

Національна академія державного управління  
при Президентіві України

# **Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід**

*Монографія*

За редакцією доктора економічних наук, професора,  
заслуженого діяча науки і техніки України В.Г.Бодрова

Київ  
Видавництво НАДУ  
2006

УДК 336.14.352:336.14.354

ББК 65.9/4УКР/261.3

Р 31

*Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління при Президентові України. Протокол № 119/4 від 30 березня 2006 р.*

**Рецензенти:**

**А.О.Дегтяр**, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри економічної теорії та фінансів Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;

**І.О.Лютій**, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри грошового обігу та кредиту Київського національного університету імені Тараса Шевченка;

**О.С.Поважний**, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів Донецького державного університету управління.

**Авторський колектив:** В.Г.Бодров, д.е.н., проф. (керівн. авт. кол., наук. ред.) - вступ, розд. 1.1; 4.1; 4.3; висновки; О.П.Кириленко, д.е.н., проф. - розд. 1.1; 1.3; 2.1; 2.2; 3.1; 4.3; Н.І.Балдич, к.н.держ.упр. - розд. 1.2; 2.1; 2.3; Н.В.Дацій, к.е.н., доц. - розд. 3.2; С.О.Корецька, к.е.н., доц. - розд. 3.2; А.В.Лучка, ст. викл. - розд. 3.3; Б.С.Малиняк, ст. викл. - розд. 3.3; О.В.Манойленко, к.е.н., доц. - розд. 3.1; Ю.Ф.Мосяченко, магістр держ. упр. - розд. 4.2.

**Р 31** Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід: Наукова монографія / За ред. В.Г.Бодрова. - К.: Вид-во НАДУ, 2006. - 296 с.

**ISBN 966-619-207-1**

У монографії розкриваються теоретичні та практичні аспекти регулювання фінансових відносин між центральною владою і місцевим самоврядуванням у контексті досвіду європейських країн. Аналізуються основні проблеми в організації міжбюджетних відносин в Україні та способи їх вирішення з позицій загальноєвропейських підходів до оптимального співвідношення централізації та децентралізації. Особлива увага зосереджена на дослідженні впливу різних механізмів та інструментів міжбюджетного регулювання, фінансового вирівнювання на соціально-економічний розвиток регіонів у процесі адміністративної реформи.

Монографія розрахована на фахівців у галузі державного управління, місцевого самоврядування, викладачів, науковців, студентів економічних спеціальностей, політиків, управлінців - усіх, хто цікавиться актуальними проблемами регулювання економіки, державних фінансів, економічної політики.

**ISBN 966-619-207-1**

**УДК 336.14.352:336.14.354**

**ББК 65.9/4УКР/261.3**

© В.Г.Бодров, О.П.Кириленко,  
Н.І.Балдич та ін., 2006

© Національна академія  
державного управління  
при Президентові України, 2006

## ВСТУП

Ефективність функціонування суспільного сектора економіки вимагає створення дійових механізмів регулювання різних сфер господарського життя держави. Забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку країни можливе за умови проведення активної державної політики підтримки регіонів через регулювання міжбюджетних відносин, механізми фінансового вирівнювання і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування.

Об'єктивна необхідність регулювання державою міжбюджетних відносин зумовлена наявністю різних фіскальних дисбалансів, спричинених дією природно-кліматичних, історичних, географічних, соціально-демографічних, економічних та багатьох інших факторів. Конфігурація механізмів регулювання міжбюджетних відносин визначається особливостями територіальної організації влади, бюджетно-податкової системи, ступенем її централізації. Під впливом внутрішніх та зовнішніх факторів міжбюджетні відносини зазнають постійних перетворень і потребують ужиття адекватних коригуючих заходів щодо забезпечення ефективності їх функціонування в умовах, що динамічно змінюються. Цього неможливо досягти без застосування комплексного підходу до вирішення ключових завдань системної трансформації управління господарськими процесами на всіх рівнях.

