органи державної влади.

Практично, у Концепції не виділено конкретних методів регулювання міжбюджетних відносин, але визначено принципові положення, на основі яких воно повинно відбуватися. До них належать: мінімальні державні соціальні стандарти, податкоспроможність територіального колективу та її середнє значення. Під мінімальними державними соціальними стандартами потрібно розуміти гарантований державою рівень якості послуг на душу населення в межах усієї території країни, які надають органи влади, фінансують за рахунок бюджетів і використовують для розрахунку мінімального місцевого бюджету.

Податкоспроможність територіального колективу визначають як обсяг доходів, який потенційно може бути об'єктом оподаткування комунальними податками на душу населення в межах конкретного територіального колективу. Щодо цього, необхідно вказати на неточність формулювання: фактично визначають не податкоспроможність, а базу оподаткування.

Це ж стосується і поняття середня податкоспроможність територіального колективу, яке визначають як обсяг доходів у масштабах країни, який може бути оподаткований комунальними податками на душу населення. Його розраховують як відношення доходів, що підлягають

оподаткуванню, та чисельності населення країни. Проте фактично цей показник визначає середню базу оподаткування.

В аспекті формування основи реформи передбачалося прискорити розроблення та прийняття низки законів, зокрема “Про фінанси місцевого самоврядування”, “Про фінансове вирівнювання територій” та інші. Варто зауважити, що на сьогодні не створене достатнє нормативно-правове забезпечення як для регулювання міжбюджетних відносин, так і проведення адміністративно-територіальної реформи загалом.

Одночасно зі зміною статусу регіональних органів управління треба вживати заходи з реформування бюджетної сфери для створення належної фінансової основи функціонування органів місцевого самоврядування. У цьому аспекті надзвичайно важливо переорієнтувати бюджетну політику на сприяння розширеному відтворенню фінансових ресурсів як центрального уряду, так і місцевих органів влади.

Необхідно чітко усвідомлювати, що розгортання бюджетної реформи у напрямі поглиблення фіскальної децентралізації суттєво гальмуватиме існуючий адміністративно-територіальний устрій. Здійснення фінансового вирівнювання буде ефективним лише за умови широкомасштабного його реформування. Найдоцільнішим вважається укрупнення адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням низки чинників, серед яких головним повинен бути фінансово-податковий.

Одночасно з проведенням реформи адміністративно-територіального устрою необхідно проводити муніципальну реформу, у процесі якої мають бути врегульовані питання утворення, перетворення та ліквідації територіальних громад. Для розв’язання бюджетних проблем необхідно розробити відповідні механізми, адже в результаті муніципального процесу виникатимуть нові суб’єкти міжбюджетних відносин. Відповідно, змінюватиметься потреба у наданні місцевих суспільних послуг та їх фінансуванні.

Сьогодні систему фінансового вирівнювання неможливо розглядати окремо від реформування системи оподаткування. Для вирівнювання відмінностей у фінансовому забезпеченні місцевих бюджетів необхідно проводити адекватну податкову політику щодо встановлення економічно виправданих податкових надходжень. Головним завданням при цьому є кількісна та якісна стабілізація місцевих і загальнодержавних податків та зборів шляхом проведення повномасштабної податкової реформи.

Значним кроком податкової реформи має бути внесення змін до діючого Податкового кодексу. У ньому необхідно скоротити кількість загальнодержавних і місцевих податків та зборів, що має сприяти збільшенню бази оподаткування, а відповідно і податкових надходжень, забезпечити рівномірний розподіл податкового навантаження по всіх регіонах, а відтак зміцнити фінансову основу діяльності органів місцевого самоврядування.

У зв'язку з проведенням податкової реформи доцільно відзначити недосконалість окремих положень Бюджетного кодексу в частині закріплення конкретних видів податків і зборів за державним і місцевими бюджетами.

Стає зрозумілим, що запровадження нових принципів бюджетної політики, визначених у Бюджетному кодексі, та забезпечення їх ефективної реалізації неможливе без застосування комплексного підходу до вирішення всіх ключових проблем, як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Важливим кроком у цьому напрямі стане узгоджене проведення низки реформ. Результатом цих перетворень має бути ефективне функціонування центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування для забезпечення економічної, політичної, соціальної стабілізації як у державі загалом, так і в усіх регіонах України.

Протягом останніх двох десятиліть більшість країн світу виявляють глибоке зацікавлення у здійсненні децентралізації управління. У розвинених країнах вона є ефективним інструментом, що застосовується для

реорганізації уряду з метою надання суспільних послуг у найбільш ефективний спосіб. Країни, що розвиваються, переходять до децентралізації управління для того щоб позбутися неефективності та неекономічності надання суспільних послуг, а також для прискорення економічного зростання. За даними Світового банку, 63 із 75 трансформаційних та великих країн, що розвиваються, у середині 1990-х років здійснили кроки в напрямі децентралізації.

Децентралізація системи прийняття та виконання адміністративних рішень передбачає делегування більшої кількості повноважень місцевим підрозділам центральних міністерств. Ця стратегія покликана забезпечити більшу ефективність управління за рахунок скорочення багатоетапного процесу виконання рішень та підвищення оперативності роботи органів державного управління. Збільшення органів місцевого самоврядування у процесі прийняття рішень щодо вибору послуг, які надаються на місцях, дозволить забезпечити найбільш адекватний їхній набір.

У світі широко визнається, що децентралізація системи управління може привести до підвищення якості надання послуг одночасно зі скороченням витрат. Існують об'єктивні свідчення того, що якість послуги може значно поліпшитись за рахунок децентралізації.

Рівень децентралізації є вищим у великих державах із неоднорідним населенням, такими країнами зі значною територією неможливо ефективно управляти з центру. Певний ступінь децентралізації необхідний для того, щоб узагалі була можливість здійснення функції управління. До великих держав, у яких складається децентралізована система управління, належать Росія і Китай, Індія і Бразилія, Нігерія і Південна Африка. Серед промислово-розвинених країн можна виділити США, Канаду, Австралію і Німеччину. Культурні й релігійні відмінності є ще однією причиною, яка змушує країни здійснювати децентралізацію, тому що у даному випадку система управління дозволяє враховувати такі розбіжності. Показовим у

цьому напрямі є приклад Індії, для якої особливо характерні широкі релігійні та мовні відмінності.

Децентралізація є ключовим виміром переходу від командно-адміністративної до ринкової економіки. Майже у всіх країнах у яких функціонувала така господарська система, прийшли до розуміння того, що загальний рівень діяльності державного сектору економіки повинен бути скорочений з одночасним посиленням місцевого самоврядування, як одного з вирішальних інститутів демократії.

Загальне поняття фіскальної децентралізації включає політичні, економічні та інституційні аспекти організації міжбюджетних відносин. Добре розроблена політика у даній сфері має не тільки посилювати місцеву автономію, а й сприяти підвищенню відповідальності, економічної ефективності та відкритості управлінських рішень.

Головною метою фіскальної децентралізації є створення більш тісного взаємозв'язку між системою управління і населенням, що вимагає зміцнення фінансової системи органів місцевого самоврядування. Її завдання полягає у наданні органам місцевого самоврядування певних повноважень у сфері оподаткування і використання коштів, а також можливості самостійно визначати параметри й структуру видаткової частини бюджету. Фіскальна децентралізація припускає певний ступінь автономії органів місцевого самоврядування, що дозволяє їм приймати незалежні рішення у бюджетно-податковій сфері.

Сьогодні регіони України різняться між собою за рівнем соціально-економічного розвитку як унаслідок дій місцевих органів влади, так і загальнодержавної політики. Диференціація має місце за глибиною і масштабом проведених реформ, що позначається на збільшенні принципових розбіжностей у розподілі по країні податкового потенціалу, відмінностей у структурі потреб бюджетного фінансування, стані їх бюджетів. Отже досягнення успіху у проведенні реформ можливе тільки за умови гармонійного збалансування загальнодержавних і регіональних інтересів,

підвищення ролі місцевих фінансів, забезпечення фінансово-економічної незалежності регіональних органів, що дасть змогу вирішити проблеми перехідного періоду і забезпечити сталий, рівномірний і збалансований розвиток усіх регіонів держави.

Фінансові ресурси у будь-якій державі є нерівномірно розподіленими як у вертикальній площині (між державним та бюджетами територіальних одиниць відповідних рівнів), так і у горизонтальній проекції (між бюджетами одного рівня). Водночас, принцип єдності бюджетної системи та рівності доступу громадян до послуг, які надаються за рахунок бюджетного фінансування, вимагають забезпечити таку організацію бюджетних відносин, при якій об'єктивно зумовлена нерівномірність була б виправлена певними компенсаторними механізмами.

Правильна організація цієї системи вимагає врахування самостійності кожного з елементів бюджетної системи, що може бути знівельована при фінансовій залежності від бюджетів іншого рівня. Відповідь на усі ці запитання слід знайти в рамках процесу, що отримав назву бюджетної (фіскальної) децентралізації та активно впроваджується в Україні. Однак, як свідчить досвід зарубіжних держав, вивести формулу ідеального розподілу ресурсів між бюджетами неможливо, що зумовлює використання механізмів “міжбюджетної допомоги” – “міжбюджетних трансфертів”. Вказаний інститут є важливим та незамінним елементом системи міжбюджетних відносин, дозволяючи перерозподілити фінансові потоки між бюджетами, “підтримати” здійснення функцій публічного управління, вирівняти нерівномірність фінансових можливостей окремих територіальних одиниць. Водночас, така “допомога” є й потенційною загрозою, оскільки здатна поставити у фактичну залежність місцеве самоврядування від держави, як основного “донора” бюджету.

Питання міжбюджетних відносин завжди було одним із центральних у дослідженнях бюджетної системи та її правового регулювання. Основу теоретичним міркуванням цієї роботи заклали результати досліджень Л. К.

Воронової, О. Б. Заверухи, О. А. Музики-Стефанчук, В. М. Федосова, О. В. Чеберяко, С. І. Юрія та інших.

Метою дослідження є сформулювати рекомендації щодо підвищення організації системи міжбюджетних відносин в умовах фіскальної (бюджетної) децентралізації на підставі аналізу досягнутих результатів реформування міжбюджетних відносин.

Об'єктивна необхідність регулювання державою міжбюджетних відносин зумовлена наявністю різних фіскальних дисбалансів, спричинених дією природно-кліматичних, історичних, географічних, соціально-демографічних, економічних та багатьох інших чинників [1, с. 112]. З правової точки зору міжбюджетні відносини передбачають: законодавче розмежування повноважень держави та місцевого самоврядування щодо надання соціальних послуг; установа сфери їх спільних повноважень; визначення видатків державного та місцевих бюджетів, якими фінансуються суспільні послуги; розподіл доходів між державним та місцевими бюджетами; установа переліку делегованих повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування; визначення політики держави у сфері фінансового вирівнювання.

Згідно з фінансовою політикою держави, що відповідає у значній мірі і державному устрою визначають дві основні моделі міжбюджетних відносин: централізована та децентралізована [316, с. 120].

Децентралізована модель є ознакою економічного розвитку держави на демократичних засадах, сприяє розвитку і стійкості інститутів ринкової економіки, характеризується невтручанням держави у бюджетний процес регіонів та муніципалітетів, чітке розмежування видаткових повноважень між різними органами рівнів управління, цілеспрямований розвиток фінансової автономії органів місцевого самоврядування, у дохідній частині ключовим є метод власних та закріплених доходів, а видаткова політика ґрунтується на функціональному підході, який передбачає конкретне розмежування компетенції та видаткових повноважень між усіма рівнями

влади, при цьому припустимим є їхнє часткове делегування, що забезпечує гнучкість міжбюджетних відносин. Проте у такій системі значно ускладнена координація дій уряду для досягнення макроекономічних цілей і забезпеченні балансу фінансових можливостей у державі.

Зважаючи на проголошену у Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”, схваленій Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 реформу децентралізації державного управління як одну з базових, що має на меті побудову ефективної системи територіальної організації влади в Україні шляхом реалізації у повній мірі положень Європейської хартії про місцеве самоврядування принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування, та співвідносячи з результатами перших кроків у її реалізації, слід вказати, що на сьогодні міжбюджетні відносини ближчі до компромісної моделі бюджетної субсидіарності, що передбачає властиву бюджетному унітаризму форму організації міжбюджетних відносин при зростанні кількості елементів децентралізованого управління фінансовими ресурсами. У літературі вказана модель отримала назву деволюція – проміжна ланка від централізації до децентралізації, коли органи місцевого самоврядування здійснюють фінансування і несуть відповідальність за надання певних державних послуг, як правило, це стосується задоволення соціальних потреб. Обов’язковим результатом її проведення є децентралізація фінансових ресурсів.

Створення рівних умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів України, подолання депресивного стану окремих територій, усунення вертикальних та горизонтальних дисбалансів є державною стратегією регіонального розвитку й метою державної регіональної фінансової політики і може бути досягнуто завдяки процедурам фінансового вирівнювання.

Вся сутність проблеми української бюджетної системи у помилковій концепції фінансового вирівнювання, яка панувала у бюджетному законодавстві: вирівнювання спрямовувалося на технічне збалансування

дохідної та видаткової частини кожного із бюджетів, шляхом глобального перерозподілу фінансових ресурсів у державі. З прийняттям нової редакції БК України у 2010 році основна увага приділялася вирівнюванню бюджетної забезпеченості на одного жителя та додержанню визначених державою соціальних гарантій для кожного громадянина незалежно від місця його проживання. Така політика була замкнута на вирівнюванні соціально-економічної спроможності розвитку усіх регіонів, в той час, як повинна була спрямовуватися на підтримання “точок зростання”, оскільки обмеження бюджетної спроможності держави може призвести лише до “вирівнювання всіх у бідності”. Водночас, слід погодитися із авторами, які вказують на те, що дієва система міжбюджетних відносин має спонукати до активної діяльності органи місцевого самоврядування в напрямі пошуку і використання додаткових резервів збільшення надходжень до власних бюджетів, а також сприяння ефективному використанню бюджетних ресурсів з метою підвищення суспільного добробуту.

Розв’язання питань фінансового вирівнювання досягається за допомогою різних форм і методів втручання держави, провідне місце серед яких посідають процедури бюджетного регулювання і фінансової допомоги територіям. Таким чином, основою міжбюджетних відносин можна визначати бюджетне (міжбюджетне) регулювання, що є сукупністю прийомів, методів, інструментів, форм та важелів впливу, завдяки яких органи державної та місцевої влади формують, розподіляють (перерозподіляють) та використовують фонди бюджетних коштів для досягнення цілей, визначених соціально-економічною політикою держави. Превалювання тих чи інших інструментів чітко визначає модель та напрямок розвитку системи управління публічними фінансами. Зокрема, у західноєвропейській літературі вже давно відзначили, що обсяг міжбюджетних трансфертів, зокрема, дотацій вирівнювання, у структурі доходів місцевих бюджетів, безпосередньо свідчить про фінансову автономію місцевого самоврядування: чим він вищий – тим нижчий рівень

фінансової незалежності та самостійності місцевого самоврядування, відтак нижчим є рівень децентралізації, оскільки місцеве самоврядування не має жодного впливу на обсяг цих ресурсів.

Треба констатувати, що запроваджені змінами від 28.12.2014 р. новели регулювання міжбюджетних трансфертів у більшості врахували слушні пропозиції щодо змін, які озвучувалися у літературі і стосувалися відмови від абсолютного та загального вирівнювання за ознакою забезпечення кінцевого результату фінансової діяльності на користь створення умов для пошуку альтернативних джерел доходів та вирівнювання за ознакою податкоспроможністю території; підвищення зацікавленості місцевих бюджетів у збільшенні дохідної бази; зменшення ваги нецільових трансфертів на користь закріплення фінансової допомоги для реалізації делегованих державою повноважень щодо надання соціальних послуг; закладення об'єктивних транспарентних показників у формули розподілу міжбюджетних трансфертів.

Існуюча до останнього часу формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів враховувала фінансовий норматив бюджетної забезпеченості, як базовий показник, який визначався діленням загального обсягу фінансових ресурсів на кількість мешканців та коригувальні коефіцієнти до них. Згідно з БК України 2010 року формування видаткової частини місцевих бюджетів здійснювалося на формульній основі, відповідно до галузевих фінансових нормативів бюджетної забезпеченості на одного мешканця або споживача суспільних послуг із застосуванням процедури фінансового вирівнювання за видатками, які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Фактично, встановлені нормативи бюджетної забезпеченості визначалися “у межах наявних бюджетних ресурсів”, тому заплановані обсяги видатків становили 50 – 80 % фактичної потреби бюджетних установ, що вело до впровадження політики “зрівнювання у загальній бідності”. Водночас, як ефективний напрямок розвитку для вдосконалення системи бюджетного вирівнювання знаходився у використанні “податкоспроможності

регіону (бюджету)”. Під потенційною податкоспроможністю регіону треба розуміти його можливість щодо мобілізації податкових доходів до бюджетів різних рівнів. Індекс відносної податкоспроможності, на відміну від коефіцієнта бюджетної забезпеченості є основним показником для визначення кошика доходів, що передбачає врахування саме передумов для забезпечення рівності бюджетів, а не вирівнювання результату господарської діяльності органів місцевого самоврядування.

Останні нововведення щодо врахування величини перевищення і проведення пропорційного вирівнювання стали елементами стимулювання розвитку власних дохідних баз для збільшення надходжень місцевих бюджетів, оскільки від тепер місцевим бюджетам не вдасться більше зловживати допомогою з Державного бюджету, а половина від суми заробленого ними все ж залишатиметься на місцях для реалізації власних бюджетних повноважень. Таким чином, базова дотація декларується як механізм вирівнювання дохідної спроможності, а не видаткових потреб для місцевих бюджетів.

Поруч із загальною функцією проведення фінансового вирівнювання, воно стало одним із елементів масштабної реформи децентралізації публічного управління, оскільки визначає для бюджетів об’єднаних територіальних громад отримати прямі міжбюджетні зв’язки з Державним бюджетом України. Так, Законом України “Про Державний бюджет України на 2016 рік” передбачено 159 об’єднаних територіальних громад (їх бюджетів), більшість з яких отримуватимуть від 1 до 10 млн. прямої підтримки з Державного бюджету.

Порівняння показників дотації вирівнювання бюджетів та базової (реверсної) дотації свідчить про те, що остання втратила своє домінуюче значення у системі міжбюджетних трансфертів, причиною чого стали як зміни щодо збільшення дохідної бази місцевих бюджетів, так і зміни концепції фінансового вирівнювання, реформа системи фінансування виконання делегованих повноважень у соціальній сфері.

Зважаючи на останнє, поруч із дотаціями, куди важливішу вагу у структурі міжбюджетних трансфертів на сьогодні мають субвенції. Основна частина субвенцій спрямовані на фінансування надання бюджетних послуг у соціальній сфері – програми соціального захисту, освіта, медицина. Державна бюджетна політика впливає на розвиток соціальної сфери через безпосереднє її фінансування. Цей процес здійснюється за рахунок коштів як і державного бюджету, так і через місцеві бюджети. Оскільки доходів місцевих бюджетів не вистачає для того, щоб повною мірою забезпечити фінансування всіх соціальних програм, які держава делегує органам місцевого самоврядування, значна частина цих програм фінансується за допомогою міжбюджетних трансфертів [232, с. 33].

Тенденції щодо зростання фінансування соціальних потреб за рахунок коштів місцевих органів влади є загальносвітовим явищем. Проте в Україні, на відміну від європейських країн, широкі повноваження щодо соціального захисту незабезпечені відповідними власними джерелами фінансування. Через це місцеві органи влади змушені скорочувати соціальні програми або здійснювати різні форми соціального захисту населення без відповідного обґрунтування й підкріплення їх місцевими ресурсами. Це в свою чергу призводить до не якісного надання соціальних послуг та виплат. На даному етапі вступають в дію міжбюджетні трансферти, як необхідний інструмент збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів, які, зважаючи а їхнє цільове призначення отримали назву “соціальних трансфертів”.

Поруч із традиційними для бюджетної системи України соціальними трансфертами на оплату пільг, реформа бюджетної (фіскальної) децентралізації 2014 року скоригувала порядок фінансування місцевими бюджетами таких традиційних соціальних сфер, як медицина та освіта, віднівши видатки на їхнє фінансування за рахунок місцевих бюджетів за рахунок освітньої (ст. 103-2 БК України) та медичної субвенцій (ст. 103-4 БК України), а також субвенції на підготовку робітничих кадрів (ст. 103-3 БК України) та субвенції на забезпечення медичних заходів окремих державних

програм та комплексних заходів програмного характеру (ст. 103-5 БК України). З метою підвищення ефективності використання вказаних коштів, розпорядниками за ними визначені профільні міністерства, а розміри визначаються спеціальними формульними порядками, залежно від об'єктивних математичних показників споживачів послуг та норм їх фінансування.

Окреме місце займають “субвенції на виконання інвестиційних проектів” (ст. 105 БК України), які закріплюються в законі про Державний бюджет та регулюються окремими порядками, затвердженими Кабінетом Міністрів України. Вказані субвенції можна вважати “ad hoc” механізмом дольової участі держави у інвестиційних проектах місцевих бюджет. Однак, зважаючи на те, що згідно з ч. 2 ст. 24-1 БК України кошти Державного фонду регіонального розвитку у структурі загального фонду державного бюджету спрямовуються на виконання тих же інвестиційних програм і проектів, питома вага субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) для місцевих бюджетів очевидно поступово повинна зменшуватися самоврядування [123, с. 130].

У деяких країнах система міжбюджетних трансфертів доповнюється горизонтальними бюджетними трансфертами, що характеризують відносини між бюджетами одного рівня (найбільш поширені у Німеччині та Швеції). В Україні також поруч із трансфертами, які передаються між Державним та місцевими бюджетами, БК України визначає існування міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами (ст. 101 БК України). Збереження вказаного інституту міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами є похідним від закріплених у ст. 93 БК України можливостей кооперації місцевих бюджетів щодо спільного вирішення питань, які найбільш оптимально розв'язувати за рахунок бюджетних коштів на наступному з рівнів бюджетної системи (як вищому, так і нижчому) або ж у випадку, коли без такої кооперації надати відповідні бюджетні послуги взагалі неможливо. їхнім правовим підґрунтям є теорія делегування повноважень, що за

принципом субсидіарності найбільш ефективно можуть бути реалізовані на одному з рівнів бюджетної системи. Відповідно, ч. 3 ст. 93 БК України визначає, що передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і укладання договору.

Збережені міжбюджетні трансферти між місцевими бюджетами слід розглядати на сьогодні не лише як елемент системи вирівнювання, а як форму співпраці між місцевими бюджетами одного чи різних рівнів бюджетної системи з метою досягнення цілей задоволення інтересів громадян у отриманні максимального обсягу соціальних послуг.

Вказаний випадок є одним з рідкісних прикладів застосування договірного методу регулювання фінансових відносин. Зважаючи на важливе значення саме договірного регулювання самоврядних місцевих бюджетів, централізоване бюджетне законодавство обрало вірну стратегію обмеженого втручання у питання взаємовідносин між цими бюджетами. Аналіз приведених договорів про передачу міжбюджетних трансфертів дозволяє зробити висновок, що у законодавстві їхні обов'язкові умови відсутні, але зважаючи на вимоги необхідного регулювання, на нашу думку, до таких доцільно було б віднести:

- визначення сторін із вказівкою статусу надавача чи отримувача трансферту, а також визначення розпорядників трансфертних коштів (вони можуть бути дво- або багатосторонніми, залежно від учасників розподілу міжбюджетного трансферту – лише представницькі органи чи й участь місцевих органів виконавчої влади при реалізації делегованих від держави повноважень);

- визначення виду і обсягу трансферту; при цьому такі трансферти є субвенціями, оскільки мають цільове призначення, яке гарантує отримувач та контролює надавач, а обсяг трансферту визначається у грошовому еквіваленті у залежності від певного емпіричного показника використання

(кількість споживачів послуги тощо) та фінансового нормативу забезпечення фінансування;

– строк дії договору, що не може перевищувати тривалості конкретного бюджетного періоду самоврядування [123, с. 133].

Система міжбюджетних трансфертів та фінансове вирівнювання за їхньою допомогою з об'єктивних підстав є невід'ємним елементом бюджетної системи для більшості держав світу. Конкретна ж організація системи міжбюджетних трансфертів залежить від державного устрою, адміністративно-територіального поділу, соціально-економічних особливостей розвитку держава, фінансових можливостей та визначається правовими нормами вищої юридичної сили. Реформа бюджетної (фіскальної) децентралізації, яка розпочата змінами до БК України від 28 грудня 2014 року стала лише першим кроком, однак в позитивна динаміка вказаного процесу потребує в подальшому продовження якісних змін у законодавстві України, в тому числі, із застосуванням досвіду реалізації норм.