На необхідності активного використання, реформування й удосконалення міжбюджетних відносин наголошується практично в усіх програмних документах, в яких визначаються завдання державної політики у сфері регулювання соціально-економічного розвитку регіонів: Концепції державної регіональної політики, щорічних посланнях Президента України, програмах діяльності уряду.

Питання розвитку міжбюджетних відносин постійно перебувають у центрі уваги дослідників у галузі державного управління господарськими процесами, державних фінансів. Розробці теоретичних основ організації та регулювання міжбюджетних відносин, фінансового вирівнювання, розвитку системи міжбюджетних трансфертів присвячені праці ряду зарубіжних учених: Р.Багла, Р.Берда, К.Едель, В.Н.Лексина, Р.Масгрейва, Д.Стігліца, А.Н.Швецова та ін. У вітчизняній літературі зазначені питання досліджувались у роботах С.А.Буковинського, Н.М.Деєвої, О.С.Дроздовської, Т.І.Єфіменко, О.Б.Кауна, В.І.Кравченка, О.П.Крайник, О.Я.Лирик, І.О.Луніної, І.О.Лютого, В.В.Рибака, О.В.Сидорця, С.В.Слухая та ін.

Проте в зарубіжній і вітчизняній літературі досі відсутнє усталене визначення сутності й змісту міжбюджетних відносин; нечітко встановлено його співвідношення з фінансовим вирівнюванням; не дається всебічна характеристика механізму міжбюджетного регулювання, його інструментарію. Потреби теорії та практики державного регулювання економічного розвитку зумовлюють актуальність ґрунтовного наукового дослідження фундаментальних засад та механізмів регулювання міжбюджетних відносин.

Метою монографічного дослідження є науково-теоретичне обґрунтування методологічних і прикладних засад формування та розвитку ефек-

тивної системи міжбюджетних відносин як багатоаспектної складової державного регулювання економіки, виявлення особливостей її організації в умовах суспільно-економічних трансформацій в Україні.

Для досягнення зазначеної мети в монографії зроблено системний аналіз наукової літератури; узагальнено вітчизняний і зарубіжний досвід організації та регулювання міжбюджетних відносин; уточнено сутність понять “державне регулювання міжбюджетних відносин”, “міжбюджетне регулювання”; визначено основні принципи розробки й реалізації державної політики фінансового вирівнювання місцевих бюджетів; розкрито особливості механізму державного регулювання соціально-економічного розвитку територій, охарактеризовано основні методи та інструменти його здійснення; розроблено науково-практичні рекомендації з удосконалення механізмів регулювання міжбюджетних відносин в умовах суспільно-економічних трансформацій в Україні.

Безпосереднім об’єктом дослідження в монографії виступає вся сукупність суспільних відносин щодо перерозподілу бюджетних ресурсів між адміністративно-територіальними одиницями у процесі системних ринкових перетворень економіки.

На підставі проведеного дослідження, порівняльного аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду в монографії обґрунтовано концептуальні засади регулювання міжбюджетних відносин у системі державного управління господарськими процесами, що має свої специфічні правові, організаційні, інструментальні аспекти та являє собою сукупність засобів упорядкування суспільних відносин з розподілу, перерозподілу та використання частини виробленого ВВП з метою фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку територій країни. Значну увагу в монографії приділено характеристиці основних принципів здійснення міжбюджетного регулювання. Сутність регулювання міжбюджетних відносин розглядається авторами як система організаційних і цілеспрямованих заходів держави щодо забезпечення рівномірного споживання основних суспільних благ по всій території країни.

У процесі дослідження та узагальнення зарубіжного, насамперед європейського, досвіду набули подальшого розвитку класифікації інструментів міжбюджетного регулювання, уточнення критеріїв вибору конкретних заходів фінансового вирівнювання, обґрунтування основних напрямів удосконалення міжбюджетних відносин у контексті проведення в Україні низки суспільно-економічних реформ, що передбачають, насамперед, подальшу децентралізацію бюджетно-податкової системи країни, впровадження принципів фіскального федералізму при розподілі джерел доходів та функціональних повноважень між субнаціональними органами управління різних рівнів, унесення змін до чинних нормативно-правових актів та прийняття нових.