Висновки до розділу 5

З'ясування домінант розвитку міжбюджетних відносин в умовах євроінтеграційних процесів в Україні дозволило зробити такі висновки:

В умовах подальшого утвердження ринкових принципів побудови економіки в Україні та проведення реформи місцевих органів влади актуальною проблемою є дослідження зарубіжної практики організації міжбюджетних відносин та можливості її запровадження у вітчизняній бюджетній сфері.

Розглядаючи проблеми міжбюджетних відносин, ми повинні докорінно змінити пріоритети їх побудови, а саме: поставити інтереси місцевих бюджетів на перше місце. Це повинно здійснюватися шляхом зміцнення дохідної бази місцевих бюджетів, які є фінансовою основою місцевого самоврядування і всієї бюджетної системи України. Наповнення

бюджетів місцевого самоврядування повинно відбуватися одночасно з проведенням низки заходів, а саме: 1) запровадження додаткової кількості місцевих податків і зборів; 2) надання органам місцевого самоврядування прав щодо запровадження на власній території обов'язкових платежів зі строго визначеними напрямками використання; 3) створення можливостей для застосування додаткових процентних надбавок до основних ставок загальнодержавних податків і зборів; 4) переведення визначених централізованих обов'язкових платежів до складу надходжень у місцеві бюджети; 5) закріплення за місцевими бюджетами додаткових загальнодержавних податків та зборів; 6) установлення стабільних нормативів відрахувань (декілька років) від загальнодержавних податків і зборів; 7) надходження недоплат щодо податків, зборів та інших обов'язкових платежів до місцевих бюджетів.

У контексті прискорення реформ у різних сферах суспільного життя в Україні та вибору європейського вектора розвитку постає нагальна потреба внести корективи у систему міжбюджетних відносин. Варто зазначити, що з часів здобуття незалежності відбулося її становлення та одночасне вдосконалення з метою пристосування до політичних потреб та пріоритетів бюджетного регулювання. Проте зміни, яких зазнавала дана система у 90-ті роки минулого століття, не мали системного характеру та інституційного забезпечення, були непослідовними та недостатньо науково обґрунтованими.

В контексті задекларованих намірів України щодо швидкого інтегрування у Європейський Союз корисно простежити характер та напрями реформ міжбюджетних відносин у країнах – членах ЄС. Необхідно зазначити, що ці реформи відбувалися у загальному контексті реформування систем державного управління та місцевого самоврядування з метою посилення менеджменту на регіональному рівні. Такі тенденції характерні як для федеративних держав, де традиційно позиції регіональних утворень (суб'єктів федерації) були досить сильними, так і

для унітарних – в яких відбувається зміцнення не тільки суб'єктів федерації, але й муніципалітетів. Більшість країн ЄС раніше чи пізніше пройшли етап політичної (зміна виборчих систем, перехід до прямих виборів місцевих і регіональних органів самоврядування та їх посадових осіб), та фіскальної (перерозподіл повноважень та фінансових ресурсів на користь органів місцевого самоврядування) децентралізації.

Характеризуючи модель інституційної архітектури бюджетного процесу в Україні, необхідно відзначити, що вона повинна вибудовуватись в динамічному середовищі взаємопов'язаних структурних та інфраструктурних інституцій – суб'єктів реалізації бюджетних відносин. Такий поділ є досить умовним, оскільки в Україні на законодавчому та організаційно-методичному рівні не існує чіткого розмежування бюджетних інституцій. Структурні інституції регулювання бюджетного процесу мають бути представлені тими учасниками, які в законодавчому порядку створюються і наділяються правами регулятивного впливу виключно в бюджетній сфері. Тобто без існування інституту бюджету в державі діяльність таких інституцій втрачає сенс. Інфраструктурні інституції бюджетного процесу в Україні мають виконувати окремі, законодавчо врегульовані функції на різних стадіях реалізації бюджетного процесу. До їх складу необхідно включити недержавні аудиторські компанії. Адже активне залучення таких інституцій до організації бюджетного процесу дасть змогу посилити незалежність бюджетного контролю, впровадити нові напрямки контрольно-аналітичної та методичної діяльності, забезпечити модернізацію, підвищити якість контрольних заходів, ефективність організації контрольної роботи та професійний розвиток кадрових ресурсів.

Формування ефективного механізму функціонування державного сектора економіки, зокрема у сфері надання місцевих суспільних послуг, потребує розроблення дієвих механізмів регулювання міжбюджетних відносин. Незважаючи на унормування у Бюджетному кодексі України багатьох складових системи міжбюджетних відносин можна зазначити, що це

не стало поштовхом до розвитку місцевого самоврядування, зміцнення його фінансової основи, не забезпечило стабільності та передбачуваності у відносинах між центром і органами місцевого самоврядування, не внесло ясності щодо розподілу функціональних повноважень.

Система міжбюджетних трансфертів та фінансове вирівнювання за їхньою допомогою з об'єктивних підстав є невід'ємним елементом бюджетної системи для більшості держав світу. Конкретна ж організація системи міжбюджетних трансфертів залежить від державного устрою, адміністративно-територіального поділу, соціально-економічних особливостей розвитку держава, фінансових можливостей та визначається правовими нормами вищої юридичної сили. Реформа бюджетної (фіскальної) децентралізації, яка розпочата змінами до БК України від 28 грудня 2014 року стала лише першим кроком, однак в позитивна динаміка вказаного процесу потребує в подальшому продовження якісних змін у законодавстві України, в тому числі, із застосуванням досвіду реалізації норм.

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано нове вирішення важливої науково-прикладної проблеми – розроблення концептуальних основ формування системи міжбюджетних відносин у національній економіці та удосконалення на цих засадах стратегічних напрямів їх розвитку як основи зміцнення фінансової автономії місцевого самоврядування, що дало змогу зробити низку висновків теоретичного, методологічного і прикладного характеру щодо підвищення ефективності організації міжбюджетних відносин в соціально-економічній системі України:

1. Міжбюджетні відносини як важливий чинник соціально-економічного розвитку держави є своєрідним мірилом ефективності її бюджетної політики та організації бюджетного процесу. З економічних позицій міжбюджетні відносини виражають здатність держави виконувати властиві їй функції та завдання за допомогою бюджету, а також задовольняти потреби платників податків й одержувачів бюджетних коштів з урахуванням індивідуальних, корпоративних і суспільних інтересів.

Обґрунтовано, що побудова міжбюджетних відносин повинна формуватися на врахуванні принципів державної стратегії регіонального розвитку, зокрема, щодо фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування та стимулювання нарощування їхньої власної фінансової бази. Міжбюджетні відносини створюють передумови для зменшення диференціації бюджетної забезпеченості територій, формуванні органами місцевого самоврядування збалансованих місцевих бюджетів (враховуючи збереження зацікавленості та відповідальності за нарощування податкового потенціалу територій, раціональне використання бюджетних коштів), а також у проведенні вирівнювання фінансового забезпечення місцевого самоврядування (рівний доступ населення до публічних послуг на всій

території країни в обсязі та якості, що відповідають рівню, гарантованому Конституцією).

2. Виявлено та оцінено взаємозв'язки трансфертів до місцевих бюджетів з: 1) доходами державного бюджету без урахування трансфертів з місцевих бюджетів (коефіцієнт лінійної кореляції – 0,8004); 2) доходами місцевих бюджетів без урахування трансфертів з державного бюджету (коефіцієнт лінійної кореляції – 0,6119); 3) видатками державного бюджету без трансфертів до місцевих бюджетів (коефіцієнт лінійної кореляції – 0,7517); 4) видатками місцевих бюджетів без трансфертів до державного бюджету (коефіцієнт лінійної кореляції – 0,9512). Знання характеру таких взаємозв'язків сприятиме обґрунтуванню вибору пріоритетів у структурі державних видатків залежно від макроекономічної ситуації та особливостей розвитку територіальних утворень.

3. Удосконалено методичний інструментарій економіко-математичної оцінки ефективності управління коштами місцевих бюджетів з метою вироблення конкретних практичних рекомендацій щодо корегування фінансової політики адміністративно-територіальних одиниць в умовах збільшення фінансових можливостей органів місцевого самоврядування. Розроблено моделі залежності індексу валового регіонального продукту та регіонального індексу людського розвитку від частки видатків на державне управління, частка видатків на освіту, частки видатків на духовний та фізичний розвиток, частки видатків на охорону здоров'я, частки видатків на соціальний захист та соціальне забезпечення, частки видатків на розвиток окремих галузей економіки, частки видатків на житлово-комунальне господарство, що дає змогу підвищити соціально-економічну результативність діяльності органів місцевого самоврядування.

4. З'ясовано позитивний вплив трансфертів до місцевих бюджетів на індекс економічної свободи в Україні, що конкретизує їх роль в державному регулюванні економічної системи та розкриває важливі взаємозв'язки макро- та мезорівнів її функціонування. Це дає змогу створити умови вільної

конкуренції та рівного доступу в країні до наявних ресурсів і ринків, забезпечення підвищення якості життя населення та дотримання державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання

5. Здійснено оцінку залежності трансфертів до місцевих бюджетів від сукупного державного боргу з виявленням негативного впливу цього чинника на обсяги трансфертів до місцевих бюджетів у рік значного збільшення боргу держави і протягом наступного року, що конкретизує стратегічні орієнтири боргової політики держави.

6. Досліджено вплив трансфертів до місцевих бюджетів на кредитний портфель комерційних банків та з'ясовано роль цих фінансових інструментів як чинника пожвавлення кредитної активності в економічній системі у рік їх застосування з посиленням відповідного ефекту в наступному році. Це дає підстави для чіткішої координації бюджетної та грошово-кредитної політики держави.

7. Удосконалено теоретичний підхід до тлумачення сутності поняття міжбюджетних відносин в економічній системі держави з урахуванням їх впливу на соціально-економічний розвиток регіонів та держави загалом, а саме: міжбюджетні відносини – це форма перерозподілу фінансових ресурсів у процесі реалізації регіональної економічної політики держави щодо бюджетного регулювання диференційованих фіскальних можливостей адміністративно-територіальних одиниць. На відміну від існуючого тлумачення міжбюджетних відносин як відносин між державою та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України, запропоноване визначення враховує не лише проблематику фінансового забезпечення бюджетів, а й регулювання економіки.

8. Запропоновано тлумачення сутності міжбюджетних трансфертів з урахуванням їх ролі в системі державного фінансового регулювання, а саме:

міжбюджетні трансферти – це мезорівневі адміністративні фінансові інструменти реалізації міжбюджетних відносин держави щодо безповоротного передавання коштів з одного бюджету до іншого, що конкретизує поняття міжбюджетних трансфертів як ланки, що зв’язує макрота мікрорівневі процеси в економічній системі країни.

9. Розвинуто методологічний підхід до дослідження міжбюджетних відносин, що передбачає виділення чотирьох стадій кругообігу бюджетних ресурсів, а саме: 1) надходження міжбюджетних трансфертів відповідають стадії мобілізації бюджетних ресурсів; 2) перебування коштів на єдиному казначейському рахунку – зберіганню вартості бюджетних ресурсів; 3) розподіл сум міжбюджетних трансфертів між розпорядниками і використання ними коштів – використанню бюджетних ресурсів; 4) отримання соціально-економічних ефектів регіонального і загальнодержавного значення – розподілу і перерозподілу результатів використання бюджетних ресурсів. Це сприятиме вдосконаленню організації управління бюджетним процесом в Україні.

10. Виокремлено етапи еволюції міжбюджетних відносин в Україні в умовах соціально-економічних трансформацій згідно складових фінансової стійкості місцевих бюджетів, а саме: 1) зародження міжбюджетних відносин в Україні у складі СРСР; 2) первісне формування міжбюджетних відносин (1990-1996 рр.); 3) становлення міжбюджетних відносин (1996-2001 рр.); 4) реформування міжбюджетних відносин (2001-2010 рр.); 5) удосконалення міжбюджетних відносин (2010 р. – 2014 рр.); 6) міжбюджетні відносини у контексті процесів децентралізації (2015 р. – до т. ч.).

11. Оцінено системний соціально-економічний ефект реалізації політики децентралізації бюджетної системи України в процесі розвитку відповідного нормативно-правового забезпечення (зокрема, коефіцієнти лінійної кореляції трансфертів до місцевих бюджетів і видатків місцевих бюджетів упродовж 2004–2010 рр. і 2011–2014 рр. становили 0,8427 і 0,9998 відповідно). Таке оцінювання відрізняється від існуючих поєднанням

використання інституційного й кореляційно-регресійного аналізів та дає змогу ідентифікувати моменти різких трансформацій бюджетної системи України.

12. Систематизовано моделі бюджетного устрою країн за рівнем централізації/децентралізації на основі зарубіжного досвіду та сформульовано пропозиції щодо основних теоретико-емпіричних засад фіскальної децентралізації унітарної держави, зокрема, акцентовано увагу на чіткому розподілі повноважень між органами влади в Конституції і законах, конкуренції між відносно самостійними територіальними громадами за фінансові ресурси, ролі податків на власність і використанні банківських запозичень як альтернативи міжбюджетним трансфертам у фінансуванні прибуткових проектів територіальних громад.

13. Аргументовано, що роль місцевих бюджетів в соціально-економічному розвитку полягає в такому: зосередження фінансових ресурсів у місцевих бюджетах дає можливість органам місцевого самоврядування мати фінансову базу для реалізації своїх повноважень; формування місцевих бюджетів дає змогу територіальним громадам в повній мірі проявити фінансово-господарську самостійність у видатках коштів на соціально-економічний розвиток, забезпечити планомірний розвиток освітніх, медичних установ, закладів культури, житлового фонду і комунікацій місцевого значення. З цією метою формуються і реалізуються регіональні програми економічного і соціального розвитку; маючи у розпорядженні бюджетні кошти, органи місцевого самоврядування можуть збільшувати нормативи затрат на надання державних та місцевих послуг в установах невиробничої сфери; концентруючи частину фінансових ресурсів у місцевих бюджетах, органи місцевого самоврядування можуть централізовано спрямовувати фінансові ресурси на вирішення стратегічних завдань, розвиток в адміністративно-територіальних утвореннях пріоритетних галузей промисловості, сільського господарства, соціальної сфери тощо; місцеві бюджети через фінансові ресурси можуть здійснювати вплив на оптимальні

пропорції фінансування поточних і капітальних затрат й стимулювання ефективного використання матеріальних і трудових ресурсів, а також відкриття нових місцевих виробництв, що дає можливість створювати нові робочі місця та вносити певний вклад у вирішення проблем зниження безробіття.

14. Обґрунтовано, що трансформація підходів до фінансового вирівнювання територій з урахуванням змін бюджетного законодавства має враховувати систематичну оцінку його стану (зокрема збалансованості місцевих бюджетів за критерієм раціональності), що охоплюватиме: орієнтацію політики вирівнювання на економічну ефективність та соціальну справедливість; задоволення потреб окремих територій з врахуванням загальнодержавних пріоритетів; консенсус між створенням умов для соціально-економічного розвитку всіх регіонів і державною підтримкою регіонів-аутсайдерів. Усунення міжрегіональних та галузевих диспропорцій, зростання рівня та якості соціальних стандартів життя уможливить формування фінансової політики у напрямі бюджетної децентралізації в Україні.

У результаті проведення наукового дослідження з'ясовано, що на сучасному етапі розвитку системи міжбюджетних відносин в Україні забезпечення результативності управління формуванням та використанням фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування є важливою передумовою сталого розвитку держави, ефективної діяльності суб'єктів господарювання, досягнення макроекономічної й фінансової стабільності та реалізації євроінтеграційних прагнень. Отримані теоретико-методологічні й науково-прикладні результати дисертації можуть бути використані у процесі формування Концепції розвитку системи міжбюджетних відносин, фінансових стратегій держави і місцевих органів влади, що дасть змогу підвищити ефективність та результативність бюджетної політики в Україні в умовах фінансової децентралізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аверін В. М. Проблеми правового регулювання взаємовідносин між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у бюджетному процесі / В. М. Аверін // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2004. – № 26. – С. 239.
2. Александров И. М. Бюджетная система Российской Федерации : учеб. / И. М. Александров. – [2-е изд.]. – М. : Дашков и К., 2007. – 486 с.
3. Алексєєв І. В. Бюджетна система України: навч. посібник / І. В. Алексєєв, Н. Б. Ярошевич – К. : Хай-Тек Прес, 2008. – 376 с.
4. Аналітична економія: макроекономіка і мікроекономіка : [навч. посіб.] : у 2 кн. – Кн. 1: Вступ до аналітичної економії. Макроекономіка / [за ред. С. Панчишина і П. Островерха]. – К. : Знання, 2006. – 723 с.
5. Андрущенко В. Л. Міжбюджетні відносини в Україні і міжнародний досвід / В. Л. Андрущенко // Збірник наукових праць Ірпінської фінансово-юридичної академії (економіка, право). 2013. – Вип. 2. – С. 5 – 10.
6. Антикризова програма спільних дій влади та бізнесу // Програма ухвалена на засіданні Антикризової ради громадських організацій України у грудні 2014 р., розширена та доповнена у квітні 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uspp.ua/st4serydrtyf.html>.
7. Арутюнов В. Х. Методологія соціально-економічного пізнання: навч. посіб. / В. Х. Арутюнов, В. М. Мішин, В. М. Свінцицький – К. : КНЕУ, 2005. – 352 с.
8. Астіон С. Вдоскоанлення правового регулювання міжбюджетних відносин в Україні в сучасних умовах / С. Астіон // Національний юридический журнал: теория и практика. – 2014. – №2. – С. 63–68.

9. Аткинсон З. Б. Лекции по экономической теории государственного сектора : учебник / З. Б. Аткинсон, Дж. З. Стиглиц; пер. с англ. под ред. Л. Л. Любимова. – М. : Аспект Пресс, 1995. – 832 с.
10. Афанасьев М. П. Модернизация государственных финансов : учеб. пособие / М. П. Афанасьев, И. В. Кривоногов. – М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007. – 440 с.
11. Ахинов Г. А. Экономика общественного сектора : учеб. пособие / Г. А. Ахинов, Е. Н. Жильцов. – М. : ИНФРАМ., 2008. – 345 с.
12. Баженова Ю. Б. Стійкий розвиток економічних систем як основа макроекономічної стабільності / Ю. Б.Баженова // Формування ринкових відносин в Україні. – 2009. – №1(92). – С. 77 – 82.
13. Базилевич В. Д. Державні фінанси: навч. посібник / В. Д. Базилевич, Л. О. Баластрик : за заг. ред. В. Д. Базилевича. – К. : Атіка, 2002. –368 с.
14. Балдич Н. І. Концептуальні засади державної політики фінансового вирівнювання місцевих бюджетів / Н. І. Балдич // Вісник НАДУ. – 2005. – №1. – С. 153 – 158.
15. Батанов О.В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики. – К.: “Юридична думка”, 2010. – 656 с.
16. Батор Ф. М. Вехи экономической мысли: т.4. Экономика благосостояния и общественный выбор / Пер. с англ.; под общ. ред. А. П. Заостровцева; Институт “Экономическая школа” ГУ ВШЭ. – СПб.: “Экономическая школа”, 2004. – 568 с.
17. Башнянин Г. І. Метрологічні економічні системи: вступ у загальну теорію і методологію формування економічних параметрів / Г. І. Башнянин. – Львів : Новий Світ-2000, 2005. – 1083 с.
18. Башнянин Г. І. Про періодичну матрицю економічних систем / Г. І. Башнянин. – Львів : Львівська комерційна академія, 2003. –116 с.

19. Башнянин Г.І. Економічні системи: проблеми структуризації і типологізації / Г. І. Башнянин, І. М. Копич, Б. М. Шевчик. – Львів: Коопосвіта, 1999. – 220 с.
20. Безчасний Л. К. Про методологію пізнання і управління процесом економічного розвитку / Л. К. Безчасний // Актуальні проблеми економіки. – 2001. – № 3 – 4. – С. 2 – 9.
21. Благун І. Г. Бюджетний менеджмент : навч. посібник / І. Г. Благун, Р. М. Воронко, М. Л. Бучкович. – Львів : Магнолія 2006, 2007. – 224 с.
22. Благун І. Г. Фінанси : навч. посібник / І. Г. Благун, Р. С. Сорока, І. В. Слейко. – Львів : Магнолія 2006, 2007. – 314 с.
23. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки [Текст] / Ш. Бланкарт. – К. : Либідь, 2000. – 654 с.
24. Боднарук Т. Г. Ефективність трансфертної політики в системі міжбюджетних відносин / Т. Г. Боднарук // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 5 (83). – С. 146 –153.
25. Бондарук Т. Г. Місцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні / Т. Г. Бондарук. – К. : ІЕП НАН України, 2009. – 608 с.
26. Бондарук Т. Г. Місцеві фінанси : навч. посібник / Т. Г. Бондарук. – К. : ДП “Інформ.-аналіт. агентство”, 2013. – 529 с.
27. Боярко І. М. Місцеві бюджети у забезпеченні соціально–економічного розвитку міста : монографія / І. М. Боярко, О. В. Люта, Н. Г. Пігуль. – Суми : ПВКП “Корпункт”, 2012. – 92 с.
28. Бралатан В. П. Аудит ефективності використання бюджетних коштів / В. П. Бралатан, Н. Г. Здирко, А. О. Дублянська // Інноваційна економіка. – 2012. – №1. – С. 166 – 168.
29. Бугай Т. Система інституційного забезпечення бюджетного процесу в Україні / Т. Бугай // Вісник КНТЕУ. – 2015. – №2. – С. 103 – 118.

30. Буряченко А. Є. Актуальні проблеми розподілу бюджетних трансфертів / А. Є. Буряченко, І. Я. Чугунов // Економіст. – 2001. – №6. – С. 58 – 60.
31. Бюджет за 1956 год. Фінансовий відділ виконавчого комітету м. Ростов-на-Дону. – Ф. № 4194, опис, 1. – Ед. хр. 162, зв'язки. – Державний архів Ростовської області. – 15 с.
32. Бюджет України за 2013 рік : статист. зб. Міністерства фінансів України / [виконавці: Л. М. Калініченко, Г. В. Гайдученко, Т. А. Пивоваренко, Н. П. Тригуб]. – К. : Міністерство фінансів України, 2014. – 244 с.
33. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України. Монографія / [М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, В. Г. Бодров та ін.] – К., 2004. – 400 с.;
34. Бюджетная система России : учебник для вузов / Г. Б. Поляк и др.; под ред. проф. Г. Б. Поляка. – М. : ЮНИТИ–ДАНА, 2001. – 540 с.
35. Бюджетне забезпечення територіальних громад України: тенденції останніх років // Галузевий моніторинг. – 2015. – № 19 – 20. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dialogueauc.org.ua/sites/dialogueauc.org.ua/files/mon19-20.pdf>.
36. Бюджетний Кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2456-17>.
37. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001 р. № 2542-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>.
38. Бюджетний менеджмент : підручник / [В. М. Федосов, В. М. Опарін, Л. Д. Сафонова та ін.]; за заг. ред. Федосова В. М. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.

39. Бюджетний моніторинг : Аналіз виконання бюджету за 2015 рік / [В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін.]; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження”, USAID. – К., 2016. – 80 с.
40. Бюджетний моніторинг : Аналіз виконання бюджету за 2014 рік / [В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, А. Ю. Рудик та ін.]; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження”, USAID. – К., 2015. – 77 с.
41. Велихов Л. Основы городского хозяйства. Общее учение о городе, его управлении, финансах и методах хозяйства: В 2-х ч. Ч.2 / Велихов Л. – М.; Л.: ГОСИЗДАТ, 1928. – 468 с.
42. Виконання державного бюджету в частині міжбюджетних трансфертів за 2010 – 2015 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23602>.
43. Виньо М. Мягкие бюджетные ограничения субнациональных властей : теория, практика и выводы для России / М. Виньо, П. Кадочников, С. Синельников–Мурылев, И. Трунин, С. Четвериков // Экономическая политика. – 2006. – № 2. – С. 180 – 208. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.iet.ru/files/text/policy/2006_07/sinelnikov.pdf., с. 192.
44. Вишнівська Н. В. Роль держави у регулюванні економіки і міжбюджетних відносин / Н. В. Вишнівська // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 9. – С. 74 – 82.
45. Вівчар О. Й. Місцеві фінанси: навч. посібник / О. Й. Вівчар, О. Б. Курило, В. М. Кацишин. – Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2014. – 260 с.
46. Вілкул Ю. Г. Конституційний процес та формування сучасної моделі місцевого самоврядування / Ю. Г. Вілкул // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2 (7). – С. 16 – 21.

47. Волохова І. С. Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку: монографія / І. С. Волохова. – Одеса: Атлант, 2010. – 234 с.
48. Воробьев Ю. Н. Межбюджетные отношения в Украине / Ю. Н. Воробьев, И.В. Усков. – Симферополь : ИТ “АРИАЛ”, 2010. – 276 с.
49. Ворона П. В. Теоретико-методологічні засади організації місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 “Місьцеве самоврядування” / П. В. Ворона. – Х., 2010. – 40 с.
50. Гаврилишин Б. Дороговкази в майбутнє: до ефективніших суспільств. Доповідь Римському клубові / Б.Гаврилишин; [пер. з англ. Л. Лещенко]. – К. : Основи, 1993. – 238 с.
51. Гальчинський А. Глобальні трансформації: концептуальні альтернативи, методологічні аспекти / А. Гальчинський. – К. : Либідь, 2006. – 310 с.
52. Гальчинський А. Методологія складних систем / А. Гальчинський // Економіка України. – 2000. – №8. – С. 4 – 18.
53. Ганущак Ю. І. Суспільний договір між державою та самоврядуванням / Ю. І. Ганущак // Дзеркало тижня. – 2005. – № 30 (558). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dt.ua/2000/2040/50835>.
54. Ганущак Ю. І. Закон України „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” (щодо реформи міжбюджетних відносин) : презентація / Ю. І. Ганущак. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mx.despro.org.ua:8081/mod/resource/view.php?id=5754>.
55. Геец В. М. Трансформационные преобразования в Украине : переосмысливая пройденное и думая о будущем / В. М. Геец // Общество и экономика. – 2006. – № 3. – С. 23 – 53.
56. Гизевус В. Политика местного самоуправления в ФРГ. – К. – 2005. – 145 с.

57. Гончаренко О. В. Поняття та зміст відносин між державним та регіональними бюджетами / О. В. Гончаренко // Формування ринкових відносин в Україні. – 2007. – № 3 (70). – С.127 – 132.
58. Горбач В. Адміністративно–територіальна реформа в Україні має бути реформою публічного адміністрування / В. Горбач // Економічний часопис. – XXI. – 2006. – № 5 – 6. – С. 49 – 50.
59. Грабчук О. М. Концептуальні засади формування ефективної фінансової політики в Україні / О. М. Грабчук // Інноваційний поступ України в економічному просторі : монографія; під наук. ред. проф. С. Ю. Хамініч. – Дніпропетровськ, 2011. – 356 с.
60. Грабчук О. М. Невизначеність розподільних процесів як чинник виникнення фінансових рецесій / О. М. Грабчук // Регіональна бізнес – економіка та управління. – 2011. – №4(32). – С. 14 – 21.
61. Грабчук О. М. Фактори невизначеності розвитку економіки України / О. М. Грабчук // Економічний простір. – Дніпропетровськ, 2008. – №15. – С. 51 – 60.
62. Гражевська Н. І. Економічні системи епохи глобальних змін / Н. І. Гражевська. – К. : Знання, 2008. – 431 с.
63. Грицяк І. А. Правові та організаційні проблеми реалізації повноважень органів місцевого самоврядування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 “Місьцеве самоврядування”. – К., 2005. – 21 с.
64. Дем’янишин В. Г. Бюджетний механізм держави: сутність та роль у регулюванні соціально–економічних процесів / В. Г. Дем’янишин // Формування ринкових відносин в Україні. – 2007. – №11(78). – С. 3 – 11.
65. Дем’янишин В. Г. Концептуальні засади бюджетного регулювання та його розвиток у контексті адміністративно–територіальної реформи / В.

- Г. Дем'янишин // Науковий вісник Буковинської державної фінансової академії : збірник наукових. – 2007. – №11 (77). – С. 119 – 129.
66. Дем'янишин В. Г. Проблеми сутності та складу видатків місцевих бюджетів / В. Г. Дем'янишин, А. Тулюлюк // Світ фінансів. – 2008. – № 3 (16). – С. 135 – 144.
67. Дем'янишин В. Г. Теоретична концептуалізація і практична реалізація бюджетної доктрини України : монографія / В. Г. Дем'янишин. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 496 с.
68. Дем'янчук О. І. Місцеві фінанси : навч. посібник / О. І. Дем'янчук. – Острого : Видавництво Національного університету “Острозька академія”, 2013. – 340 с.
69. Дерев'янюк О. Сім звичок високоефективних держав / О. Дерев'янюк // Науковий СВІТ. – №9. – 2010. – С. 18 – 19.
70. Державна регіональна політика України : особливості та стратегічні пріоритети : монографія / [З. С. Варналій, В. Є. Воротін, В. С. Куйбіда та ін.] ; за ред. д.е.н., проф. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 820 с.
71. Державна регіональна політика України : особливості та стратегічні пріоритети : монографія / [З. С. Варналій, В. Є. Воротін, В. С. Куйбіда та ін.] ; за ред. д. е. н., проф. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 820 с.
72. Державне регулювання економіки : навч. посібник / [С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін.]. – [вид. 2-ге, доопрац. і допов.]. – К. : КНЕУ, 2004. – 440 с.
73. Джошуа Л. Трансферти вирівнювання та надання соціальних послуг : програма змін / Л. Джошуа, Ю. Джигир // Часопис Парламент. – 2006. – №2. – С. 19 – 24.
74. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів: Монографія. / [Луніна І. О., Кириленко О. П., Лучка А. В. та ін.]; за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної; НАН України; Ін-т екон. та прогноз. – К., 2010. – 320 с.

75. Длугопольський О. В. Концептуальні засади функціонування державного сектору у глобальній економіці / О. В. Длугопольський // Фінанси України. – 2008. – № 4. – С. 11 – 22.
76. Долішній М. Деякі підходи до розв'язання проблем удосконалення адміністративно-територіального устрою України / М. Долішній, Л. Шевчук // Економіка України. – 2006. – № 11. – С. 4 – 11.
77. Дрозд В. Міжбюджетні відносини різних рівнів у фінансовій системі України / В. Дрозд, Є. Балацький, А. Капустін // Науково-практичні концепції та програми. – 2011. – № 2. – С. 10–19.
78. Дьяченко Я. Я. Теоретико-методологічні основи забезпечення цільового використання бюджетних коштів / Я. Я. Дьяченко // Фінанси України. – 2010. – №2. – С. 13 – 26.
79. Економічна теорія : Політекономія : підручник / [В. Д. Базилевич, В. М. Попов, К. С. Базилевич, Н. І. Гражевська] ; за ред. В. Д. Базилевича. – К. : Знання-Прес, 2007. – 719 с.
80. Економічна теорія: макро- і мікроекономіка : навч. посіб. / [за ред. З. Ватаманюка та С. Панчишина]. – К. : Альтернативи, 2001. – 716 с.
81. Економічна теорія: політекономія : підручник / [за ред.Д. Базилевича]. – К. : Знання-Прес, 2001. – 581 с.
82. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Еллинек Г. – 2-е изд., испр. и доп. по 2-му нем. изд. С.И.Гессеном. – СПб., 1908. – 598 с.
83. Євдокімова М.О. Місцеве самоврядування. Його витoki // матеріали доповідей Міжнародної науково–практичної конференції. – Ужгород : Видавничий дім “Гельветика”, 2015. – Ч. 2. – С. 58 – 61.
84. Європейська хартія про місцеве самоврядування від 15.10.1985. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=52493&cat_id=51705.

85. Єщенко П. С. Сучасна економіка : навч. посібник / П. С Єщенко, Ю. І. Палкін. – К. : Вища шк., 2005. – 325 с.
86. Жибер Т. В. Удосконалення процесу бюджетування в Україні / Т. В. Жибер // Фінанси України. – 2009. – № 8. –76 – 81.
87. Забезпечення фінансової стабільності в Україні в умовах посткризової економіки / [Я. В. Белінська, Д. С. Покришка, О. О. Молдаван та ін.]; за редакцією Я. В. Белінської. – К. : НІСД, 2011. – 38 с.
88. Заброцкая Е. В. Модернизация управления системой межбюджетных отношений в Украине / Е. В. Заброцкая // Матеріали за VIII Міжнародна научна практична конференція “Новини на научний прогрес – 2012”. Том 1. Економіки. – Софія : “Бял ГРАД-БГ” ООД, 2012. – С. 24 – 28.
89. Заброцька О. В. Вирівнювання фінансової спроможності місцевого самоврядування: консенсус між самостійністю та доцільністю / О. В. Заброцька // Економіка: проблеми теорії та практики. – 2009. – Вип. 255, Т. III. – С. 668–676.
90. Заброцька О. В. Територіальне фінансове вирівнювання у подоланні регіональних відмінностей / О. В. Заброцька // Економіка : проблеми теорії та практики. – 2010. – Вип. 263. – Т IV. – С. 977 – 989.
91. Заброцька О. В. Бюджетний федералізм в економічній системі з унітарним державним устроєм / О. В. Заброцька // Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України: зб. наук.-техн. праць. – Львів : РВВ НЛТУ України, 2009. – Вип. 19.9. – С. 166 – 171
92. Заброцька О. В. Бюджетний федералізм як основа модернізації міжбюджетних відносин в Україні / О. В. Заброцька // Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю “Модернізація системи державного управління: теорія та практика”. – Львів : Видавництво ЛРІДУ, 2014. – С. 95 – 102.

93. Заброцька О. В. Важливість децентралізації для кожного громадянина України у контексті забезпечення фінансової безпеки регіону / О. В. Заброцька // Економіко-правовий часопис: зб. наукових праць. – Львів : ЛьвДУВС, 2010. – Вип. 1. – С. 44 – 52.
94. Загорський В. С. Бюджетно-податкова система : теорія і практика : монографія / В. С. Загорський. – Ірпінь : Національна академія ДПС України, 2006. – 304 с.
95. Зайчикова В. В. Фінансова регіональна політика держави / В. В. Зайчикова // Фінанси України. – 2005. – № 6. – С. 29 – 35.
96. Закон України “Про асоціації органів місцевого самоврядування” від 16.04.2009 № 1275-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1275-17>.
97. Закон України “Про бюджетну систему України” від 05.12.1990 № 512-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=512-12>.
98. Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” від 28.12.2014 № 79-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/79-19/paran12#n12>.
99. Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” від 23.03.2000 № 1602-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1602-14>.
100. Закон України “Про Державний бюджет України на 2015 рік” від 28.12.2014 № 80-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80-19>.
101. Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” від 05.10.2000 № 2017-III. [Електронний ресурс]. –

Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2017-14>.

102. Закон України “Про державні цільові програми” від 18.03.2004 № 1621-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1621-15>.
103. Закон України “Про державно-приватне партнерство” від 01.07.2010 № 2404-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2404-17>.
104. Закон України “Про засади державної регіональної політики” від 05.02.2015 № 156-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
105. Закон України “Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об’єднань” від 01.07.2004 № 1953-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1953-15>.
106. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 № 280/97-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>.
107. Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 09.04.1999 № 586-XIV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>.
108. Закон України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 07.12.1990 № 533-XII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=533-12>.
109. Закон України “Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування” від 15 липня 1997 року // Відомості Верховної Ради України від 29.09.1997 – 1997 р., № 38.

110. Закон України “Про соціальні послуги” від 19.06.2003 № 966-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=966-15>.
111. Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” від 08.09.2005 № 2850-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2850-15>.
112. Закон України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” від 05.02.2015 № 157-VIII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
113. Закон України “Про засади державної регіональної політики” від 05.02.2015 № 156-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.
114. Закон України “Про співробітництво територіальних громад” від 17.06.2014 № 1508-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
115. Закон УРСР “Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування” від 07.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – 08 січня.
116. Запатріна І. В. Бюджетна підтримка як елемент розвитку публічно-приватного партнерства в житлово-комунальній сфері / І. В. Запатріна // Фінанси України. – 2008. – № 4. – С. 3 – 10.
117. Зварич О. В. Зміни казначейського обслуговування в умовах фіскальної децентралізації бюджетних повноважень / О. В. Зварич // Фінанси України. – 2015. – № 2. – С. 39–71.
118. Зубріліна В. В. Міжбюджетні відносини: теоретичні підвалини та практика сьогодення / В. В. Зубріліна // Економіка і управління. – 2014. – №2. – С. 102 – 109.
119. Игудин А. Г. Межбюджетные отношения и реформа местного самоуправления / А. Г. Игудин // Финансы. – 2006. – №7. – С. 11–15.

120. Игудин А. Г. О принципах реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации / А. Г. Игудин // Финансы. – 1998. – №8. – С. 6 – 9.
121. Измерение эффективности экономики и социального прогресса: доклад Франции об измерении эффективности экономики и социального прогресса [Электронный ресурс]. – [42 сессия Статистической комиссии ООН], 22–25 февраля 2011 г. – Номер документа: E/CN.3/2011/35. Режим доступа: <http://unstats.un.org/unsd/statcom/doc11/2011-35-France-R.pdf>.
122. Івашина О. Ф. Економічний розвиток: інституціональний погляд / О.Ф.Івашина // Економіка. Фінанси. Право. – 2009. – №2. – С. 108 –114.
123. Ільницький О. Реформа міжбюджетних відносин на шляху до бюджетної (фіскальної децентралізації в Україні / О. Ільницький // Публічне право. – 2016. – №1. – С. 126 – 134.
124. Інвестування: навч. Посібник / [М. І. крупка, Д. В. Ванькович, Н. Б. Демчишак та ін.]; за ред. Д-ра екон. Наук, проф. М. І. Крупки. – Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2011. – 376 с.
125. Інноваційна Україна 2020 : національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця та ін. – НАН України. – К., 2015. – 336 с.
126. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в умовах державно-управлінських реформ : на ук. розробка / авт. кол.: І. В. Козюра, А. О. Краснейчук, Ю. Г. Іванченко та ін. – К.: НАДУ , 2012. – 60 с.
127. Кадочников П. А. Проблемы моделирования воздействия межбюджетных трансфертов на фискальное поведение субнациональных властей / П. А. Кадочников, С. Г. Синельников-Мурылев, И. В. Трунин // Вопросы экономики. – 2002. – № 5. – С.103 – 125.

128. Кириленко О. Федералізм міжбюджетних відносин: зарубіжні моделі та вітчизняні проблеми / О. Кириленко, В. Андрущенко // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 7. – С. 91 – 94.
129. Кириленко О. Національні схеми бюджетного федералізму / О. Кириленко, В. Андрущенко // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – Вип. 26. – К.: ВПЦ “Київський університет”. – 2001. – С. 67 – 74.
130. Кириленко О. П. Децентралізація бюджетної системи України в умовах формування відкритого суспільства / О.П. Кириленко // Становлення доктрини фінансової системи України : [монографія / за ред. С. І. Юрія, О. М. Десятнюк]. – Тернопіль : Економічна думка, 2008. – С. 11 – 20.
131. Кириленко О. П. Досягнення стратегічних орієнтирів вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні / О. П. Кириленко // Фінанси України. – 2013. – № 8. – С. 19 – 28.
132. Кириленко О. П. Зарубіжна практика надання інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам і перспективи її запровадження в Україні / О. П. Кириленко, Б. С. Малиняк, В. В. Письменний // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – 2011. – № 4. – С. 42 – 57.
133. Кириленко О. П. Міжбюджетні відносини в Україні і світовий досвід // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 1998. – Спец. Випуск № 6. – С. 44 – 47.
134. Кириленко О. П. Міжбюджетні відносини та бюджетне регулювання // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 2000. – № 9. – С. 167 – 170.
135. Кириленко О. П. Міжбюджетні відносини: стан і проблеми удосконалення // Фінанси України. – 2000 – № 6. – С. 64 – 69.
136. Кириленко О. П. Місцеві бюджети в економічній системі держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра екон. наук : спец. 08.04.01

- “Фінанси, грошовий обіг і кредит” / О. П. Кириленко; Київ. нац. Ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2002. – 32 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/ard/2002/02kopesd.zip>.
137. Кириленко О. П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). Монографія / О. П. Кириленко – К.: НІОС, 2000. – 384 с.
138. Кириленко О. П. Проблеми реформування міжбюджетних відносин в Україні // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 11. – С. 78 – 80.
139. Кириленко О. П. Проблеми фінансового вирівнювання в контексті пріоритетів державної регіональної політики // Вісник Технологічного ун-ту “Поділля”. – 2004. – № 1. – Частина 2. Том 1. – С. 20 – 25.
140. Кириленко О. П. Удосконалення розподілу інвестиційних субвенцій місцевим бюджетам у контексті зарубіжного досвіду / О. П. Кириленко, Б. С. Малиняк // Вісник Тернопільського національного економічного університету. – 2007. – №2. – С. 21 – 36.
141. Кириленко О. П. Удосконалення формульних підходів у розрахунках бюджетних трансфертів // Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв’язання. – К., 2001. – С. 282 – 287.
142. Кириленко О. П. Фінансово-кредитні методи збалансування місцевих бюджетів // Банківська справа. – 2001. – № 6. – С. 33 – 36.
143. Кириленко О.П. Вдосконалення міжбюджетних відносин в Україні // Вісник Тернопільської академії народного господарства. – 2003. – №4. – С. 34 – 39.
144. Кириленко О.П. Проблеми реформування міжбюджетних відносин в Україні // Економічний часопис. – 2003. – № 2. – С. 39 – 41.
145. Кириленко О.П. Фінанси (Теорія та вітчизняна практика): навчальний посібник. – Тернопіль: Астон, 2002. – 212с.
146. Ковалюк О.М. Фінансовий механізм організації економіки України (проблеми теорії і практики) /О.М.Ковалюк // Монографія. – Львів:

Видавничий центр Львівського національного університету імені Івана Франка. – 2002. – 396 с.

147. Ковешников Е. М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. – М.: Издательство НОРМА, 2002. – С. 272 с.
148. Колганов А.И. Экономическая компаративистика : [учебник] / А. И. Колганов, А. В. Бузгалин. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 746 с.
149. Комаров В. Стратегия экономического развития: время обновить парадигму? / В. Комаров // Экономическая политика. – 2015. – Т. 10. – № 6. – С. 24 – 39.
150. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96– ВР. Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>.
151. Концепція адміністративної реформи в Україні від 17.09.2004. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=8922225.
152. Корнацька Р. Удосконалення результативних показників виконання бюджетних програм (на прикладі наукових установ Національної Академії медичних наук України) / Р. Корнацька // Ринок цінних паперів України. – 2012. – №9. – С. 31 – 36.
153. Корнєєв М. В. Фінансова автономія органів місцевого самоврядування: дис.. канд. екон. наук: спец. 08.00.08 “Гроші, фінанси і кредит” / М. В. Корнєєв. – Дніпропетровськ, 2010. – 183 с.
154. Корнєєв М.В. Диференціація територіально-адміністративних утворень України за рівнем фінансової автономії / М. В. Корнєєв // Науковий вісник національного лісотехнічного університету України. – Львів : НЛТУ України. – 2010. – Вип. 18.10. – С. 218 – 224.

155. Косаревич Н. Б. Міжбюджетні відносини як інструмент бюджетного регулювання / Н. Б. Косаревич // Науковий вісник Чернігівського державного інституту економіки і управління. – 2013. – С. 117 – 122.
156. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К. : Т-во “Знання”, КОО, 1999. – 487 с.
157. Крайник О. П. Сучасна економічна теорія : навч. посібник / О. П. Крайник, К. М.Бліщук, Г. С. Третяк / за наук. ред. О. П. Крайник. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 164 с.
158. Крупка М. І. Програмно-цільовий метод бюджетування в Україні / М. І. Крупка // Вісник Львівського університету. Серія економічна. – 2009. Вип. 41 – С. 16 – 34.
159. Кудряшов В. П. Курс фінансів : навч. посібник / В. П. Кудряшов. – К. : Знання, 2008. – 431 с.
160. Кузнецова О.О. Інститут місцевого самоврядування: проблеми становлення та розвитку // Державне будівництво. – 2007. - №1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.nbuv.gov.ua>.
161. Кузьминчук В. Н. Механізм організації та функціонування міжбюджетних відносин в Україні / В. Н. Кузьминчук // Економіка та управління. – 2012. – №4. – С. 85 – 91.
162. Кульчицький М. Вдосконалення бюджетної політики України в умовах застосування програмно-цільового методу адміністрування державних видатків / М. Кульчицький, Д. Ванькович, М. Заплатинський // Формування ринкової економіки в Україні. – 2009. – Вип. 19. – С. 352 – 357.
163. Кульчицький М. І. Бюджетне регулювання інноваційної діяльності в умовах модернізації національної економіки / М. І. Кульчицький, Н. Б. Демчишак // Регіональна економіка. – № 1. – 2015. – С. 115 – 121.
164. Кульчицький М. І. Бюджетний менеджмент: навчальний посібник / М. І. Кульчицький, О. В. Остафіль. – Львів : Видавничий центр

- Львівського національного університету імені Івана Франка, 2012. – С. 390.
165. Кульчицький М. І. Бюджетний процес в Україні в умовах прозорості та публічності / М. І. Кульчицький // Регіональна економіка. – 2006. – № 3. – С. 130 – 136.
166. Кульчицький М. І. Механізм реформування міжбюджетних відносин в умовах адміністративно-територіальної реформи в Україні / М. І. Кульчицький, О. В. Заброцька // Формування ринкової економіки в Україні. – 2011. – Вип. 23. – Ч. 2. – С. 76 – 79.
167. Кульчицький М. І. Місцеві бюджети і механізм їх формування / М. І. Кульчицький // Фінанси України. – 2001. – № 9. – С. 98 – 104.
168. Кульчицький М. І. Місцеві фінанси: навчальний посібник / М. І. Кульчицький. – Львів : Видавничий центр Львівського національного університету імені Івана Франка, 2013. – С. 552.
169. Кульчицький М. І. Роль міжбюджетних відносин у стимулюванні розвитку регіонів України / М. І. Кульчицький // Фінанси України. – 2000. – № 3. – С. 87 – 91.
170. Кульчицький М. І. Стратегічне планування у бюджетному процесі / М. І. Кульчицький // Вісник Львівського університету. – 2004. – Вип. 33. – С. 620 – 623.
171. Кульчицький М. І. Теоретико-методологічні основи міжбюджетних відносин: проблеми, тенденції та перспективи розвитку / М. І. Кульчицький // Науковий журнал “Бізнес Інформ”. – 2015. – №6. – С. 174 – 181.
172. Кульчицький М. І. Управління фінансовими ресурсами в умовах застосування програмно-цільового методу бюджетування / М. І. Кульчицький. Формування ринкової економіки в Україні. – Львів, 2013. – Вип. 29 ч. 1. – С. 306 – 311.