Автори монографії намагалися довести основні теоретичні положення та висновки дослідження до рівня конкретних пропозицій, які можуть використовуватися при розробці й створенні ефективної системи регулювання міжбюджетних відносин в Україні.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ФІНАНСОВИХ ВІДНОСИН МІЖ ЦЕНТРАЛЬНОЮ ВЛАДОЮ ТА МІСЦЕВИМ САМОВРЯДУВАННЯМ

### *1.1. Міжбюджетні відносини в системі державного регулювання економіки*

У бюджетній системі України постійно виникають взаємовідносини між бюджетами різних рівнів та видів, їй притаманні великі за обсягами зустрічні потоки бюджетних ресурсів. Міжбюджетні відносини зумовлені рухом коштів між Державним бюджетом України і місцевими бюджетами, між окремими видами місцевих бюджетів. Основними формами цього руху є міжбюджетні трансферти, взаємозаліки та взаєморозрахунки, об'єднання коштів бюджетів територіальних громад для виконання спільних проектів і програм.

Суб'єктами міжбюджетних відносин виступають ті органи влади та управління, до компетенції яких входять повноваження із складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів. Тому в Бюджетному кодексі міжбюджетні відносини розглядаються як 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.

Міжбюджетні відносини виникають у процесі виконання бюджетів. Найважливішою передумовою їх існування є необхідність здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів усередині бюджетної системи, яка, в свою чергу, спричинена розбіжностями між обсягами коштів, акумульованих у бюджетах різних рівнів і видів та потребою в них. Підставою для існування міжбюджетних відносин є:

- визначений у законодавстві держави розподіл повноважень між державною виконавчою владою та органами місцевого самоврядування;
- гарантування державою фінансування наданих повноважень органам місцевого самоврядування;
- діючий порядок розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи й видами бюджетів;

- фінансова підтримка місцевих бюджетів у зв'язку із значними коливаннями рівнів податкового потенціалу окремих територій та об'єктивними розбіжностями у розмірах видатків.

Проте основу міжбюджетних відносин становить розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи, проведене відповідно до розподілу повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. Розмежування доходів, здійснене на єдиних засадах для бюджетів відповідного рівня, не дає можливості збалансувати абсолютно всі бюджети. Причиною цього є значні відмінності у формуванні доходів і складові та обсягах видатків бюджетів територіальних одиниць, які мають об'єктивний характер і спричинені:

- різним рівнем економічного розвитку народногосподарського комплексу адміністративно-територіальних одиниць і його спеціалізацією;
- різноманітністю природно-кліматичних умов;
- різним екологічним станом територій;
- особливостями розташування населених пунктів, зокрема адміністративних центрів;
- розвиненістю шляхів сполучення;
- кількістю населення, його віковим складом;
- сформованою протягом тривалого історичного періоду мережею об'єктів соціальної і побутової інфраструктури та їх станом тощо.

Вагу цих та багатьох інших факторів визначає різний податковий потенціал, який безпосередньо впливає на формування доходної бази місцевих бюджетів; різну вартість послуг, що їх надають місцеві органи в розрізі адміністративно-територіальних одиниць; неоднакову потребу в коштах, які спрямовуються на підтримку соціально незахищених верств населення, утримання об'єктів соціально-культурної сфери тощо.

Остаточне збалансування бюджетів одного рівня, яке неможливо провести лише шляхом розмежування їх доходів та видатків, досягається за допомогою бюджетного регулювання, тобто перерозподільчих процесів у межах бюджетної системи, шляхом:

- надання коштів "бідним" у фінансовому відношенні територіям (форми фінансової допомоги: відрахування від загальнодержавних доходів, дотації та субвенції);

- вилучення коштів у відносно “багатих” у фінансовому відношенні території (форми вилучення: передавання коштів з відповідних бюджетів до державного бюджету).