173. Кульчицький М. І. Фінансове територіальне вирівнювання в системі міжбюджетних відносин : монографія / М. І. Кульчицький, О. В. Заброцька. – Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка, 2015. – 336 с.
174. Кульчицький М. І. Формування та виконання бюджету за програмно-цільовим методом / М. І. Кульчицький, З. В. Перун // Фінанси України. – 2005. – № 2. – С. 78 – 82.
175. Кульчицький М. Прагматика і проблематика казначейської системи касового виконання державного бюджету за видатками / М. Кульчицький, І. Горобець // Світ фінансів. – 2014. – Вип. 1. – С. 143 – 52.
176. Кульчицький Я. В. Трактатування економічних систем у контексті сучасного постіндустріального дискурсу / Я. В. Кульчицький // Вісник Львівського університету. Серія економічна. – 2009. – Вип. 41. – Львів : ЛНУ імені Івана Франка, 2009. – С. 41 – 47.
177. Кульчицький Я.В. Порівняння економічних систем (проблеми методології) : монографія / Я. В. Кульчицький, Б. В. Кульчицький. – Львів : Вид. центр ЛНУ імені Івана Франка, 2007. – 318 с.
178. Кульчицький М. І. Механізм реформування міжбюджетних відносин в умовах адміністративно-територіальної реформи в Україні / М. І. Кульчицький, О. В. Заброцька // Формування ринкової економіки в Україні. – 2011. – Вип. 23, Ч. 2. – С. 76 – 79.
179. Кульчицький М. І. Стратегія державної політики України в контексті фінансової децентралізації / М. І. Кульчицький, О. В. Заброцька // Economics, management, law: problems and prospects: Collection of scientific articles. – Vol. 2. – Agenda Publishing House. – Coventry, United Kingdom, 2015. – С. 64 – 74.
180. Кульчицький М. І. Фінансове територіальне вирівнювання в системі міжбюджетних відносин: монографія / М. І. Кульчицький,

- О. В. Заброцька ; Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка. – Львів : Львів. нац. Ун-т ім. Івана Франка, 2015. – 335 с.
181. Лайкам К. Оптимизация распределения налогов между федеральными и региональными уровнями бюджетной системы / К. Лайкам // Вопросы экономики. – 1998. – №10. – 139 с.
182. Легкоступ І. І. Стан та проблематика міжбюджетних відносин в Україні / І. І. Легкоступ // Економіка та держава. – 2010. – №4. – С. 55 – 58.
183. Лекарь С. Світовий досвід у справлянні податку на нерухоме майно / С. Лекарь // Економіст. – 2008. – № 6. – С. 23 – 27.
184. Лексин В. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – М. : ЛКИ, 2007. – 366 с.
185. Леоненко П. М. Сучасні економічні системи : навч. посіб. / П. М. Леоненко, О. І. Черепніна. – К. : Знання, 2006. – 429 с.
186. Лилик О. Я. Міжбюджетні відносини в економічній системі держави / О. Я. Лилик // Фінанси України. – 2002. – № 6. – С. 30 – 35.
187. Лиско Л. Р. Економічні системи. Людський вимір : навч. посібник / Л. Р. Лиско. – Львів : Видавничий дім “Панорама”, 2003. – 300 с.
188. Лиско Л. Р. Економічні системи: людський вимір / Л. Р. Лиско // Економічні системи: монографія. Т. 2 / за ред. проф. Г. І. Башнянина. – Львів : ЛКА, 2011. – С. 72 – 161.
189. Лисяк Л. В. Міжбюджетні відносини: сутність, рольові функції та фінансове регулювання / Л. В. Лисяк, В. Я. Олійник, В. Є. Дем’яненко // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2011. – Вип. 2 (14). – С. 130 – 133.
190. Лисяк Л.В. Напрями підвищення ефективного використання коштів місцевих бюджетів України / Л. В. Лисяк, К. М. Роменська // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія Економіка. – 2014. – № 156. – С. 100 – 104.

191. Литвиненко І. Л. Історичні традиції становлення і розвитку місцевого самоврядування в Україні / І. Л. Литвиненко // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2002. – № 1. – С. 43–49. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap_2002_1_10.pdf.
192. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин : монографія / І. О. Луніна. – К. : Наукова думка, 2006. – 432 с.
193. Луніна І. О. Міжбюджетні відносини в Україні : концептуальні підходи до реформування / І. О. Луніна // Економіка України. – 2002. – № 5. – С. 10 – 16.
194. Луніна І. О. Декларації та реалії бюджетної децентралізації / Інна Луніна, Діна Серебрянська // Дзеркало тижня. Україна. – 13 листопада 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gazeta.dt.ua/finances/deklaraciyi-ta-realiyi-byudzhethnoyi-decentralizaciyi-abo-yakimi-naspravdi-ye-finansovi-povnovazhennya-miscevoyi-vladi-_.html.
195. Луніна І. О. Формування місцевих бюджетів у контексті завдань адміністративно–територіальної реформи / І. О. Луніна // Економіка України. – 2006. – №1. – С. 23 – 31.
196. Львовчкін С. Фінансова інфраструктура ринкової економіки: концептуальні підходи / С. Львовчкін, В. Опарін, В. Федосов // Економіка України. – 2008. – №11. – С. 57 – 71.
197. Майнзюк К. “Вирок до свободи” : минуле і майбутнє міжбюджетних відносин в Україні / К. Майнзюк, Ю. Джигир // FISCO, Поінформовані рішення в публічних фінансах. Фонд публікацій. Місцеві бюджети. – 2009. – С. 1– 8. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://fisco-inform.com.ua/?module=an&action=preview&id=97>.
198. Майнзюк К. Фіскальна децентралізація і ризики для державної єдності в Україні / К. Майнзюк, Ю. Джигир // FISCO, Поінформовані рішення в

- публічних фінансах. – 2010. – С. 1 – 18. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://fisco-id.com/?module=an&action=preview&id=98>.
199. Макконнелл К. Р. Экономика : принципы, проблемы и политика / К. Р. Макконнелл., С. Л. Брю; [пер. с 14-го англ. изд.]. – М. : ИНФРА-М, 2003. – XXXVI. – 972 с.
200. Мамонова Г. В. Ефективність видаткової частини бюджету України / Г. В. Мамонова, К. Д. Салямон-Міхєєва // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – №2(116). – С. 147 – 153.
201. Матвеева О. Ю. Запровадження децентралізованої моделі фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні / О. Ю. Матвеева // Публічне адміністрування: теорія та практика. – 2012. – Вип. 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2012_2_35.
202. Матвієнко А. С. Правове регулювання реформування територіальної влади в Україні на сучасному етапі / А. С. Матвієнко // Держава і право : зб. наук. праць. Юридичні і політичні науки. – 2014. – Вип. 65. – С. 316 – 325.
203. Мельник В. М. Податок на нерухоме майно : фіскально-адміністративні проблеми запровадження в Україні / В. М. Мельник, М. М. Мельник // Фінанси України. – 2008. – № 3. – С. 61– 67.
204. Методичні рекомендації щодо практичного застосування положень Закону України “Про співробітництво територіальних громад” в частині організації та юридичного оформлення співробітництва” . [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uaror.org.ua/wp-content/uploads/2014/10/Methodychka_a4_normal.doc.
205. Мысляева И. М. Государственные и муниципальные финансы : учебник / И. М. Мысляева. – М. : ИНФРА-М, 2007. – 360 с.
206. Мищенко В. В. К вопросу о содержании государственной региональной экономической политики в России / В. В. Мищенко, И. К. Мищенко //

- Известия Алтайского государственного университета. – 2010. – № 2 – 1(66). – 263 – 267
207. Місцеве самоврядування в Україні 2014 рік // Видання здійснено в рамках проекту USAID “Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні” (ДІАЛОГ); проект фінансує Агентство США з міжнародного розвитку, виконавець – Асоціація міст України. – 76 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://dialogueauc.org.ua/sites/dialogueauc.org.ua/files/stanlg_2014.pdf.
208. Місцеве самоврядування в Україні: теорія і практика : посібник / Б. А. Руснак. – Одеса, 2011. – 536 с.
209. Місцеві фінанси : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Л. О. Омелянович, В. С. Левченко, О. В. Хістева та ін.] ; за ред. : Л. О. Омелянович ; Донец. нац. Ун-т економіки і торгівлі ім. М. І. Туган-Барановського, Каф. фінансів. – Донецьк : ДонНУЕТ, 2011. – 251 с.
210. Місцеві фінанси : навч. посібник / О. І. Дем’янчук. – Острог : Видавництво Національного університету “Острозька академія”, 2013. – 340 с.
211. Місцеві фінанси : навч. посібник / Т. Г. Бондарук. – К. : ДП “Інформ.–аналіт. Агентство”, 2013. – 529 с.
212. Місцеві фінанси : підручник / [О. П. Кириленко, О. Р. Квасовський, А. В. Лучка, Б. С. Малиняк та ін.]; за ред. Кириленко О. П. – К. : Знання, 2006. – 677 с.
213. Місцеві фінанси [текст]: навч. посібник / О. М. Ніколаєва, А. С. Маглаперідзе. – К. : Центр учбової літератури, 2013. – 354 с.
214. Модель адміністративно-територіальної реформи в Україні. Розроблена Інститутом трансформації суспільства у вересні 2005 р. // Економічний часопис-XXI. – 2006. – № 9 – 10. – С. 53 – 55.
215. Мочерний С. В. Методологія економічного дослідження / С. В. Мочерний. – Львів : Світ, 2001. – 416 с.

216. Мудрак Р. Державна регуляторна політика як складова економічного розвитку / Р. Мудрак // Економіка України. – 2006. – № 7. – С. 34 – 40.
217. Музика-Стефанчук О. А. Сучасні міжбюджетні відносини та федералізм / О. А. Музика-Стефанчук // Університетські наукові записки. – 2011. – № 1. – С. 255 – 259.
218. Музика-Стефанчук О. Міжбюджетні відносини та сучасний федералізм / О. Музика-Стефанчук // Публічне право. – 2011. – №1. – С. 54 – 58.
219. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, Н. К. Ісаєва, О. В. Батанов та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. - К. : Юрінком Інтер, 2006. – 720 с.
220. Мысляева И. М. Государственные и муниципальные финансы : учебник / И. М. Мысляева. – [изд. 2-е, перераб. и доп]. – М : ИНФРА–М, 2007. – 360 с.
221. Набока Т. С. Проблематика оцінювання виконання бюджетних програм в Україні / Т. С. Набока // Бізнес Інформ. – 2014. – №7. – С. 298 – 303.
222. Навчальні матеріали тренінгу “Інструктивні матеріали по запровадженню програмно-цільового методу формування та виконання місцевих бюджетів” // ІБСЕД; Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження”, за підтримки USAID. – 55 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.if.gov.ua/files/zpms.pdf>.
223. Назаров В. Перспективы реформирования российской системы межбюджетных отношений (в свете зарубежного опыта) / В. Назаров // Вопросы экономики. – 2006. – № 9. – С. 112 – 127.
224. Наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 17 червня 2002 р. № 293 “Державний класифікатор соціальних стандартів та нормативів”. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lawua.info/jurdata/dir230/dk230880.htm>.

225. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України / за заг. ред. Ф.О. Ярошенко. – К.: Зовнішня торгівля; УДУФМТ, 2010. – 592 с.
226. Науменкова С. Формування нової фінансової інфраструктури: основні питання та можливі виклики для України / С. Науменкова // Вісник НБУ. – 2010. – №1. – С. 8 – 13.
227. Негода В. Децентралізація влади. Основні засади реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : презентація / В'ячеслав Негода. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.oda.gov.ua/docs/2014/decentralization/3.ppt.
228. Немеш Г. О. Еволюція поглядів на природу і чинники економічного зростання / Г. О. Немеш // Економіка та держава. – 2008. – №3(63). – С. 44 – 46.
229. Николаева Т. П. Бюджетная система РФ : Учебно-методический комплекс / Т. П. Николаева. – М. : Изд. центр ЕАОИ, 2008. – 234 с.
230. Новий курс: реформи в Україні: національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця та інш. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
231. Оболенський О. Ю. Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.
232. Овчарова Н. В. Міжбюджетні трансферти в механізмі формування та реалізації державної бюджетної політики в соціальній сфері / Н. В. Овчарова // Матеріали за X Міжнародна научна практична конференція “Ключові впроєкти в сучасній науці – 2014” (17 – 25 квітень 2014 г.). – Том 2.- Економіка Софія “Бял ГРАД- БГ” ООД, 2014. – С. 36 – 40.
233. Огонь Ц. Г. Домінанти фінансової стабільності в розвитку зобов'язань держави / Ц. Г. Огонь // Фінанси України. – 2008. – № 5. – С. 32 – 41.
234. Огонь Ц. Г. Доходи місцевих бюджетів та напрями їх реструктуризації / Ц. Г. Огонь // Фінанси України. – 2006. – № 5. – С. 3 – 11.

235. Огонь Ц. Г. Програмно-цільовий метод та ефективність бюджетних програм / Ц. Г. Огонь // Фінанси України. – 2009. – № 7. – С. 20 – 29.
236. Опарін В. М. Бюджетна система: підручник / В. М. Опарін, В. І. Малько, С. Я. Кондратюк. – К. : КНЕУ, 2000. – 208 с.
237. Опарін В. М. Сучасна українська наукова школа публічних фінансів / В. М. Опарін, В. М. Федосов, П. І. Юхименко // Фінанси України. – 2015. – № 11. – С. 56 – 87.
238. Опарін В. М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти) : монографія / В. М. Опарін. – К. : КНЕУ, 2005. – 240 с.
239. Опарін В.М. Фінанси (Загальна теорія)/В.М.Опарін// Навч.посіб. – К.:КНЕУ, 2002. – 240с.
240. Основи економічної теорії: політекономічний аспект / за ред. Г. Н. Климка, В. П. Нестеренка. – К. : Вища школа, 1999. – 743 с.
241. Основи правознавства: Навч. посіб. / За заг. ред. ПЛ. Гнатенко. - К.: Юридична книга, 2004. - 320 с.
242. Оспіщев В. І. Фінанси: Навч. посіб. / В. І. Оспіщев, Л. І. Лачкова, О. П. Близнюк та ін.; За ред. В. Л. Оспіщева. – 2-ге вид., перероб. і доп. – К.: Знання, 2008. – 366 с.
243. Отчет облфо по доходам союзного бюджета и республиканских бюджетов союзных республик за 1957 год. – Ф. № 3918, описи 3. – Ед. хр. 64, связки.
244. Офіційний веб-сайт Асоціації агенцій регіонального розвитку України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.narda.org.ua>.
245. Офіційний веб-сайт Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування – Української асоціації районних та обласних рад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uaror.org.ua>.
246. Офіційний веб-сайт Всеукраїнської громадської неприбуткової організації “Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень”

- (ІБСЕД) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua/intro.html>.
247. Офіційний веб-сайт Всеукраїнської громадської організації “Український союз промисловців і підприємців”. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uspp.ua>.
248. Офіційний веб-сайт Всеукраїнської мережі фахівців і практиків з регіонального та місцевого розвитку. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://regionet.org.ua>.
249. Офіційний веб-сайт Державного фонду сприяння місцевому самоврядуванню в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://municipal.gov.ua>.
250. Офіційний веб-сайт Державної служби статистики України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
251. Офіційний веб-сайт Інституту громадянського суспільства. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=3143>.
252. Офіційний веб-сайт Комітету Верховної Ради України з питань бюджету. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/index>.
253. Офіційний веб-сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua>.
254. Офіційний веб-сайт Міністерства закордонних справ України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mfa.gov.ua/ua>.
255. Офіційний веб-сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіонбуд України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minregionbud.gov.ua>.

256. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.
257. Офіційний веб-сайт Національного банку України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua>.
258. Офіційний веб-сайт непідприємницької організації “Український центр сприяння розвитку публічно-приватного партнерства”. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [“http://www.ukrppp.com](http://www.ukrppp.com).
259. Офіційний веб-сайт Програми Європейського Союзу “Підтримка політики регіонального розвитку в Україні”. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://surdp.eu>.
260. Офіційний веб-сайт Рахункової палати України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index>.
261. Офіційний веб-сайт Спільноти практик “Інновації та кращі практики місцевого самоврядування (МС)”. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mx.despro.org.ua:8081>.
262. Офіційний веб-сайт української неурядової громадської організації ГО “Фундація “Відкрите суспільство”. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://osf.org.ua>.
263. Павлишенко М. Економічна система чи спосіб виробництва? / М. Павлишенко // Економіка України. – 2000. – № 3. – С. 64 – 72.
264. Павловський М. А. Стійкість економічної системи – необхідна умова зростання добробуту / М. А. Павловський // Універсам. – 2001. – №1 – 2. – С. 87 – 88.
265. Павлюк К. В. Місцеві бюджети і міжбюджетні відносини / К. В. Павлюк // Фінанси України. – 1996. – №6. – С. 24 – 37.
266. Павлюк К. В. Формування доходів місцевих бюджетів / К. В. Павлюк // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 24 – 37.
267. Панейко Ю. Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко // Укр. Вільна Акад. наук в Німеччині. – Мюнхен, 1963. – 194 с.

268. Панчишин С. М. Макроекономічний аналіз товарної форми виробництва / С. М. Панчишин. – Львів : Вид. центр ЛНУ імені Івана Франка, 2004. – 452 с.
269. Паутова Т. О. Формування доходів місцевих бюджетів в Україні: проблеми та перспективи вдосконалення / Т. О. Паутова // Публічне управління: теорія та практика. – 2014. – Вип. 1. – С. 132 – 138.
270. Петленко Ю. В. Місцеві фінанси. Конспект лекцій / Ю. В. Петленко, О. Д. Рожко. – К. : Кондор, 2009. – 282 с.
271. Підхомний О.М. Вплив міжнародних потоків капіталу на фінансову політику країн з неусталеною економікою / О. М. Підхомний, В. А. Вишневський, В. С. Хар // Вісник Хмельницького національного університету. Серія Економічні науки. – 2011. – №2, Т. 1. – С. 153 – 157.
272. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу: навч. посібник / [В. В. Зубенко, І. В. Самчинська, Т. А. Шаповал та ін.]; за заг. ред. В. В. Зубенко. – К. : ІБСЕД, 2013. – 120 с.
273. Планування та управління фінансовими ресурсами територіальної громади / О. Кириленко, Б. Малиняк, В. Письменний, В. Русін / Асоціація міст України – К.: ТОВ “ПІДПРИЄМСТВО “ВІ ЕН ЕЙ”, 2015. – 396 с.
274. Поважний О. С. Місцеві фінанси [Текст] : консп. лекцій / О. С. Поважний, О. М. Грінштейн, Н. А. Гура ; Донец. держ. Ун-т упр. – Донецьк : Технопарк, 2012. – 143 с.
275. Повышение зффективности бюджетных расходов : учеб. пособие / [А. А. Климов, О. Г. Бежаев, Д. С. Хворостухина и др.] ; под общ. ред. А. А. Климова. – М. : Издательство “Дело” АНХ, 2009. – 520 с.
276. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>.

277. Поручник А. Процеси бюджетної консолідації в Європейському Союзі / А. Поручник, А. Кулай // Міжнародна економічна політика. – 2015. – №1 (22). – С. 5 – 26.
278. Постанова Кабінету Міністрів України [від 06.08.2014 № 385]: Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
279. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами” від 05.09.2001 № 1195 (втратила чинність від 01.01.2011). [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1195-2001-%EF>.
280. Постанова Кабінету Міністрів України “Про Порядок та Умови надання медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам” від 23.01.2015 р. № 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/11-2015-%D0%BF>.
281. Постанова Кабінету Міністрів України “Про Порядок та Умови надання освітньої субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам” від 14.01.2015 р. №6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/6-2015-%D0%BF>.
282. Постанова Кабінету Міністрів України “Про Порядок та Умови надання субвенції на підготовку робітничих кадрів з державного бюджету місцевим бюджетами” від 14.01.2015 р. № 7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/7-2015-%D0%BF>.
283. Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 385. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. [Електронний

- ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF>.
284. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад // Підготовлено в межах проекту „Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні” (проект ДІАЛОГ), що стало можливим завдяки підтримці американського народу, здійсненій через USAID; виконавець – Асоціація міст України. – 39 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dialogueauc.org.ua/sites/default/files/posibnyk.pdf>.
285. Презентація законопроектів щодо об’єднання та співробітництва територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3562/Obednannya_spivrobitnuctvo.pdf.
286. Проблема мягких бюджетных ограничений российских региональных властей / Синельников-Мурылев С., Кадочников П., Трунин И., Четвериков С., Виньо М. // Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований. – М. : ИЭПП, 2006. – 300 с.
287. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки: Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.
288. Прокопенко О.А. Податкова система як фактор впливу на соціально-економічний розвиток регіону / О.А.Прокопенко // Економіка та держава. – 2008. – № 2. – С. 19 – 23.
289. Проць Н. Трансформація міжбюджетних відносин в умовах реалізації бюджетної реформи / Н. Проць // Світ фінансів. – 2015. – №1. – С. 140 – 150.
290. Пшик Б. І. Фінансово-кредитні відносини в Україні: становлення, розвиток, напрями вдосконалення : монографія / Б. І. Пшик ; Нац. банк

- України, Ун-т банк. справи ; Нац. акад. наук України, Ін-т регіон. дослідж. – К. : УБС НБУ, 2011. – 551 с.
291. Рада і депутат : робота в ім'я громади. Залучення громадськості до підготовки та ухвалення рішень органами місцевого самоврядування та розвитку громад / [А. Ткачук, Є. Фишко, Ю. Ганущак та ін.]. – К. : Ін-т громадян, сусп-ва : ІКЦ “Леста”, 2005. – 228 с.
292. Радіонов Ю. Актуальні проблеми розвитку міжбюджетних відносин / Ю. Радіонов // Економіка України. – 2011. – № 5. – С. 54 – 64.
293. Радіонов Ю. Д. Проблема ефективності використання бюджетних коштів / Ю. Д. Радіонов // Фінанси України. – 2011. – №5. – С. 47 – 55.
294. Райзберг Б. А. Сущность и роль программно-целевого планирования и управления в реализации государственной социально-экономической политики / Б. А. Райзберг, Е. Ю. Доценко // Вопросы экономических наук. – 2007. – № 6. – С.113 – 119.
295. Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід. Монографія / За заг. ред. В.Г. Бодрова. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 296 с.
296. Рожко О. Д. Еволюція теоретичних концепцій державних фінансів / О. Д. Рожко // Фінанси України. – 2009. – № 12. – С. 56 – 65.
297. Рожко О. Д. Інноваційно-інвестиційна спрямованість бюджетної політики в Україні / О. Д. Рожко // Фінанси України. – 2011. – № 1. – С. 64 – 72.
298. Розпорядження КМ України “Про схвалення проекту основних напрямів бюджетної політики на 2016 рік” від 31.03.2015 р. №314-р.
299. Роль держави у довгостроковому економічному зростанні / за ред. Б. Є. Кваснюка. – К. : Інститут економічного прогнозування: Х. : Форт, 2003. – 424 с.

300. Роменська К. М. Оцінка ефективності використання коштів місцевих бюджетів України / К. М. Роменська // Вісник Запорізького національного університету. – 2012. – №4. – С. 228 – 235.
301. Роменська К. М. Посилення результативності використання коштів місцевих бюджетів України у забезпеченні соціально–економічного розвитку регіонів / К.М. Роменська // Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії. – 2014. – №2. – С. 97 – 103.
302. Салямон-Міхеєва К. Д. Міжбюджетні відносини, як фінансовий механізм держави / К. Д. Салямон-Міхеєва // Економіка. Фінанси. Право. – 2009. – № 3. – С. 46 – 51.
303. Сафонова Л. Д. Теоретичні засади управління видатками бюджету / Л. Д. Сафонова, Т. С. Невешкіна // Фінанси України. – 2011. – №3. – С. 100 – 110.
304. Світлицька В. М. Проблеми розвитку міжбюджетних відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування в Україні // Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Ptdu/2012_2/files/PD212_22.pdf.
305. Семко Т.В. Вплив державного боргу на стійке функціонування національної економіки / Т. В. Семко, М. В. Покутня // Економіка. Фінанси. Право. – 2010. – №6. – С. 6 – 11.
306. Синютка Н. Г. Фіскальна і боргова політика українських муніципалітетів: зміна пріоритетів / Н.Г. Синютка // Бізнес Інформ. – 2015. – №4. – С. 255 – 262.
307. Скороход О.П. Еволюція системи місцевого самоврядування в Україні: державно-управлінський аспект / О.П.Скороход // Держава та регіони. Сер. Держ. упр. – 2010. – Вип. 2. – С.170 – 176.
308. Слобожан О. В. Стан та перспективи бюджетного забезпечення територіальних громад в 2013–2014 роках: презентація / Олександр

- Слобожан // Засідання фінансистів міст України Асоціації міст України від 04 березня 2014 р. – Київ, 2014. – 27 с.
309. Слухай С. В. Фінансове вирівнювання на рівні територіальних громад – досвід ФРН / С. В. Слухай // Фінанси України. – 1998. – № 5 – С. 42 – 53.
310. Слухай С. В. Державна трансфертна політика і подолання міжрегіональних економічних диспропорцій / С. В. Слухай // Конференція українських випускників програм наукового стажування у США „Національна безпека України”, 2004. – К. : Стилос. – С. 203 – 215.
311. Смоленюк Н. П., Котельнікова Н. С. Становлення та сучасний стан міжбюджетних відносин в Україні // Наука й економіка. – 2011. - №1(21). – С. 58 – 64.
312. Снісаренко О. Б. Оптимізація трансфертної політики на рівні місцевих бюджетів / О. Б. Снісаренко, Е. В. Котеленець // Економіка та управління підприємствами машинобудівної галузі: проблеми теорії та практики. – 2011. – №1. – С. 39 – 49.
313. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця та інш. – К. : НВЦ НБУВ.2009. – 687 с.
314. Ставерська Т. О. Реформування міжбюджетних відносин в Україні / Т. О. Ставерська, І. Л. Шевчук // Науковий журнал “ScienceRise”. – 2015. – №6/3. – С. 29 – 34.
315. Стан, тенденції, перспективи і ризики соціально– економічного розвитку // Національна безпека і оборона: Центр Разумкова. – К., 2006. – № 12. – С. 3 – 23.
316. Степанова В. О. Міжбюджетні трансферти в Україні: теорія та практика / В. О. Степанова // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2013. - № 3 (23). – С. 120 – 124.

317. Сторонянська І. З. Ефективність використання фінансових ресурсів місцевих бюджетів: проблемно-орієнтований аналіз / І. З. Сторонянська, Л. Я. Беновська // Стратегічні пріоритети. – 2014. – №1. – С. 84 – 90.
318. Сукрушева Г.О. Показники ефективності бюджетних видатків / Г.О. Сукрушева // Вісник Дніпропетровської державної фінансової академії. – 2011. – №2. – С. 90 – 94.
319. Сунцова О. О. Бюджетна реформа: особливості та перспективи формування місцевих бюджетів // Актуальні проблеми економіки. – 2002. – №6. – С. 24 – 30.
320. Сунцова О. О. Методологічні та теоретичні засади фінансової науки: ретроспективний аналіз / О. О. Сунцова // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – №3(93). – С. 9 – 16.
321. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посібник / О. О. Сунцова. – К. : Центр навчальної літератури, 2010. – 488 с.
322. Сучасна парадигма фіскальної політики України в умовах формування суспільства сталого розвитку : моногр. / за наук. ред. д-ра екон. наук проф. А. І. Крисоватого. – Тернопіль : ТНЕУ, 2015. – 460 с.
323. Тарангул В. Д. Правове регулювання міжбюджетних відносин в Україні / В. Д. Тарангул : автореф. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawbook.org.ua>.
324. Тарангул В.Д. Принципи правового регулювання міжбюджетних відносин / В. Д. Тарангул // Європейські перспективи. – 2012. – № 2 ч.2. – С. 77 – 82.
325. Тарангул Л. Л. Ефективність бюджетно–податкової підтримки національної економіки України / Л. Л. Тарангул, Д. М. Серебрянський, Н. В. Новицька // Науковий вісник Національного університету Державної податкової служби України. – 2011. – №3(54). – С. 34 – 43.

326. Тарасевич В. Проблеми економічного зростання / В. Тарасевич // Економіка України. – 1999. – № 8. – С. 11 – 18.
327. Теорія фінансів : підручник / [П. І. Юхименко, В. М. Федосов, Л. Л. Лазебник та ін.] ; за ред. проф. Федосова В. М., Юрія С. І. – К. : Центр учбової літератури, 2010. – 576 с.
328. Територіальна реформа та місцеве самоврядування / Аналітико–дослідницькі матеріали експертів Інституту громадянського суспільства в контексті зарубіжного досвіду; Від національної стратегії розвитку громад до національної стратегії розвитку України. –К. : ІКЦ Леста, 2006. – 43 с.
329. Територіальна реформа та місцеве самоврядування // Аналітико–дослідницькі матеріали експертів Інституту громадянського суспільства в контексті зарубіжного досвіду; Від національної стратегії розвитку громад до національної стратегії розвитку України. – К. : ІКЦ Леста, 2006. – 43 с.
330. Тиссен У. Анализ современных моделей бюджетного федерализма на основе социально-экономической эффективности межбюджетных отношений. Теория, опыт стран ОЭСР, анализ ситуации в России / Ульрих Тиссен // Доклад, подготовленный для Российско-Европейского центра экономической политики (РЕЦЭП). – М., 2005. – 54 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://www.recep.ru/files/documents/federalism_models_ru.pdf.
331. Тищенко О. М. Термінологічна сутність поняття “міжбюджетні відносини” / О. М. Тищенко, Н. Ю. Тимушева // Проблеми економіки. – 2012. – №1. – С. 30 – 34.
332. Ткачук А. Ф. Про Донбас та децентралізацію. Роздуми над “Мінськими протоколами” [Електронний ресурс] / А. Ф. Ткачук // Інститут громадянського суспільства. – [від 15.02.15 р.]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=3578>.

333. Третяк Ю. Нова державна регіональна політика в Україні – можливості для регіонів: презентація / Юрій Третяк. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uaror.org.ua/wp-content/uploads/2015/04/1-04-2015-Tretyak.ppt>.
334. Указ Президента України “Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” від 12.01.2015 № 5/2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.
335. Уманець Т. В. Передумови формування механізму забезпечення економічної самодостатності регіону / Т. В. Уманець, Л. С. Шаталова // Бізнес Інформ. – 2015. – №2. – С. 92 – 96.
336. Управління міським бюджетом за програмно-цільовим методом : посібник для органів місцевого самоврядування [Видання №2] / Проект “Реформа місцевих бюджетів в Україні”. RTI International. – К. : 2005. – 56 с.
337. Управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів Львівщини: проблеми та напрями підвищення ефективності / [І. З. Сторонянська, М. А. Козоріз, С. А. Давимука, Г. В. Возняк та ін.] ; НАН України, Інститут регіональних досліджень; за ред. д-ра екон. наук, проф. І. З. Сторонянської. – Львів, 2013. – 93 с.
338. Управління фінансовими ресурсами місцевого бюджету: монографія / Кондусова Л. Ф., Нескородєва І. І., Алексеєнко І. І. та ін. – Х.: Вид. ХНЕУ, 2011. – 268 с.
339. Федоренко В. Г. Організаційно-економічні засади забезпечення розвитку депресивних регіонів / В. Г. Федоренко, Л. Л. Кравчук // Економіка та держава. – 2007. – № 2. – С. 6 – 9.
340. Финансы : учеб. / [В. В. Ковалев, С. А. Белозеров, В. В. Иванов и др.] ; под. ред. В. В. Ковалева. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 640 с.

341. Финансы : учебник для студентов вузов, обучающихся по экономическим специальностям, специальности “Финансы и кредит” / под ред. Г. Б. Поляка. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2008. – 703 с.
342. Финансы, денежное обращение и кредит : учебник / [М. В. Романовский, О. В. Врублевская, И. Т. Балабанов и др.] ; под ред. М. В. Романовского и О. В. Врублевской. – М. : Юрайт-Издат, 2006. – 543 с.
343. Фінанси : підручник / [С. І. Юрій, В. М. Федосов, Л. М. Алексеєнко, В. Г. Дем’янишин та ін.]; за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – 611 с.
344. Фінанси в трансформаційній економіці України. Навчальний посібник / за ред. М. І. Крупки. – Львів: Видавничий центр Львівського національного університету імені Івана Франка, 2007. – 614с.
345. Фінанси підприємств: Навчальний посібник: Курс лекцій / За ред. д.е.н., проф. Г. Г. Кірейцева. - Київ: ЦУЛ, 2002. – 268 с.
346. Фінанси : підручник / [С. І. Юрій, В. М. Федосов, Л. М. Алексеєнко, В. Г. Дем’янишин та ін.]; за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – 611 с.
347. Фридман М. Капитализм и свобода / М. Фридман ; пер. с англ. – М. : Новое издательство, 2006. – 240 с.
348. Фролова Г. Технологія прийняття управлінських рішень в умовах ризику та невизначеності / Г. Фролова // Вісник Тернопільського державного економічного університету. – 2006. – №1. – С. 87 – 93.
349. Хлівний В.К. Оптимізація структури видатків місцевих бюджетів (на прикладі Івано-Франківської області) / К. Хлівний, З. А. Мацук // Фінанси України. – 2010. – №8. – С. 53 – 62.
350. Христинко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами:опыт, проблемы, перспективы. // Москва: Дело. – 2002. – 608 с.

351. Циганов С. А. Еволюція концептуальних підходів щодо ролі видатків бюджету в розвитку економіки / С. А. Циганов, Т. В. Табакова // Фінанси України. – 2013. – №12 – С. 89 – 99.
352. Чеберяко О.В. Бюджетний унітаризм: деякі теоретичні аспекти. / О. В. Чеберяко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка, – 2005. – № 80. – С. 66 – 72.
353. Чеберяко О. В. Фінансова підтримка місцевих бюджетів в умовах бюджетного унітаризму в Україні / О. В. Чеберяко // Фінанси України. – 2005. – №9. – С.13 – 19.
354. Чугунов І. Я. Теоретичні засади розвитку бюджетних відносин / І. Я. Чугунов // Вісник КНТЕУ. – 2011. – № 4. – С. 13 – 22.
355. Чугунов І. Я. Формування доходів місцевих бюджетів Української РСР у механізмі бюджетного регулювання СРСР / І. Я. Чугунов, В. Д. Макогон // Наукові праці НДФІ. – 2008. – № 2. – С. 3 – 11.
356. Шабінська С. А. Місцеві фінанси : конспект лекцій / С. А. Шабінська, О. В. Шабінський, М. О. Євдокімова ; Харк. нац. аграр. ун-т ім. В. В. Докучаєва. – Х. : ХНАУ, 2008. – 212 с.
357. Швець В. Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин / В. Я. Швець // Фінанси України. – 2005. – № 3. – С. 23 – 31.
358. Швець С. М. Оцінка впливу сукупних бюджетних витрат на темпи економічного зростання України / С. М. Швець / Економіка і прогнозування. – 2012. – №2. – С. 35 – 46.
359. Шевчук В. О. Вплив бюджету на макроекономічні показники / В. О. Шевчук, Р. І. Копич // Фінанси України. – 2010. – №3. – С. 3 – 12.
360. Шишко О. В. Напрями розвитку системи міжбюджетних відносин України в середньостроковій перспективі / О. В. Шишко // Фінанси України. – 2011. – № 7. – С. 51 – 61.

361. Юрій С. Бюджет, бюджетна доктрина та бюджетна політика держави : сучасна парадигма, іманентний детермінізм, реалії і перспективи / С. Юрій, В. Дем'янишин // Світ фінансів. – 2010. – Вип. 4. – С. 7 – 27.
362. Януль І. Є. Бюджетний процес в Україні та напрями його вдосконалення // Фінанси України. – 2005. – №9 – с. 109 – 117.
363. Яфінович О. Б. Місцеві бюджети та міжбюджетні відносини: досвід європейських країн та проблеми України / О. Б. Яфінович. // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Серія: Економіка. – 2015. – Вип. 2 (167). – С. 92 – 100.
364. An Introduction to Ecological Economics / R. Costanza, J. Cumberland, H. Daly, R. Goodland, R. Norgaard. – Boca Raton, 1997, – Available at http://library.uniteddiversity.coop/Measuring_Progress_and_Eco_Footprinting/An_Introduction_to_Ecological_Economics.pdf.
365. Ahmad E. Intergovernmental Transfers / E. Ahmad, J. Craig // Fiscal Federalism in Theory and Practice (Pages : 714) / Teresa Ter–Minassian, editor. – Washington : International Monetary Fund, September 10, 1997. – P. 73 – 107.
366. Bahl R. Implementation Rules For Fiscal Decentralization [International Studies Program] / Roy Bahl // Georgia State University and School of Policy Studies. – January, 1999. – 30 p. – [Електронний ресурс] // Georgia State University : [site] – Режим доступу : <http://aysps.gsu.edu/isp/files/ispwp9901.pdf>.
367. Bahl R. Intergovernmental Transfers in Developing and Transition Countries : Principles and Practice [Municipal finance. 2 Background Series] / Roy Bahl // The World Bank. – Working Paper (Numbered Series). – April, 2000. – 28 p. – Available at : http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/11/17/000094946_00110305341823/Rendered/PDF/multi_page.pdf.

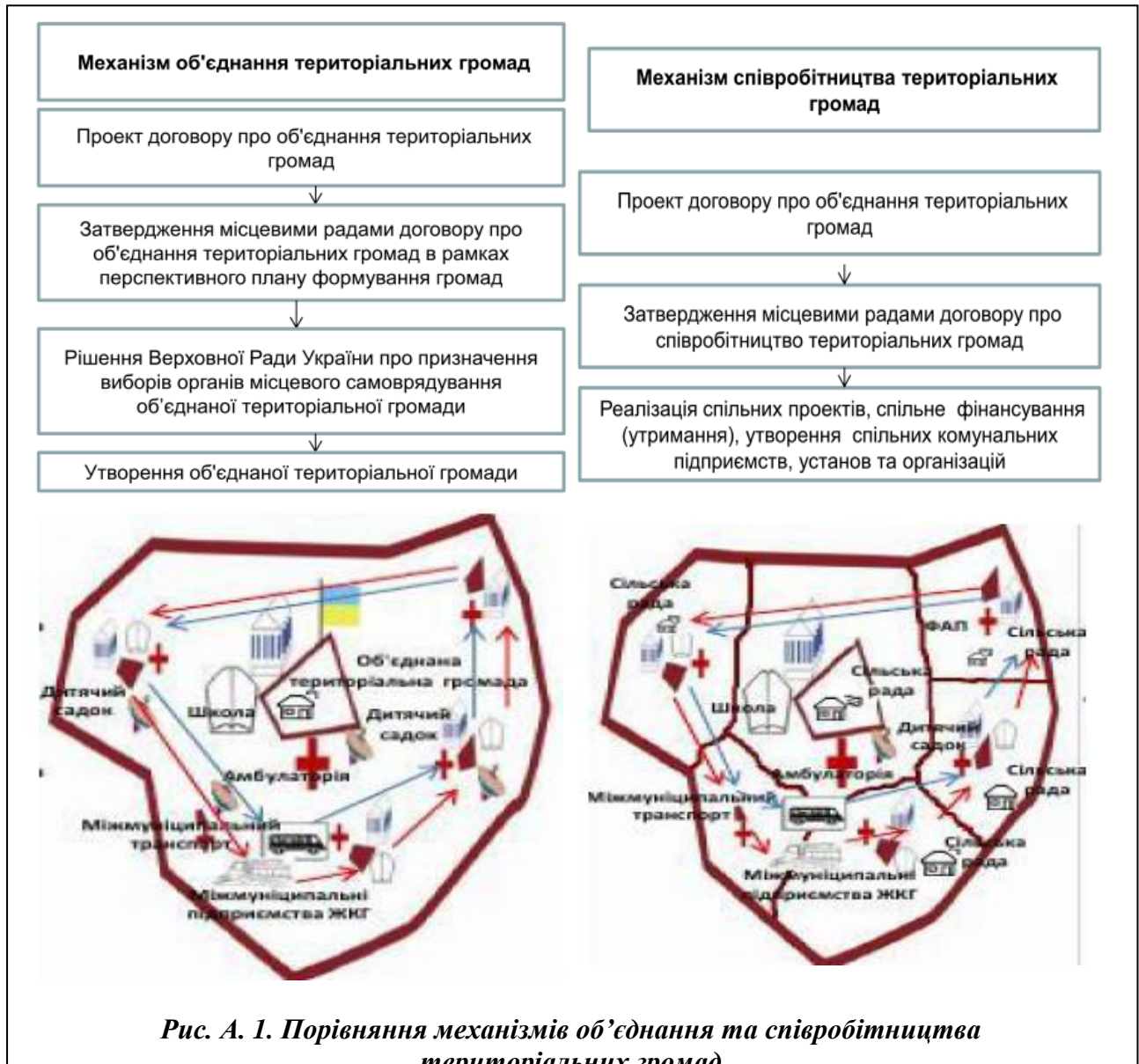
368. Bashnyanyn G. I. Metrological Economic Systems: introduction into the general theory and methodology of economic parameters formation / Grigoryi I. Bashnyanyn. – Lviv : Publishing house of Lviv Commercial Academy, 2012. – 1152 p.
369. Boex J. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Finance Reform as an International Development Strategy / Jamie Boex // Urban Institute Center On International Development And Governance, IDG Working Paper No. 2009-06. – 25 p. – [Електронний ресурс] // URBAN INSTITUTE : [site]. – Режим доступу : http://www.urban.org/UploadedPDF/411919_fiscal_decentralization.pdf.
370. Boex J. Fiscal Decentralization and Intergovernmental Finance Reform as an International Development Strategy / Jamie Boex // Urban Institute Center On International Development And Governance, IDG Working Paper No. 2009-06. – 25 p. – Available at : http://www.urban.org/UploadedPDF/411919_fiscal_decentralization.pdf
371. Bos D. Eine okonomische Theorie des Finanzausgleichs / D. Bos. – Wien-New York : Springer Verlag, 1971. – 147 S.
372. Buchanan J. An Economic Theory of Clubs [Електронний ресурс] / James M. Buchanan // *Economica*. – New Series. – Volume 32, Issue 125 (Feb., 1965). – pp. 1 – 14. – Режим доступу : <http://bbs.cenet.org.cn/uploadimages/20043242163930713.pdf>.
373. Comparative Economic Systems: Models and Cases / d. by Morris Bornstein]. – [6th ed.]. – Homewood, Boston: Irwin, 1989. – 499 p.
374. Dafflon B. The assignment of functions to decentralized government : from theory to practice / Bernard Dafflon // *Handbook of fiscal federalism*; [Edited by Ehtisham Ahmad, Giorgio Brosio]. – 2006. – P. 271 – 305.
375. Else P. Changing Perceptions of the Role of Local Government with Particular Reference to the United Kingdom / P. Else // *Developments in*

- Local Government Finance / Ed. by G. Pola, G. France, R. Levaggi. – Cheltenham, UK, Brookfield, US : Edward Elgar, 1996. – P. 159 – 178.
376. Intergovernmental fiscal transfers : principles and practice [Public sector governance and accountability series] / edited by Robin Boadway, Anwar Shah [Anwar Shah, Series Editor]. – The International Bank for Reconstruction and Development. – The World Bank, 2007. – 576 p. Available at : <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/IntergovernmentalFiscalTransfers.pdf>.
377. Johnson A. Fiscal Imbalance: your questions answered / Andy Johnson // CTV.ca News; [Published Friday, March 16, 2007]. // CTV News : [site]. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ctv.ca/servlet/ArticleNews/story/CT-VNews/20070316/fiscal_imbalance_070316/20070316.
378. Johnson A. Fiscal Imbalance: your questions answered / Andy Johnson // CTV.ca News; [Published Friday, March 16, 2007]. – http://www.ctv.ca/servlet/ArticleNews/story/CTVNews/20070316/fiscal_imbalance_070316/20070316.
379. Kuhn Th. Schlüsselzuweisungen und fiskalische Ungleichheit. Eine theoretische Analyse der Verteilung der Schlüsselzuweisungen an Kommunen / Th. Kuhn. – Frankfurt-am-Main – Bern – New York – Paris: Verlag Peter Lang, 1988. – 209 S.
380. Kulchytsky M. I. Development of budgetary system of Ukraine is in terms to influence of fluctuations in exchange // Scientific journal “Economics and finance”. Institutional Framework for the functioning of the economy in the context of transformation: Collection of scientific articles. – Publishing house “BREEZE”, Montreal, Canada, 2015. – P. 194 – 202.
381. Kulchytsky M. I. Interbudgetary transfers and their influence is on implementation of local budgets and plenary powers delegated by the state // scientific journal “Economics and finance” Economics and management:

- Challenges and Perspectives: Collection of scientific articles. – "East West" Association for Advanced Studies and Higher Education GmbH, Vienna, Austria, 2015. – P. 145 – 153.
382. Kulchytskyy M. I. Strategy of public regional policy Ukraine in the context of financial decentralization // Kulchytskyy M. I., Zabrotska O. V. / Scientific journal " Economics and finance". Economics, management, law: problems and prospects: Collection of scientific articles. – Vol. 2. – Agenda Publishing House. – Coventry, United Kingdom, 2015. – P. 64 – 74.
383. Lunina I. Options of intergovernmental fiscal relations reform in the Ukraine / Inna Lunina. – 2009. – P. 19 – 28. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.leidykla.eu/fileadmin/Ekonomika/85/19-28.pdf>.
384. McLure C. The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations / Charles E. McLure, Jorge Martinez–Vazquez. – [Paper prepared for the core course on Intergovernmental Relations and Local Financial Management]. – World Bank Institute. – Washington, DC : World Bank, 2000. // The World Bank : [site]. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization/AssignmentRevenues.pdf>.
385. Mendoza M. G. Systems of Society. An Introduction to Social Science / M. G. Mendoza, V. Napoli. – Lexington, Massachusetts, Toronto: Health, 1990. – 317 p.
386. Musgrave R. A. Approaches to a Fiscal Theory of Political Federalism (1961) / R. A. Musgrave Public Finance in a Democratic Society. Collected Papers. – Brighton, U.K.: Wheat– sheaf Books Ltd, 1986. – Vol. 2. – P. 9 – 32.
387. Musgrave R. The Theory of Public Finance : A Study in Political Economy / R. Musgrave. – New York, McGraw-Hill, 1959. – 480 p.
388. Oates W. E. Fiscal decentralization and economic development // National Tax Journal. – Vol. 46, no. 2, (June, 1993). – P. 237 –243.

389. Popitz J. Der kunftige Finanzausgleich zwischen Reich, Lindern und Gemeinden. Gutachten, erstattet der Studiengemeinschaft für den Finanzausgleich / J. Popitz. – Berlin, 1932. – 257 S.
390. Public Expenditure Management : Handbook. – Washington, D.C. – The International Bank for Reconstruction and Development. – The World Bank, 1998. – 178 p. // The World Bank : [site]. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>.
391. Robinson M. A Basic Model of Performance-Based Budgeting / Marc Robinson, Duncan Last [Authorized for distribution by Carlo Cottarelli] // Technical Notes and Manuals (09/01). International Monetary Fund. – Fiscal Affairs Department. 2009 (September). – 12 p. // International Monetary Fund : [site]. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0901.pdf>.
392. Scott A. The Evaluation of Federal Grants / A. Scott // *Econometrica*, N.S. – 1952. – Vol. 19. – P. 377 – 394.
393. Sharma C. Emerging Dimensions of Decentralization Debate in the Age of Globalization / Ch. K. Sharma // MPRA Paper 6734. – University Library of Munich, Germany. – Posted 14. – 2008 (January). – Online at : <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/6734>.
394. Smekal Ch. Transfers zwischen Gebietskörperschaften (TG) / Ch. Smekal. Ziele und Ausgestaltungsprobleme // Probleme des Finanzausgleichs II / Hrsgn von D. Pohmer. – Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge. – Bd 96/11. – Berlin: Duncker und Humblot, 1980. – S. 151 – 210.
395. Smoke P. Fiscal Decentralization in Developing Countries : A review of Current Concepts and practice / Smoke Paul [Democracy, Governance and Human Rights Programme] // United Nations Research Institute for Social Development. – Paper Number 2 (February), 2001. – 51 p.
396. The National Archives – TNA. Understanding and reforming public expenditure management [Guidelines for DFID (Department for

- International Development)]. – Version 1, 2001. – 75 p. // GOV.UK : [site]. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/documents/publications/pf-ma-pem.pdf>.
397. Tiebout C. A Pure Theory of Local Expenditures / Tiebout Charles M. // The Journal of Political Economy, Vol. 64. – No. 5 (Oct., 1956). – P. 416 – 424.
398. Weingast B. Second Generation Fiscal Federalism : Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development / Barry R. Weingast [Conference on New Perspectives on Fiscal Federalism] // Stanford University. – Working Paper. – 2006 (May) – 66 p. // Stanford University : [site]. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://polisci.stanford.edu/faculty/documents/Weingast-second%20generation%20fiscal%20federalism.pdf>.
399. Working Paper (Numbered Series). – April, 2000. – 28 p. – [Электронный ресурс] // The World Bank : [site]. – Режим доступа : http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/11/17/000094946_001_10305341823/Rendered/PDF/multi_page.pdf.
400. Zalewa P. Transformacja ustrojowa a kształt polskiego systemu ekonomicznego / Piotr Zalewa. – Lublin : Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2008. – 152 s.



Джерело: [Презентація законопроектів щодо об'єднання та співробітництва територіальних громад [Електронний ресурс] / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/3562/Obednannya_spvrobitnuctvo.pdf, с. 9]

ДОДАТОК Б

Динаміка ВВП, доходів і видатків Зведеного, державного та місцевих бюджетів України, міжбюджетних трансфертів у 2002–2014 роках

| № з/п | Період Показник | Станом на 1 січня відповідного року | | | | | | |
|--------|--|-------------------------------------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------|
| | | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| 1. | ВВП, млн грн | 225810,0 | 267344,0 | 345113,0 | 441452,0 | 544153,0 | 720731,0 | 948056,0 |
| 2. | Доходи Зведеного бюджету, млн грн | 61954,3 | 75285,8 | 91529,4 | 134183,2 | 171811,5 | 219936,5 | 297893,0 |
| 2.1. | Доходи державного бюджету, млн грн (без трансфертів з місцевих бюджетів) | 42525,0 | 52708,4 | 68744,5 | 103867,0 | 131946,0 | 161587,5 | 224020,9 |
| 2.1.1. | Трансферти з місцевих бюджетів, млн грн | 2942,6 | 2368,5 | 1593,2 | 1463,2 | 1575,7 | 4352,6 | 7701,1 |
| 2.2. | Доходи місцевих бюджетів, млн грн (без трансфертів з державного бюджету) | 19429,3 | 22577,4 | 22784,9 | 30316,2 | 39865,5 | 58349,0 | 73872,1 |
| 2.2.1. | Трансферти з державного бюджету, млн грн | 8816,7 | 11729,1 | 16819,4 | 23361,1 | 34150,3 | 44655,0 | 59113,6 |
| 3. | Видатки Зведеного бюджету, млн грн | 60318,9 | 75792,5 | 102538,4* | 141989,5* | 175512,2* | 227638,3* | 312017,5 |
| 3.1. | Видатки державного бюджету, млн грн (без трансфертів до місцевих бюджетів) | 35530,1 | 44390,9 | 63734,8 | 89914,8 | 103148,0 | 131127,0 | 185111,3 |
| 3.1.1. | Трансферти до місцевих бюджетів, млн грн | 8816,7 | 11729,1 | 16819,4 | 23361,1 | 34150,3 | 44655,0 | 59113,6 |
| 3.2. | Видатки місцевих бюджетів, млн грн (без трансфертів до державного бюджету) | 24788,8 | 31401,6 | 38803,6 | 52074,7 | 72364,2 | 96511,2 | 126906,2 |
| 3.2.1. | Трансферти до державного бюджету, млн грн | 2942,6 | 2368,5 | 1593,2 | 1463,2 | 1575,7 | 4352,6 | 7701,1 |

Продовження додатку Б

| № з/п | Період Показник | Станом на Ісічня відповідного року | | | | | |
|--------|--|------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| 1. | ВВП, млн грн | 914720,0 | 1082569,0 | 1302079,0 | 1408889,0 | 1454931,0 | 1566728,0 |
| 2. | Доходи Зведеного бюджету, млн грн | 272967,0 | 314506,3 | 398553,6 | 445525,3 | 442788,7 | 456067,3 |
| 2.1. | Доходи державного бюджету, млн грн (без трансфертів з місцевих бюджетів) | 201931,3 | 233990,5 | 311898,2 | 344711,4 | 337617,6 | 354966,2 |
| 2.1.1. | Трансферти з місцевих бюджетів, млн грн | 7769,0 | 6624,8 | 2718,6 | 1342,5 | 1609,3 | 2118,0 |
| 2.2. | Доходи місцевих бюджетів, млн грн (без трансфертів з державного бюджету) | 71035,7 | 80515,8 | 86655,3 | 100813,8 | 105171,1 | 101101,1 |
| 2.2.1. | Трансферти з державного бюджету, млн грн | 62180,1 | 77766,2 | 94875,0 | 124459,6 | 115848,3 | 130600,9 |
| 3. | Видатки Зведеного бюджету, млн грн | 307399,4 | 377842,8 | 416853,6 | 492454,7 | 505843,8 | 523125,7 |
| 3.1. | Видатки державного бюджету, млн грн (без трансфертів до місцевих бюджетів) | 180257,1 | 225822,5 | 238584,4 | 271221,9 | 287607,7 | 299616,8 |
| 3.1.1. | Трансферти до місцевих бюджетів, млн грн | 62180,1 | 77766,2 | 94875,0 | 124459,6 | 115848,3 | 130600,9 |
| 3.2. | Видатки місцевих бюджетів, млн грн (без трансфертів до державного бюджету) | 127142,3 | 152020,3 | 178269,2 | 221232,8 | 218236,1 | 223508,9 |
| 3.2.1. | Трансферти до державного бюджету, млн грн | 7769,0 | 6624,8 | 2718,6 | 1342,5 | 1609,3 | 2118,0 |

Продовження додатку Б

| № з/п | Період Показник | Станом на 1 січня відповідного року | | | | | | |
|-------|--|-------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| 4. | Питома вага доходів Зведеного бюджету у ВВП, % | 27,4 | 28,2 | 26,5 | 30,4 | 31,6 | 30,5 | 31,4 |
| 5. | Питома вага доходів державного бюджету у ВВП, % | 18,8 | 19,7 | 19,9 | 23,5 | 24,2 | 22,4 | 23,6 |
| 6. | Питома вага доходів місцевих бюджетів у ВВП, % | 8,6 | 8,4 | 6,6 | 6,9 | 7,3 | 8,1 | 7,8 |
| 7. | Питома вага трансфертів з державного бюджету у ВВП, % | 3,9 | 4,4 | 4,9 | 5,3 | 6,3 | 6,2 | 6,2 |
| 8. | Питома вага доходів державного бюджету у Зведеному бюджеті, % | 68,6 | 70,0 | 75,1 | 77,4 | 76,8 | 73,5 | 75,2 |
| 9. | Питома вага доходів місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті, (без трансфертів) % | 31,4 | 30,0 | 24,9 | 22,6 | 23,2 | 26,5 | 24,8 |
| 10. | Питома вага видатків Зведеного бюджету у ВВП, % | 26,7 | 28,4 | 29,7 | 32,2 | 32,3 | 31,6 | 32,9 |
| 11. | Питома вага видатків державного бюджету у ВВП, % | 15,7 | 16,6 | 18,5 | 20,4 | 19,0 | 18,2 | 19,5 |
| 12. | Питома вага видатків місцевих бюджетів у ВВП, % | 11,0 | 11,7 | 11,2 | 11,8 | 13,3 | 13,4 | 13,4 |
| 13. | Питома вага видатків державного бюджету у Зведеному бюджеті, % | 58,9 | 58,6 | 62,2 | 63,3 | 58,8 | 57,6 | 59,3 |
| 14. | Питома вага видатків місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті, % | 41,1 | 41,4 | 37,8 | 36,7 | 41,2 | 42,4 | 40,7 |
| 15. | Чисельність населення України, тис. осіб | 48003,5 | 47622,4 | 47280,8 | 46929,5 | 46646,0 | 46372,7 | 46143,7 |

Продовження додатку Б

| № з/п | Період Показник | Станом на 1 січня відповідного року | | | | | |
|----------|--|-------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| 4. | Питома вага доходів Зведеного бюджету у ВВП, % | 29,9 | 29,1 | 30,6 | 31,6 | 30,4 | 29,1 |
| 5. | Питома вага доходів державного бюджету у ВВП, % | 22,1 | 21,6 | 24,0 | 24,5 | 23,2 | 22,7 |
| 6. | Питома вага доходів місцевих бюджетів у ВВП, % | 7,8 | 7,4 | 6,7 | 7,2 | 7,2 | 6,5 |
| 7. | Питома вага трансфертів з державного бюджету у ВВП, % | 6,8 | 7,2 | 7,3 | 8,8 | 8,0 | 8,3 |
| 8. | Питома вага доходів державного бюджету у Зведеному бюджеті, % | 74,0 | 74,4 | 78,3 | 77,4 | 76,2 | 77,8 |
| 9. | Питома вага доходів місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті, (без трансфертів) % | 26,0 | 25,6 | 21,7 | 22,6 | 23,8 | 22,2 |
| 10. | Питома вага видатків Зведеного бюджету у ВВП, % | 33,7 | 34,9 | 32,0 | 35,0 | 34,8 | 33,4 |
| 11. | Питома вага видатків державного бюджету у ВВП, % | 19,7 | 20,9 | 18,3 | 19,3 | 19,8 | 19,1 |
| 12. | Питома вага видатків місцевих бюджетів у ВВП, % | 13,9 | 14,0 | 13,7 | 15,7 | 15,0 | 14,3 |
| 13. | Питома вага видатків державного бюджету у Зведеному бюджеті, % | 58,6 | 59,8 | 57,2 | 55,1 | 56,9 | 57,3 |
| 14. | Питома вага видатків місцевих бюджетів у Зведеному бюджеті, % | 41,4 | 40,2 | 42,8 | 44,9 | 43,1 | 42,7 |
| 15. | Чисельність населення України, тис. осіб | 45962,9 | 45778,5 | 45633,6 | 45553,0 | 45426,2 | 42929,3 |

Продовження додатку Б

| № з/п | Період Показник | Станом на 1 січня відповідного року | | | | | | |
|-------|---|-------------------------------------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|
| | | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| 16. | Доходи місцевих бюджетів з міжбюджетними трансфертами, млн грн | 28246,0 | 34306,5 | 39604,3 | 53677,3 | 74015,8 | 103004,0 | 132985,7 |
| 17. | Видатки місцевих бюджетів з міжбюджетними трансфертами, млн грн | 27731,4 | 33770,1 | 40396,8 | 53537,9 | 73939,9 | 100863,8 | 134607,3 |
| 18. | Питома вага трансфертів з Державного бюджету в доходах місцевих бюджетів (враховуючи міжбюджетні трансферти) | 31,2 | 34,2 | 42,5 | 43,5 | 46,1 | 43,4 | 44,5 |
| 19. | Питома вага власних та закріплених доходів місцевих бюджетів в доходах місцевих бюджетів (враховуючи міжбюджетні трансферти), % | 68,8 | 65,8 | 57,5 | 56,5 | 53,9 | 56,6 | 55,5 |
| 20. | Питома вага трансфертів з державного бюджету у ВВП, % | 3,9 | 4,4 | 4,9 | 5,3 | 6,3 | 6,2 | 6,2 |
| 21. | Питома вага трансфертів до державного бюджету у ВВП, % | 1,3 | 0,9 | 0,5 | 0,3 | 0,3 | 0,6 | 0,8 |
| 22. | Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів, % | 31,2 | 34,2 | 42,5 | 43,5 | 46,1 | 43,4 | 44,5 |
| 23. | Частка трансфертів у видатках місцевих бюджетів, % | 10,6 | 7,0 | 3,9 | 2,7 | 2,1 | 4,3 | 5,7 |
| 24. | Офіційний курс гривні (середній за період), грн | | | | | | | |
| 24.1. | 100 доларів США | 532,66 | 533,27 | 531,92 | 512,47 | 505,00 | 505,00 | 526,72 |
| 24.2. | 100 євро | 503,01 | 602,44 | 660,94 | 638,99 | 633,69 | 691,79 | 770,80 |

Продовження додатка Б

| № з/п | Період Показник | Станом на 1 січня відповідного року | | | | | |
|----------|---|-------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| 16. | Доходи місцевих бюджетів з міжбюджетними трансфертами, млн грн | 133215,8 | 158282,0 | 181530,3 | 225273,4 | 221019,4 | 231702,0 |
| 17. | Видатки місцевих бюджетів з міжбюджетними трансфертами, млн грн | 134911,3 | 158645,1 | 180987,8 | 222575,3 | 219845,4 | 225626,9 |
| 18. | Питома вага трансфертів з Державного бюджету в доходах місцевих бюджетів (враховуючи міжбюджетні трансферти) | 46,7 | 49,1 | 52,3 | 55,2 | 52,4 | 56,4 |
| 19. | Питома вага власних та закріплених доходів місцевих бюджетів в доходах місцевих бюджетів (враховуючи міжбюджетні трансферти), % | 53,3 | 50,9 | 47,7 | 44,8 | 47,6 | 43,6 |
| 20. | Питома вага трансфертів з державного бюджету у ВВП, % | 6,8 | 7,2 | 7,3 | 8,8 | 8,0 | 8,3 |
| 21. | Питома вага трансфертів до державного бюджету у ВВП, % | 0,9 | 0,6 | 0,2 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| 22. | Частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів, % | 46,7 | 49,1 | 52,3 | 55,2 | 52,4 | 56,4 |
| 23. | Частка трансфертів у видатках місцевих бюджетів, % | 5,8 | 4,2 | 1,5 | 0,6 | 0,7 | 0,9 |
| 24. | Офіційний курс гривні (середній за період), грн | | | | | | |
| 24.1. | 100 доларів США | 779,12 | 793,56 | 796,76 | 799,10 | 799,30 | 1188,67 |
| 24.2. | 100 євро | 1086,79 | 1053,29 | 1109,18 | 1027,06 | 1061,22 | 1571,59 |

*Включаючи кредитування за вирахуванням погашення

Дані за 2010 рік наведено з урахуванням по спеціальному фонду Державного бюджету України випуску облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП) для погашення заборгованості минулих років з відшкодування ПДВ у сумі 16,4 млрд грн. Дані за 2014 рік наведено з урахуванням по спеціальному фонду Державного бюджету України випуску облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП) на оформлення відшкодування сум податку на додану вартість, задекларованих до відшкодування до 1 січня 2014 року, у сумі 6,9 млрд.грн.

Джерело: складено автором основі статистичних даних Державної служби статистики, Міністерства фінансів, Рахункової палати

ДОДАТОК В

Динаміка обсягу доходів місцевих бюджетів
та трансфертів з державного бюджету у 2002–2014 роках

| Показники | | Станом на 1 січня відповідного року | | | | | | |
|---|------------|-------------------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| | | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| 1. Трансферти з державного бюджету, млн грн | | 8816,70 | 11729,10 | 16819,40 | 23361,10 | 34150,30 | 44655,00 | 59113,60 |
| Абсолютний приріст, млн грн | базовий | – | 2912,40 | 8002,70 | 14544,40 | 25333,60 | 35838,30 | 50296,90 |
| | ланцюговий | – | 2912,40 | 5090,30 | 6541,70 | 10789,20 | 10504,70 | 14458,60 |
| Темп росту, рази | базовий | – | 1,33 | 1,91 | 2,65 | 3,87 | 5,06 | 6,70 |
| | ланцюговий | – | 1,33 | 1,43 | 1,39 | 1,46 | 1,31 | 1,32 |
| Темп приросту, % | базовий | – | 33,03 | 90,77 | 164,96 | 287,34 | 406,48 | 570,47 |
| | ланцюговий | – | 33,03 | 43,40 | 38,89 | 46,18 | 30,76 | 32,38 |
| 2. Доходи місцевих бюджетів, без трансфертів, млн грн | | 19429,3 | 22577,4 | 22784,9 | 30316,2 | 39865,5 | 58349,0 | 73872,1 |
| Абсолютний приріст, млн грн | базовий | – | 3148,1 | 3355,6 | 10886,9 | 20436,2 | 38919,7 | 54442,8 |
| | ланцюговий | – | 3148,1 | 207,5 | 7531,3 | 9549,3 | 18483,5 | 15523,1 |
| Темп росту, рази | базовий | – | 1,16 | 1,17 | 1,56 | 2,05 | 3,00 | 3,80 |
| | ланцюговий | – | 1,16 | 1,01 | 1,33 | 1,31 | 1,46 | 1,27 |
| Темп приросту, % | базовий | – | 16,20 | 17,27 | 56,03 | 105,18 | 200,31 | 280,21 |
| | ланцюговий | – | 16,20 | 0,92 | 33,05 | 31,50 | 46,36 | 26,60 |
| 3. Доходи місцевих бюджетів, враховуючи міжбюджетні трансферти, млн грн | | 28246,0 | 34306,5 | 39604,3 | 53677,3 | 74015,8 | 103004,0 | 132985,7 |
| Абсолютний приріст, млн грн | базовий | – | 6060,5 | 11358,3 | 25431,3 | 45769,8 | 74758,0 | 104739,7 |
| | ланцюговий | – | 6060,5 | 5297,8 | 14073,0 | 20338,5 | 28988,2 | 29981,7 |
| Темп росту, рази | базовий | – | 1,21 | 1,40 | 1,90 | 2,62 | 3,65 | 4,71 |
| | ланцюговий | – | 1,21 | 1,15 | 1,36 | 1,38 | 1,39 | 1,29 |
| Темп приросту, % | базовий | – | 21,46 | 40,21 | 90,04 | 162,04 | 264,67 | 370,81 |
| | ланцюговий | – | 21,46 | 15,44 | 35,53 | 37,89 | 39,16 | 29,11 |

Джерело: Склали та розрахували автори за даними дод. Б

Закінчення додатка В

**Динаміка обсягу доходів місцевих бюджетів
та трансфертів з державного бюджету у 2002 – 2014 роках**

| Показники | | Період | Станом на 1 січня відповідного року | | | | | | |
|--|------------|--------|-------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | | | 2003 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| 1. Трансферти з державного бюджету, млн грн | | | 8816,7 | 62180,10 | 77766,20 | 94875,00 | 124459,60 | 115848,30 | 130600,90 |
| Абсолютний приріст, млн грн | базовий | | – | 53363,40 | 68949,50 | 86058,30 | 115642,90 | 107031,60 | 121784,20 |
| | ланцюговий | | – | 3066,50 | 15586,10 | 17108,80 | 29584,60 | –8611,30 | 14752,60 |
| Темп росту, рази | базовий | | – | 7,05 | 8,82 | 10,76 | 14,12 | 13,14 | 14,81 |
| | ланцюговий | | – | 1,05 | 1,25 | 1,22 | 1,31 | 0,93 | 1,13 |
| Темп приросту, % | базовий | | – | 605,25 | 782,03 | 976,08 | 1311,63 | 1213,96 | 1381,29 |
| | ланцюговий | | – | 5,19 | 25,07 | 22,00 | 31,18 | –6,92 | 12,73 |
| 2. Доходи місцевих бюджетів, без трансфертів, млн грн | | | 19429,3 | 71035,7 | 80515,8 | 86655,3 | 100813,8 | 105171,1 | 101101,1 |
| Абсолютний приріст, млн грн | базовий | | – | 51606,40 | 61086,50 | 67226,00 | 81384,50 | 85741,80 | 81671,80 |
| | ланцюговий | | – | –2836,40 | 9480,10 | 6139,50 | 14158,50 | 4357,30 | –4070,00 |
| Темп росту, рази | базовий | | – | 3,66 | 4,14 | 4,46 | 5,19 | 5,41 | 5,20 |
| | ланцюговий | | – | 0,96 | 1,13 | 1,08 | 1,16 | 1,04 | 0,96 |
| Темп приросту, % | базовий | | – | 265,61 | 314,40 | 346,00 | 418,88 | 441,30 | 420,35 |
| | ланцюговий | | – | –3,84 | 13,35 | 7,63 | 16,34 | 4,32 | –3,87 |
| 3. Доходи місцевих бюджетів, включаючи міжбюджетні трансферти, млн грн | | | 28246,0 | 133215,80 | 158282,00 | 181530,30 | 225273,40 | 221019,40 | 231702,0 |
| Абсолютний приріст, млн грн | базовий | | – | 104969,80 | 130036,00 | 153284,30 | 197027,40 | 192773,40 | 203456,00 |
| | ланцюговий | | – | 230,10 | 25066,20 | 23248,30 | 43743,10 | –4254,00 | 10682,60 |
| Темп росту, рази | базовий | | – | 4,72 | 5,60 | 6,43 | 7,98 | 7,82 | 8,20 |
| | ланцюговий | | – | 1,00 | 1,19 | 1,15 | 1,24 | 0,98 | 1,05 |
| Темп приросту, % | базовий | | – | 371,63 | 460,37 | 542,68 | 697,54 | 682,48 | 720,30 |
| | ланцюговий | | – | 0,17 | 18,82 | 14,69 | 24,10 | –1,89 | 4,83 |

Джерело: Складено та розраховано автором за даними додатка Б

ДОДАТОК Д

Середній рівень доходів та видатків * місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу наявного населення (без міжбюджетних трансфертів)

| Показник | Станом на 1 січня відповідного року | | | | | | | | |
|---|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | Середній рівень доходів, грн на одну особу | | | | | | | | |
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Україна | 403,1 | 472,2 | 480,2 | 643,6 | 852,0 | 1895,9 | 2211,2 | 2312,0 | |
| Автономна Республіка Крим | 476,0 | 544,0 | 574,6 | 699,8 | 846,8 | 2335,2 | 2851,7 | 2997,5 | – |
| Вінницька обл. | 219,7 | 285,9 | 265,4 | 367,2 | 500,8 | 1331,7 | 1604,9 | 1740,9 | 1927,2 |
| Волинська обл. | 241,7 | 268,9 | 270,8 | 375,8 | 488,0 | 1138,0 | 1348,0 | 1395,5 | 1526,0 |
| Дніпропетровська обл. | 463,4 | 572,5 | 575,4 | 800,2 | 973,8 | 2538,1 | 2949,8 | 3071,8 | 3358,3 |
| Донецька обл. | 423,6 | 518,6 | 531,0 | 721,0 | 920,5 | 2282,4 | 2639,8 | 2856,9 | 2233,9 |
| Житомирська обл. | 216,5 | 270,6 | 279,9 | 405,0 | 544,2 | 1358,1 | 1617,1 | 1715,7 | 1873,0 |
| Закарпатська обл. | 205,2 | 274,1 | 255,5 | 374,8 | 480,9 | 965,6 | 1093,6 | 1163,6 | 1255,8 |
| Запорізька обл. | 457,1 | 554,1 | 554,2 | 715,4 | 920,1 | 2139,5 | 2391,5 | 2500,5 | 2627,2 |
| Івано-Франківська обл. | 217,7 | 277,8 | 287,8 | 396,0 | 514,8 | 1249,2 | 1395,4 | 1396,2 | 1467,7 |
| Київська обл. | 308,2 | 399,1 | 439,4 | 619,2 | 849,0 | 2234,8 | 2505,6 | 2735,8 | 2798,2 |
| Кіровоградська обл. | 247,8 | 296,7 | 305,9 | 422,1 | 544,2 | 1430,5 | 1771,8 | 1902,4 | 2075,2 |
| Луганська обл. | 308,2 | 363,7 | 374,3 | 513,3 | 675,9 | 1733,8 | 2032,2 | 1982,5 | 1482,7 |
| Львівська обл. | 286,3 | 354,4 | 377,1 | 489,3 | 644,2 | 1458,8 | 1687,3 | 1754,4 | 1907,0 |
| Миколаївська обл. | 365,5 | 432,5 | 412,2 | 512,7 | 690,5 | 1575,0 | 1935,9 | 1954,9 | 2070,9 |
| Одеська обл. | 402,2 | 487,5 | 519,2 | 649,9 | 924,7 | 1847,4 | 2073,7 | 2174,5 | 2339,9 |
| Полтавська обл. | 363,6 | 449,5 | 447,7 | 605,7 | 770,3 | 2220,0 | 2712,8 | 2643,8 | 2609,9 |
| Рівненська обл. | 264,3 | 308,6 | 316,8 | 419,1 | 581,1 | 1333,8 | 1506,1 | 1545,2 | 1617,6 |
| Сумська обл. | 295,7 | 346,0 | 337,8 | 452,2 | 580,7 | 1580,3 | 1895,0 | 1953,5 | 2029,8 |
| Тернопільська обл. | 186,3 | 228,0 | 226,3 | 302,6 | 374,1 | 992,7 | 1172,5 | 1265,2 | 1309,6 |
| Харківська обл. | 392,4 | 479,2 | 474,9 | 609,2 | 751,4 | 1902,9 | 2251,2 | 2349,3 | 2402,1 |
| Херсонська обл. | 254,0 | 296,7 | 303,1 | 408,4 | 533,7 | 1296,2 | 1523,6 | 1581,3 | 1707,5 |
| Хмельницька обл. | 227,4 | 278,4 | 292,9 | 390,1 | 500,5 | 1305,0 | 1536,5 | 1703,2 | 1790,4 |
| Черкаська обл. | 272,9 | 329,8 | 334,8 | 453,5 | 598,7 | 1553,5 | 1938,6 | 1975,6 | 2056,1 |
| Чернівецька обл. | 215,7 | 280,3 | 293,9 | 415,0 | 570,4 | 1163,5 | 1284,9 | 1415,4 | 1369,1 |
| Чернігівська обл. | 259,8 | 310,5 | 301,2 | 434,4 | 537,8 | 1351,9 | 1630,0 | 1700,6 | 1877,1 |
| м. Київ | 1624,1 | 1614,5 | 1615,1 | 2164,2 | 3108,1 | 3876,2 | 4378,6 | 4512,4 | 5149,2 |
| м. Севастополь | 509,8 | 632,2 | 603,3 | 721,8 | 978,0 | 2504,6 | 3105,9 | 3302,6 | – |
| Співвідношення максимального і мінімального значення, рази (максимум/мінімум) | 8,7 | 7,1 | 7,1 | 7,2 | 8,3 | 4,0 | 4,0 | 3,9 | 4,1 |
| Розмах варіації (максимум/мінімум) | 1437,8 | 1386,5 | 1388,8 | 1861,6 | 2734,0 | 2910,6 | 3285 | 3348,8 | 3893,4 |

*3 чистим кредитуванням

Джерело: Побудовано автором за даними: [Бюджет України за 2005 рік : статист. зб. Міністерства фінансів України. – К. : Міністерство фінансів України, 2006. – 292 с., с. 175; Бюджет України за 2006 рік : статист. зб. Міністерства фінансів України. – К. : Міністерство фінансів України, 2007. – 301 с., с. 172; Бюджет України за 2013 рік : статист. зб. Міністерства фінансів України / [виконавці: Л. М. Калініченко, Г. В. Гайдученко, Т. А. Пивоваренко, Н. П. Тригуб]. – К. : Міністерство фінансів України], 2014. – 244 с., с. 155; Бюджет України за 2014 рік : статист. зб. Міністерства фінансів України / [підготовлено відділом статистики державних фінансів Управління аналізу бюджету та макроекономічних показників Департаменту державного бюджету Міністерства фінансів України]. – К. : Міністерство фінансів України], 2014. – 307 с., 193-194].

Продовження додатка Д

Середній рівень доходів та видатків* місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу наявного населення (без міжбюджетних трансфертів)

| Показник | Станом на 1 січня відповідного року | | | | | | | | |
|--|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| | Середній рівень видатків, грн на одну особу | | | | | | | | |
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Україна | 514,3 | 656,8 | 817,7 | 1105,5 | 1546,6 | 3901,3 | 4853,2 | 4798,8 | |
| Автономна Республіка Крим | 590,7 | 725,1 | 942,8 | 1175,1 | 1620,4 | 4391,8 | 4969,8 | 5121,2 | – |
| Вінницька обл. | 440,4 | 608,9 | 698,4 | 967,1 | 1347,9 | 3634,1 | 4511,1 | 4652,1 | 5272,3 |
| Волинська обл. | 521,2 | 616,5 | 754,7 | 1056,4 | 1438,5 | 4140,5 | 5039,5 | 5360,1 | 5914,2 |
| Дніпропетровська обл. | 499,1 | 615,2 | 793,0 | 1056,4 | 1468,1 | 3917,9 | 4893,2 | 4867,7 | 5330,4 |
| Донецька обл. | 460,0 | 566,3 | 748,7 | 984,8 | 1476,1 | 3789,8 | 4920,6 | 4599,9 | 3726,0 |
| Житомирська обл. | 459,1 | 597,8 | 755,9 | 1023,8 | 1464,2 | 3904,1 | 4747,6 | 5083,8 | 5626,0 |
| Закарпатська обл. | 481,1 | 599,2 | 729,3 | 997,8 | 1410,1 | 3719,9 | 4381,5 | 4784,0 | 5146,4 |
| Запорізька обл. | 507,5 | 600,8 | 738,5 | 1062,8 | 1468,8 | 3771,5 | 4459,2 | 4571,9 | 4990,3 |
| Івано-Франківська обл. | 458,1 | 610,3 | 717,8 | 1049,3 | 1390,8 | 3907,4 | 4804,7 | 4947,8 | 5423,2 |
| Київська обл. | 534,1 | 679,4 | 814,9 | 1072,8 | 1566,8 | 4055,2 | 4847,4 | 4866,8 | 5304,7 |
| Кіровоградська обл. | 456,7 | 586,1 | 757,8 | 1007,2 | 1391,1 | 3921,5 | 4697,5 | 4943,0 | 5368,0 |
| Луганська обл. | 446,4 | 538,0 | 685,2 | 891,5 | 1284,4 | 3421,7 | 4326,6 | 4143,7 | 2884,4 |
| Львівська обл. | 470,1 | 598,0 | 737,7 | 985,4 | 1378,9 | 3647,7 | 4269,0 | 4577,2 | 5097,6 |
| Миколаївська обл. | 485,7 | 632,5 | 731,0 | 974,3 | 1424,6 | 3718,2 | 4527,3 | 4719,6 | 5072,4 |
| Одеська обл. | 495,2 | 599,9 | 799,0 | 1000,3 | 1450,5 | 3734,7 | 4355,2 | 4402,9 | 5025,1 |
| Полтавська обл. | 492,6 | 625,4 | 751,7 | 1034,2 | 1420,5 | 3848,2 | 4721,4 | 4730,3 | 5174,4 |
| Рівненська обл. | 508,5 | 640,9 | 794,8 | 1046,8 | 1482,9 | 4248,2 | 4914,3 | 5314,1 | 5849,5 |
| Сумська обл. | 464,9 | 601,9 | 680,3 | 942,0 | 1315,4 | 3655,9 | 4386,3 | 4599,0 | 5117,7 |
| Тернопільська обл. | 451,8 | 584,1 | 670,8 | 947,6 | 1291,4 | 3699,9 | 4360,9 | 4716,4 | 5160,8 |
| Харківська обл. | 520,7 | 646,7 | 775,5 | 987,9 | 1386,6 | 3619,3 | 4325,2 | 4264,1 | 5207,6 |
| Херсонська обл. | 452,3 | 558,3 | 690,6 | 976,8 | 1385,0 | 3680,6 | 4419,5 | 4652,1 | 5200,0 |
| Хмельницька обл. | 453,6 | 603,0 | 741,2 | 1008,8 | 1402,2 | 3919,6 | 4607,7 | 4912,4 | 5341,2 |
| Черкаська обл. | 465,2 | 612,4 | 751,6 | 1039,9 | 1541,3 | 3849,7 | 4668,8 | 4773,7 | 5310,6 |
| Чернівецька обл. | 434,9 | 591,9 | 702,1 | 1010,7 | 1509,5 | 3827,4 | 4525,8 | 4881,3 | 5178,3 |
| Чернігівська обл. | 480,0 | 607,4 | 741,3 | 1010,4 | 1371,9 | 3706,9 | 4528,2 | 4575,6 | 5244,5 |
| м. Київ | 1033,4 | 1451,1 | 1847,5 | 2633,7 | 3371,0 | 5213,3 | 8363,5 | 6153,1 | 7673,7 |
| м. Севастополь | 600,6 | 850,4 | 1001,1 | 1241,5 | 1749,2 | 3936,1 | 4852,9 | 4672,8 | – |
| Співвідношення максимального і мінімального значень, рази (максимум/мінімум) | 2,4 | 2,7 | 2,8 | 3,0 | 2,6 | 1,5 | 2,0 | 1,5 | 2,7 |
| Розмах варіації (максимум/мінімум) | 598,5 | 913,1 | 1176,7 | 1691,7 | 2086,6 | 1791,6 | 4094,5 | 2009,4 | 4789,3 |

*З чистим кредитуванням

Джерело: Побудовано автором за даними: [Бюджет України за 2005 рік : статист. зб. Міністерства фінансів України. – К. : Міністерство фінансів України, 2006. – 292 с., с. 175; Бюджет України за 2006 рік : статист. зб. Міністерства фінансів України. – К. : Міністерство фінансів України, 2007. – 301 с., с. 172; Бюджет України за 2013 рік : статист. зб. Міністерства фінансів України / [виконавці: Л. М. Калініченко, Г. В. Гайдученко, Т. А. Пивоваренко, Н. П. Тригуб]. – К. : Міністерство фінансів України], 2014. – 244 с., с. 155; Бюджет України за 2014 рік : статист. зб. Міністерства фінансів України / [підготовлено відділом статистики державних фінансів Управління аналізу бюджету та макроекономічних показників Департаменту державного бюджету Міністерства фінансів України]. – К. : Міністерство фінансів України], 2014. – 307 с., 193-194].

ДОДАТОК Е

Розподіл регіонів за показником бюджетної забезпеченості
(до отримання міжбюджетних трансфертів; середній показник по Україні–1)

| Інтервал | $\leq 0,50$ | 0,51–0,75 | 0,76–0,99 | 1,00–2,00 | ≥ 2 |
|---|-----------------------|---|--|---|----------|
| Регіони | | | | | |
| Кількість та склад регіонів кожної групи станом на 1.01.2003 року | 1 регіон: | 14 регіонів: | 6 регіонів: | 5 регіонів: | 1 регіон |
| | Тернопільська область | Вінницька, Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Кіровоградська, Львівська, Рівненська, Сумська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області | Київська, Луганська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Харківська області | АРК Дніпропетровська, Донецька, Запорізька області, м. Севастополь | м. Київ, |
| Кількість та склад регіонів кожної групи станом на 1.01.2007 року | 1 регіон: | 13 регіонів: | 6 регіонів: | 6 регіонів: | 1 регіон |
| | Тернопільська область | Вінницька, Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Кіровоградська, Рівненська, Сумська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області | АРК Луганська, Львівська, Миколаївська, Полтавська, Харківська області | Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Київська, Одеська області, м. Севастополь | м. Київ |
| Кількість та склад регіонів кожної групи станом на 1.01.2012 року | – | 11 регіонів: | 7 регіонів: | 8 регіонів: | 1 регіон |
| | – | Волинська, Житомирська, Закарпатська, Івано-Франківська, Кіровоградська, Рівненська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Чернівецька, Чернігівська області | Вінницька, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Сумська, Черкаська області | АРК, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Київська, Полтавська, Харківська області, м. Севастополь | м. Київ |

| | | | | | |
|---|----------------------|--|---|--|----------|
| Кількість та склад регіонів кожної групи станом на 1.01.2013 року | 1 регіон | 9 регіонів: | 8 регіонів: | 9 регіонів: | – |
| | Закарпатська область | Волинська, Житомирська, Івано-Франківська, Рівненська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Чернівецька, Чернігівська області | Вінницька, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Сумська, Черкаська області | АРК, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Київська, Полтавська, Харківська області, м. Київ, м. Севастополь | – |
| Кількість та склад регіонів кожної групи станом на 1.01.2014 року | 1 регіон | 9 регіонів: | 8 регіонів: | 9 регіонів: | – |
| | Закарпатська область | Волинська, Житомирська, Івано-Франківська, Рівненська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Чернівецька, Чернігівська області | Вінницька, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Сумська, Черкаська області | АРК, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Київська, Полтавська, Харківська області, м. Київ, м. Севастополь | – |
| Кількість та склад регіонів кожної групи станом на 1.01.2015 року | – | 8 регіонів | 11 регіонів | 5 регіонів | 1 регіон |
| | – | Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Луганська, Рівненська, Тернопільська, Херсонська, Чернівецька, | Вінницька, Донецька, Кіровоградська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Сумська, Чернігівська, Житомирська, Хмельницька, Черкаська області | Дніпропетровська, Запорізька, Київська, Полтавська, Харківська області | м. Київ |

Джерело: Розраховано автором за даними Міністерства фінансів України

ДОДАТОК Ж

Валовий регіональний продукт у 2002–2013 роках, грн на одну особу

| Регіони | Роки | Станом на 31 грудня відповідного року | | | | | | |
|---------------------------|------|---------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | № | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Україна | 0 | 4239 | 5114 | 7273 | 9372 | 11630 | 15496 | 20495 |
| Автономна Республіка Крим | 1 | 2979 | 3633 | 4951 | 6460 | 8101 | 10574 | 13898 |
| Вінницька обл. | 2 | 3019 | 3534 | 4700 | 5966 | 7328 | 9159 | 12061 |
| Волинська обл. | 3 | 2943 | 3339 | 4771 | 6285 | 7397 | 9711 | 12340 |
| Дніпропетровська обл. | 4 | 5090 | 6058 | 8609 | 11909 | 15239 | 20868 | 30918 |
| Донецька обл. | 5 | 5263 | 6385 | 9713 | 12490 | 15725 | 20197 | 26028 |
| Житомирська обл. | 6 | 2570 | 3074 | 4397 | 5554 | 6636 | 8485 | 11545 |
| Закарпатська обл. | 7 | 2557 | 3207 | 4238 | 5373 | 6576 | 8452 | 10626 |
| Запорізька обл. | 8 | 4498 | 5353 | 8093 | 10683 | 13369 | 18022 | 23232 |
| Івано-Франківська обл. | 9 | 3213 | 3958 | 5238 | 6916 | 8157 | 10055 | 12940 |
| Київська обл. | 10 | 3780 | 4513 | 6652 | 8673 | 10918 | 15033 | 20593 |
| Кіровоградська обл. | 11 | 3025 | 3632 | 5122 | 6394 | 7723 | 9546 | 13515 |
| Луганська обл. | 12 | 3394 | 3997 | 5973 | 8131 | 10085 | 13628 | 18338 |
| Львівська обл. | 13 | 3277 | 4049 | 5396 | 6657 | 8351 | 10915 | 13902 |
| Миколаївська обл. | 14 | 3739 | 4284 | 6424 | 7801 | 9769 | 12227 | 16175 |
| Одеська обл. | 15 | 4391 | 5245 | 7028 | 8619 | 10379 | 13827 | 19638 |
| Полтавська обл. | 16 | 4825 | 5533 | 8841 | 11574 | 14330 | 18500 | 22476 |
| Рівненська обл. | 17 | 2963 | 3475 | 4817 | 6269 | 7724 | 9695 | 12217 |
| Сумська обл. | 18 | 3401 | 3795 | 5009 | 6497 | 7848 | 10249 | 13622 |
| Тернопільська обл. | 19 | 2313 | 2741 | 3516 | 4603 | 5819 | 7510 | 9688 |
| Харківська обл. | 20 | 4070 | 5045 | 7182 | 9025 | 11353 | 15645 | 21294 |
| Херсонська обл. | 21 | 2797 | 3287 | 4546 | 5713 | 6744 | 8122 | 11944 |
| Хмельницька обл. | 22 | 2773 | 3337 | 4549 | 5764 | 7023 | 9100 | 11932 |
| Черкаська обл. | 23 | 2764 | 3309 | 4853 | 6681 | 8209 | 10331 | 14581 |
| Чернівецька обл. | 24 | 2321 | 2771 | 3589 | 4654 | 5650 | 7369 | 9771 |
| Чернігівська обл. | 25 | 3108 | 3764 | 5163 | 6474 | 7714 | 10081 | 13213 |
| м. Київ | 26 | 13456 | 16697 | 23130 | 28780 | 35210 | 49795 | 61592 |
| м. Севастополь | 27 | 3684 | 4557 | 5847 | 7452 | 10079 | 12961 | 16592 |
| Max | | 13456 | 16697 | 23130 | 28780 | 35210 | 49795 | 61592 |
| Min | | 2313 | 2741 | 3516 | 4603 | 5650 | 7369 | 9688 |
| Max/Min | | 5,8 | 6,1 | 6,6 | 6,3 | 6,2 | 6,8 | 6,4 |
| Max/середній | | 3,2 | 3,3 | 3,2 | 3,1 | 3,0 | 3,2 | 3,0 |
| Min/середній | | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Min/Max | | 17,2 | 16,4 | 15,2 | 16,0 | 16,0 | 14,8 | 15,7 |

Валовий регіональний продукт у 2002–2013 рр., грн на одну особу

| Регіони | Роки | № | Станом на 31 грудня відповідного року | | | | |
|---------------------------|------|----|---------------------------------------|-------|-------|-------|--------|
| | | | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Україна | | 0 | 19832 | 23600 | 28488 | 32002 | 33473 |
| Автономна Республіка Крим | | 1 | 13933 | 16507 | 19467 | 22675 | 23595 |
| Вінницька обл. | | 2 | 12145 | 14332 | 17768 | 20253 | 22303 |
| Волинська обл. | | 3 | 11796 | 13916 | 16993 | 19249 | 19817 |
| Дніпропетровська обл. | | 4 | 27737 | 34709 | 42068 | 44650 | 46333 |
| Донецька обл. | | 5 | 23137 | 28986 | 36446 | 38907 | 37830 |
| Житомирська обл. | | 6 | 11419 | 14616 | 17184 | 19551 | 20286 |
| Закарпатська обл. | | 7 | 10081 | 12278 | 14455 | 17088 | 17044 |
| Запорізька обл. | | 8 | 20614 | 23657 | 27567 | 30656 | 30526 |
| Івано-Франківська обл. | | 9 | 12485 | 14814 | 19386 | 23379 | 24022 |
| Київська обл. | | 10 | 21769 | 26140 | 34420 | 40483 | 39988 |
| Кіровоградська обл. | | 11 | 13096 | 15533 | 19918 | 22082 | 25533 |
| Луганська обл. | | 12 | 16562 | 19788 | 25067 | 25950 | 24514 |
| Львівська обл. | | 13 | 14093 | 16353 | 20490 | 24387 | 24937 |
| Миколаївська обл. | | 14 | 17050 | 20276 | 23402 | 24838 | 27355 |
| Одеська обл. | | 15 | 20341 | 22544 | 25748 | 27070 | 29118 |
| Полтавська обл. | | 16 | 22337 | 29652 | 35246 | 38424 | 39962 |
| Рівненська обл. | | 17 | 11699 | 13785 | 16735 | 18860 | 19003 |
| Сумська обл. | | 18 | 13631 | 15711 | 19800 | 21722 | 23517 |
| Тернопільська обл. | | 19 | 10240 | 11713 | 15055 | 16644 | 16819 |
| Харківська обл. | | 20 | 21228 | 23639 | 27966 | 29972 | 31128 |
| Херсонська обл. | | 21 | 12256 | 14346 | 16990 | 17910 | 19311 |
| Хмельницька обл. | | 22 | 11780 | 13602 | 17260 | 19920 | 20165 |
| Черкаська обл. | | 23 | 14393 | 17325 | 21082 | 24558 | 26168 |
| Чернівецька обл. | | 24 | 9383 | 10939 | 13228 | 14529 | 15154 |
| Чернігівська обл. | | 25 | 13121 | 15406 | 19357 | 22096 | 22603 |
| м. Київ | | 26 | 61088 | 70424 | 79729 | 97429 | 109402 |
| м. Севастополь | | 27 | 16966 | 20455 | 24564 | 25872 | 28765 |
| Max | | | 61088 | 70424 | 79729 | 97429 | 109402 |
| Min | | | 9383 | 10939 | 13228 | 14529 | 15154 |
| Max/Min | | | 6,5 | 6,4 | 6,0 | 6,7 | 7,2 |
| Max/середній | | | 3,1 | 3,0 | 2,8 | 3,0 | 3,3 |
| Min/середній | | | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Min/Max | | | 15,4 | 15,5 | 16,6 | 14,9 | 13,9 |

Джерело: склали та розрахували автори на основі статистичних даних Державної служби статистики України

ДОДАТОК 3

Диференціація валового регіонального продукту
у розрахунку на одну особу*, %

| Регіони | Роки | | Станом на 1 січня відповідного року | | | | |
|---------------------------|-------|-------|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Україна | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Автономна Республіка Крим | 70,3 | 71,0 | 68,1 | 68,9 | 69,7 | 68,2 | 67,8 |
| Вінницька обл. | 71,2 | 69,1 | 64,6 | 63,7 | 63,0 | 59,1 | 58,8 |
| Волинська обл. | 69,4 | 65,3 | 65,6 | 67,1 | 63,6 | 62,7 | 60,2 |
| Дніпропетровська обл. | 120,1 | 118,5 | 118,4 | 127,1 | 131,0 | 134,7 | 150,9 |
| Донецька обл. | 124,2 | 124,9 | 133,5 | 133,3 | 135,2 | 130,3 | 127,0 |
| Житомирська обл. | 60,6 | 60,1 | 60,5 | 59,3 | 57,1 | 54,8 | 56,3 |
| Закарпатська обл. | 60,3 | 62,7 | 58,3 | 57,3 | 56,5 | 54,5 | 51,8 |
| Запорізька обл. | 106,1 | 104,7 | 111,3 | 114,0 | 115,0 | 116,3 | 113,4 |
| Івано-Франківська обл. | 75,8 | 77,4 | 72,0 | 73,8 | 70,1 | 64,9 | 63,1 |
| Київська обл. | 89,2 | 88,2 | 91,5 | 92,5 | 93,9 | 97,0 | 100,5 |
| Кіровоградська обл. | 71,4 | 71,0 | 70,4 | 68,2 | 66,4 | 61,6 | 65,9 |
| Луганська обл. | 80,1 | 78,2 | 82,1 | 86,8 | 86,7 | 87,9 | 89,5 |
| Львівська обл. | 77,3 | 79,2 | 74,2 | 71,0 | 71,8 | 70,4 | 67,8 |
| Миколаївська обл. | 88,2 | 83,8 | 88,3 | 83,2 | 84,0 | 78,9 | 78,9 |
| Одеська обл. | 103,6 | 102,6 | 96,6 | 92,0 | 89,2 | 89,2 | 95,8 |
| Полтавська обл. | 113,8 | 108,2 | 121,6 | 123,5 | 123,2 | 119,4 | 109,7 |
| Рівненська обл. | 69,9 | 68,0 | 66,2 | 66,9 | 66,4 | 62,6 | 59,6 |
| Сумська обл. | 80,2 | 74,2 | 68,9 | 69,3 | 67,5 | 66,1 | 66,5 |
| Тернопільська обл. | 54,6 | 53,6 | 48,3 | 49,1 | 50,0 | 48,5 | 47,3 |
| Харківська обл. | 96,0 | 98,7 | 98,7 | 96,3 | 97,6 | 101,0 | 103,9 |
| Херсонська обл. | 66,0 | 64,3 | 62,5 | 61,0 | 58,0 | 52,4 | 58,3 |
| Хмельницька обл. | 65,4 | 65,3 | 62,5 | 61,5 | 60,4 | 58,7 | 58,2 |
| Черкаська обл. | 65,2 | 64,7 | 66,7 | 71,3 | 70,6 | 66,7 | 71,1 |
| Чернівецька обл. | 54,8 | 54,2 | 49,3 | 49,7 | 48,6 | 47,6 | 47,7 |
| Чернігівська обл. | 73,3 | 73,6 | 71,0 | 69,1 | 66,3 | 65,1 | 64,5 |
| м. Київ | 317,4 | 326,5 | 318,0 | 307,1 | 302,8 | 321,3 | 300,5 |
| м. Севастополь | 86,9 | 89,1 | 80,4 | 79,5 | 86,7 | 83,6 | 81,0 |

*У 2002–2003 роках вказано підсумок валової доданої вартості по Україні, з 2004 року визначається валовий регіональний продукт.

Джерело: Склали та розрахували автори за даними Держкомстату України

Закінчення додатка 3

Диференціація валового регіонального продукту
у розрахунку на одну особу*, %

| Регіони | Роки | | | | |
|---------------------------|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| | Станом на 1 січня відповідного року | | | | |
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Україна | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Автономна Республіка Крим | 70,3 | 69,9 | 68,3 | 70,9 | 70,5 |
| Вінницька обл. | 61,2 | 60,7 | 62,4 | 63,3 | 66,6 |
| Волинська обл. | 59,5 | 59,0 | 59,6 | 60,1 | 59,2 |
| Дніпропетровська обл. | 139,9 | 147,1 | 147,7 | 139,5 | 138,4 |
| Донецька обл. | 116,7 | 122,8 | 127,9 | 121,6 | 113,0 |
| Житомирська обл. | 57,6 | 61,9 | 60,3 | 61,1 | 60,6 |
| Закарпатська обл. | 50,8 | 52,0 | 50,7 | 53,4 | 50,9 |
| Запорізька обл. | 103,9 | 100,2 | 96,8 | 95,8 | 91,2 |
| Івано-Франківська обл. | 63,0 | 62,8 | 68,0 | 73,1 | 71,8 |
| Київська обл. | 109,8 | 110,8 | 120,8 | 126,5 | 119,5 |
| Кіровоградська обл. | 66,0 | 65,8 | 69,9 | 69,0 | 76,3 |
| Луганська обл. | 83,5 | 83,8 | 88,0 | 81,1 | 73,2 |
| Львівська обл. | 71,1 | 69,3 | 71,9 | 76,2 | 74,5 |
| Миколаївська обл. | 86,0 | 85,9 | 82,1 | 77,6 | 81,7 |
| Одеська обл. | 102,6 | 95,5 | 90,4 | 84,6 | 87,0 |
| Полтавська обл. | 112,6 | 125,6 | 123,7 | 120,1 | 119,4 |
| Рівненська обл. | 59,0 | 58,4 | 58,7 | 58,9 | 56,8 |
| Сумська обл. | 68,7 | 66,6 | 69,5 | 67,9 | 70,3 |
| Тернопільська обл. | 51,6 | 49,6 | 52,8 | 52,0 | 50,2 |
| Харківська обл. | 107,0 | 100,2 | 98,2 | 93,7 | 93,0 |
| Херсонська обл. | 61,8 | 60,8 | 59,6 | 56,0 | 57,7 |
| Хмельницька обл. | 59,4 | 57,6 | 60,6 | 62,2 | 60,2 |
| Черкаська обл. | 72,6 | 73,4 | 74,0 | 76,7 | 78,2 |
| Чернівецька обл. | 47,3 | 46,4 | 46,4 | 45,4 | 45,3 |
| Чернігівська обл. | 66,2 | 65,3 | 67,9 | 69,0 | 67,5 |
| м. Київ | 308,0 | 298,4 | 279,9 | 304,4 | 326,8 |
| м. Севастополь | 85,5 | 86,7 | 86,2 | 80,8 | 85,9 |

*У 2002–2003 роках вказано підсумок валової доданої вартості по Україні, з 2004 року визначається валовий регіональний продукт.

Джерело: Склали та розрахували автори за даними Держкомстату України

ДОДАТОК Й

Ранги регіонів України за обсягом ВРП на душу населення
впродовж 2003 – 2014 років

| Регіони | Роки | № * | Станом на 1 січня відповідного року | | | | | | | | | | |
|---------------------------|------|--------|-------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | | | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
| Автономна Республіка Крим | 1 | 18 | 16 | 17 | 17 | 15 | 13 | 14 | 14 | 13 | 16 | 15 | 16 |
| Вінницька обл. | 2 | 17 | 18 | 21 | 21 | 21 | 21 | 21 | 20 | 21 | 19 | 19 | 19 |
| Волинська обл. | 3 | 20 | 20 | 20 | 19 | 20 | 18 | 19 | 21 | 22 | 22 | 22 | 22 |
| Дніпропетровська обл. | 4 | 3 | 3 | 4 | 3 | 3 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Донецька обл. | 5 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 3 | 3 | 3 | 4 | 3 | 4 | 5 |
| Житомирська обл. | 6 | 24 | 25 | 24 | 24 | 24 | 23 | 24 | 24 | 19 | 21 | 21 | 20 |
| Закарпатська обл. | 7 | 25 | 24 | 25 | 25 | 25 | 24 | 25 | 26 | 25 | 26 | 25 | 25 |
| Запорізька обл. | 8 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 5 | 4 | 7 | 6 | 7 | 6 | 7 |
| Івано-Франківська обл. | 9 | 14 | 13 | 13 | 12 | 14 | 17 | 18 | 18 | 18 | 17 | 14 | 15 |
| Київська обл. | 10 | 8 | 9 | 8 | 7 | 7 | 7 | 7 | 5 | 5 | 5 | 3 | 3 |
| Кіровоградська обл. | 11 | 16 | 17 | 15 | 18 | 18 | 20 | 16 | 17 | 16 | 14 | 17 | 12 |
| Луганська обл. | 12 | 12 | 12 | 10 | 9 | 9 | 9 | 9 | 11 | 11 | 9 | 9 | 14 |
| Львівська обл. | 13 | 13 | 11 | 12 | 14 | 12 | 12 | 13 | 13 | 14 | 13 | 13 | 13 |
| Миколаївська обл. | 14 | 9 | 10 | 9 | 10 | 11 | 11 | 11 | 9 | 10 | 11 | 11 | 10 |
| Одеська обл. | 15 | 6 | 6 | 7 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 | 8 |
| Полтавська обл. | 16 | 4 | 4 | 3 | 4 | 4 | 4 | 5 | 4 | 3 | 4 | 5 | 4 |
| Рівненська обл. | 17 | 19 | 19 | 19 | 20 | 17 | 19 | 20 | 23 | 23 | 24 | 23 | 24 |
| Сумська обл. | 18 | 11 | 14 | 16 | 15 | 16 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 | 18 | 17 |
| Тернопільська обл. | 19 | 27 | 27 | 27 | 27 | 26 | 26 | 27 | 25 | 26 | 25 | 26 | 26 |
| Харківська обл. | 20 | 7 | 7 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 6 | 7 | 6 | 7 | 6 |
| Херсонська обл. | 21 | 21 | 23 | 23 | 23 | 23 | 25 | 22 | 19 | 20 | 23 | 24 | 23 |
| Хмельницька обл. | 22 | 22 | 21 | 22 | 22 | 22 | 22 | 23 | 22 | 24 | 20 | 20 | 21 |
| Черкаська обл. | 23 | 23 | 22 | 18 | 13 | 13 | 14 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 11 |
| Чернівецька обл. | 24 | 26 | 26 | 26 | 26 | 27 | 27 | 26 | 27 | 27 | 27 | 27 | 27 |
| Чернігівська обл. | 25 | 15 | 15 | 14 | 16 | 19 | 16 | 17 | 16 | 17 | 18 | 16 | 18 |
| м. Київ | 26 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| м. Севастополь | 27 | 10 | 8 | 11 | 11 | 10 | 10 | 10 | 10 | 9 | 10 | 10 | 9 |

*Номер ми присвоїли для зручності побудови рисунків

Джерело: Склали автори за даними Державної служби статистики України

ДОДАТОК К

Нові види міжбюджетних трансфертів з 2015 року

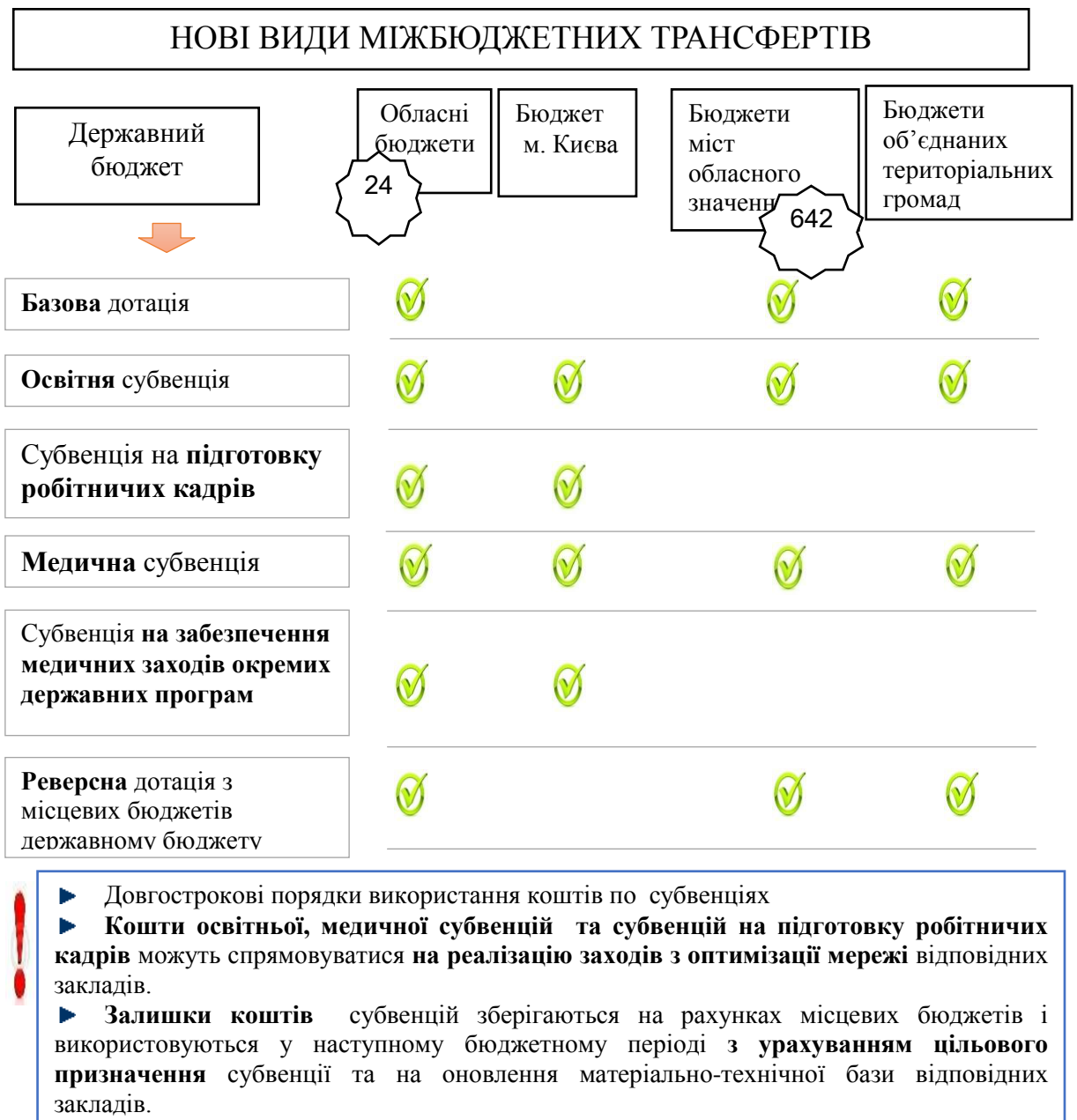


Рис. К.1. Нові види міжбюджетних трансфертів

Джерело: [Реформа міжбюджетних відносин в Україні : презентація [Електронний ресурс] // (Закони України від 28 грудня 2014 року „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” №79–VIII та „Про Державний бюджет України на 2015 рік” №80–VIII). – Режим доступу: <http://mx.despro.org.ua:8081/mod/resource/view.php?id=5763>.

Продовження додатка К
Нові види міжбюджетних трансфертів з 2015 року



Рис. К.2. Нові види міжбюджетних трансфертів

Джерело: [Реформа міжбюджетних відносин в Україні : презентація [Електронний ресурс] // (Закони України від 28 грудня 2014 року „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” №79–VIII та „Про Державний бюджет України на 2015 рік” №80–VIII). – Режим доступу: <http://mx.despro.org.ua:8081/mod/resource/view.php?id=5763>.

Алгоритм обрахунку обсягів базової та реверсної дотації на 2015 рік*

Насамперед знаходимо індекс податкоспроможності (описано для рис. 4.16)

Для обрахунку обсягів базової та реверсної дотації на 2015 рік використовували дані щодо наявного населення станом на 01.01.2014 року та фактичних надходжень податку на доходи фізичних осіб, податку на прибуток за 2013 рік, згідно з даними Державної служби статистики України та Державної казначейської служби України відповідно.

При розрахунку обсягу дотації (базової/реверсної) враховано:

- ✓ наявне населення 40 204,4 тис. осіб;
- ✓ надходження податку на прибуток приватного сектора економіки – 2 767,2 млн. грн (27 671,30*0,1) (бо ПнП 10%);
- ✓ надходження податку на доходи фізичних осіб обласних бюджетів – 8 088,7 млн. грн (53 924,8*0,15) (бо ПДФО 15%);
- ✓ надходження податку на доходи фізичних осіб до бюджетів міст та районів – 32 354,6 млн грн
(53 924,8*0,60) (бо ПДФО 60 %)

При цьому, обсяг надходжень податків приведено у відповідність із **НОВИМИ нормативами зарахування.**

З урахуванням зазначеного, у 2013 році середній рівень надходжень на 1 жителя становить з:

- ✓ податку на доходи фізичних осіб міст і районів – 804,8 грн
(32 354 600 тис грн / 40 204,4 тис. осіб = 804,8 грн);
- ✓ податку на прибуток приватних підприємств – 68,8 грн
(2 767 200 тис грн / 40 204,4 тис. осіб = 68,8 грн)
- ✓ податку на доходи фізичних осіб обласних бюджетів – 201,2 грн
(8 088 700 тис грн / 40 204,4 тис. осіб = 201,2 грн)

Тобто, базову дотацію отримують:

- ✓ бюджети міст і районів з рівнем надходжень на 1 жителя нижче 724,3 грн (= 804,8 × 0,9)
- ✓ обласні бюджети – нижче 61,9 грн з податку на прибуток (= 68,8 × 0,9) та нижче 181,1 грн з податку на доходи фізичних осіб (= 201,2 × 0,9).

При цьому, реверсна дотація передбачається коли надходження на 1 жителя становлять:

- ✓ бюджети міст і районів з рівнем надходжень на 1 жителя вище 885,3 грн (= 804,8 грн × 1,1)
- ✓ обласні бюджети – вище 75,7 грн з податку на прибуток (= 68,8 × 1,1) та вище 221,3 грн з податку на доходи фізичних осіб (= 201,2 × 1,1).

Отже, загальний обсяг базової дотації у 2015 році становить 5 358,0 млн грн, реверсної дотації – 3 644,2 млн грн

***Джерело:** Розписано автором за даними
[<http://mx.despro.org.ua:8081/mod/resource/view.php?inpopup=true&id=5733>]

ОСВІТНЯ СУБВЕНЦІЯ

Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам надається в межах обсягу, затвердженого законом про Державний бюджет України

Обсяги зазначеної субвенції затверджуються **окремо** для бюджету Автономної Республіки Крим, **обласних і районних бюджетів, міських** (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення) **бюджетів та бюджетів об'єднаних територіальних громад**

Субвенція (крім резерву) **розподіляється** між відповідними бюджетами **на основі формули**, що затверджується Кабінетом Міністрів України та **враховує такі параметри**: кількість учнів, наповнюваність класів, коригуючі коефіцієнти приведення

Відповідальність за розробку формули покладено на **МОН**

Передбачається резерв коштів – 1% обсягу субвенції для здійснення видатків, що не могли бути враховані при застосуванні формули

Субвенція спрямовується **на оплату видатків поточного характеру** таких типів **навчальних закладів**: загальноосвітні навчальні заклади усіх ступенів; шкільні відділення навчально-виховних комплексів "дошкільний навчальний заклад - загальноосвітній навчальний заклад", "загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад"; спеціалізовані школи (школи-інтернати); вечірні (змінні) школи; загальноосвітні навчальні заклади для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні санаторні школи-інтернати; спеціальні загальноосвітні школи-інтернати; загальноосвітні навчальні заклади для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки (крім дитячих будинків сімейного типу та прийомних сімей); спеціальні загальноосвітні навчальні заклади для дітей, які потребують корекції фізичного та/або розумового розвитку, навчально-реабілітаційні центри

Субвенція може спрямовуватися **на реалізацію заходів з оптимізації мережі** зазначених навчальних закладів

Залишки коштів субвенції у кінці року у дохід бюджету **не вилучаються** і можуть використовуватись з урахуванням цільового призначення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази навчальних закладів

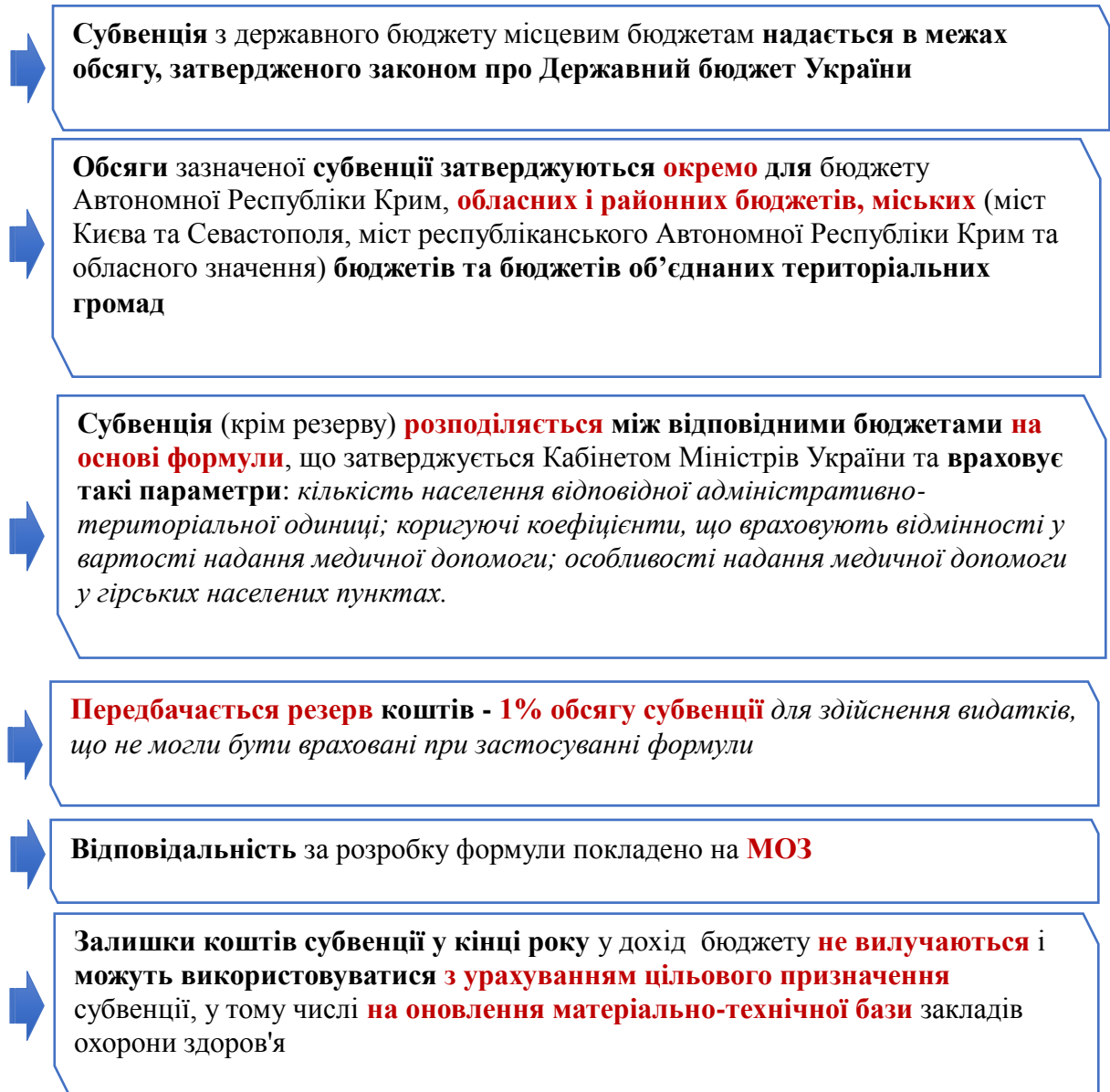
Нові види міжбюджетних трансфертів з 2015 року

СУБВЕНЦІЯ НА ПІГОТОВКУ РОБІТНИЧИХ КАДРІВ

- ➔ Субвенція з державного бюджету місцевим бюджетам надається в межах обсягу, затвердженого законом про Державний бюджет України
- ➔ Обсяги зазначеної субвенції затверджуються **окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, обласних бюджетів, міських міст Києва та Севастополя бюджетів**
- ➔ Субвенція **розподіляється між відповідними бюджетами на основі формули**, що затверджується Кабінетом Міністрів України та **враховує такі параметри: кількість учнів професійно-технічних навчальних закладів, включаючи учнів у гірських населених пунктах, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; коригуючі коефіцієнти приведення, що застосовуються до кількості учнів та в залежності від місцевості, в якій знаходиться заклад.**
- ➔ **Відповідальність** за розробку формули покладено на **МОН**
- ➔ Субвенція спрямовується **на оплату видатків поточного** характеру професійно-технічних навчальних закладів
- ➔ Субвенція може спрямовуватися **на реалізацію заходів з оптимізації мережі** зазначених навчальних закладів.
- ➔ Залишки коштів субвенції у кінці року у дохід бюджету **не вилучаються** і можуть використовуватися **з урахуванням цільового призначення субвенції та на оновлення матеріально-технічної бази** професійно-технічних навчальних закладів

Джерело: [Реформа міжбюджетних відносин в Україні : презентація [Електронний ресурс] // (Закони України від 28 грудня 2014 року „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” №79–VIII та „Про Державний бюджет України на 2015 рік” №80–VIII). – Режим доступу: <http://mx.despro.org.ua:8081/mod/resource/view.php?id=5763>.


Нові види міжбюджетних трансфертів з 2015 року


МЕДИЧНА СУБВЕНЦІЯ**Рис. К.5. Механізм фінансування медичної субвенції**


Джерело: [Реформа міжбюджетних відносин в Україні : презентація [Електронний ресурс] // (Закони України від 28 грудня 2014 року „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” №79–VIII та „Про Державний бюджет України на 2015 рік” №80–VIII). – Режим доступу: <http://mx.despro.org.ua:8081/mod/resource/view.php?id=5763>.


Нові види міжбюджетних трансфертів з 2015 року


СУБВЕНЦІЯ НА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МЕДИЧНИХ ЗАХОДІВ ОКРЕМИХ ДЕРЖАВНИХ ПРОГРАМ ТА КОМПЛЕКСНИХ ЗАХОДІВ ПРОГРАМНОГО ХАРАКТЕРУ

- 

Субвенція використовується для реалізації державних програм і комплексних заходів програмного характеру у сфері охорони здоров'я **за напрямками, визначеними Кабінетом Міністрів України**
- 

Обсяги зазначеної субвенції **затверджуються окремо для** бюджету Автономної Республіки Крим, **обласних бюджетів, міських (міст Києва та Севастополя) бюджетів**
- 

Відповідальність за розробку формули покладено на **МОЗ**
- 

Субвенція розподіляється між відповідними бюджетами **на основі формули**, що затверджується Кабінетом Міністрів України та **враховує такі параметри: кількість хворих; кількість населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці**
- 

Залишки коштів субвенції у кінці року у дохід бюджету **не вилучаються** і можуть використовуватися у наступному бюджетному періоді **з урахуванням цільового призначення** субвенції

Джерело: [Реформа міжбюджетних відносин в Україні : презентація [Електронний ресурс] // (Закони України від 28 грудня 2014 року „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” №79–VIII та „Про Державний бюджет України на 2015 рік” №80–VIII). – Режим доступу: <http://mx.despro.org.ua:8081/mod/resource/view.php?id=5763>.

Нові види міжбюджетних трансфертів з 2015 року

ІНШИМИ ЗМІНАМИ ПЕРЕДБАЧЕНО:

- ➔ запровадження **стабілізаційної дотації** в обсязі не менше 1 % обсягу надходжень податків та зборів до місцевих бюджетів для **покриття можливих фактичних диспропорцій при запровадженні нової моделі взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами** (протягом трьох років після набрання чинності цього Закону) (пункт 19 Прикінцевих положень)
- ➔ право на перехідний період **у 2015 році здійснювати з бюджетів сіл, селищ та міст районного значення видатки на утримання дошкільної освіти, початкових шкіл, палаців та будинків культури, клубів, центрів дозвілля, інших клубних закладів та бібліотек** за рахунок трансфертів з районного бюджету, які розраховуватимуться за формулою, затвердженою районною радою (пункт 20 Прикінцевих положень)
- ➔ застосування **ПЦМ у бюджетному процесі на рівні місцевих бюджетів**, які мають взаємовідносини з державним бюджетом, **починаючи із складання проектів місцевих бюджетів на 2017 рік** (пункт 18 Прикінцевих положень)
- ➔ до 1 березня 2015 року:
 - проведення **інвентаризації всіх нормативно-правових актів, що регламентують застосування галузевих нормативів при здійсненні видатків місцевих бюджетів;**
 - **затвердження державних соціальних стандартів і нормативів в описовому та вартісному вигляді за кожним із делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень у розрахунку на середньостатистичну адміністративно-територіальну одиницю**
- ➔ **скасування, як інструменту бюджетної підтримки, надання середньострокових позик** (стаття 73)
- ➔ **співфінансування з місцевих бюджетів на рівні 10% програм та проектів, що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку.** При цьому розподіл таких коштів затверджується Кабінетом Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету (стаття 24-1)
- ➔ посилення відповідальності головних розпорядників бюджетних коштів (стаття 22)
- ➔ право розміщувати власні надходження державних і комунальних вищих навчальних закладів, наукових установ та закладів культури установ на поточних рахунках у банках державного сектора (статті 13, 43)
- ➔ виконання Казначейством платіжних доручень розпорядників бюджетних коштів місцевих бюджетів протягом **п'яти операційних днів** від дати надання доручення на здійснення платежу **за умови виконання доходів зведеного бюджету України** (стаття 78)

Джерело: [Реформа міжбюджетних відносин в Україні : презентація [Електронний ресурс] // (Закони України від 28 грудня 2014 року „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” №79–VIII та „Про Державний бюджет України на 2015 рік” №80–VIII). – Режим доступу: <http://mx.despro.org.ua:8081/mod/resource/view.php?id=5763>.