Центральне місце у міжбюджетних відносинах належить процедурам бюджетного регулювання. Бюджетний кодекс України метою регулювання міжбюджетних відносин визначає забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень. Інакше кажучи, основною метою міжбюджетних відносин визнається здійснення перерозподілу бюджетних ресурсів.

Проте дослідження суті й механізму бюджетного регулювання показало, що його слід розглядати не лише як діяльність у межах бюджетної системи, пов’язану з перерозподілом бюджетних ресурсів. У широкому розумінні, бюджетне регулювання відображає процеси політичного, народногосподарського значення, за допомогою яких вирішуються загальнодержавні завдання із забезпечення економічного зростання, розвитку продуктивних сил, покращення добробуту населення, усунення розбіжностей у рівнях розвитку окремих територій, фінансування місцевого самоврядування, вирішення національних проблем тощо. Все це надає бюджетному регулюванню виняткового значення і зумовлює його особливе місце у складі міжбюджетних відносин.

У процесі бюджетного регулювання вирішується багато завдань, основними серед яких є:

- досягнення відповідності між видатками й доходами місцевих бюджетів різних видів, тобто їх збалансування;
- забезпечення рівномірності у надходженні доходів для запобігання перебоям у фінансуванні видатків;
- створення умов для зацікавленості органів місцевого самоврядування у повній мобілізації доходів на своїй території;
- забезпечення самостійності у використанні додатково одержаних коштів у процесі виконання місцевих бюджетів;
- перерозподіл бюджетних ресурсів між “багатими” й “бідними” у фінансовому відношенні територіями;
- узгодження обсягів одержаної фінансової допомоги з конкретними зусиллями по мобілізації податків і зборів, залученню додаткових доходних джерел;
- здійснення фінансового вирівнювання.

Видатки місцевих бюджетів у зіставленні з кількістю населення значно відрізняються на рівні адміністративно-територіальних одиниць. Фінансове вирівнювання спрямоване на нівелювання (у певних межах) таких відхилень, тому що їх існування створює неоднакові умови для задоволення гарантованих державою соціальних, адміністративних та інших послуг. Як відомо, у Конституції України закріплені рівні можливості для всіх громадян у здійсненні своїх прав, незалежно від того, на якій території вони проживають. Сплачуючи однакові податки, громадяни цілком правомірно мають розраховувати й на однаковий рівень надання суспільних послуг.

Таким чином, під фінансовим вирівнюванням слід розуміти приведення у відповідність витрат бюджетів (за економічною та функціональною класифікацією) із гарантованим державою мінімальним рівнем соціальних послуг на душу населення, ліквідацію значних диспропорцій у здійсненні видатків щодо окремих територій. В умовах відсутності розроблених і законодавчо визначених державних соціальних гарантій метою фінансового вирівнювання є наближення видатків місцевих бюджетів у розрахунку на душу населення до середнього рівня по країні.

У складних процесах бюджетного регулювання необхідно виокремлювати вертикальне й горизонтальне бюджетне регулювання. Вертикальне бюджетне регулювання має на меті забезпечення необхідними доходними джерелами бюджетів різних рівнів відповідно до чинного порядку розмежування повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Вирішення цього завдання досягається шляхом розподілу видатків між бюджетами та надання їм доходів, достатніх для фінансування визначених видатків.

Горизонтальне бюджетне регулювання покликане усунути розбіжності в рівнях бюджетної забезпеченості бюджетів місцевого самоврядування (міських, селищних та сільських). Інакше кажучи, основний зміст горизонтального бюджетного регулювання полягає у фінансовому вирівнюванні бюджетів територіального рівня. Причому горизонтальне вирівнювання здійснюється лише в межах бюджетів територіальних громад, окремо серед міських, селищних та сільських бюджетів.

Конституція України, а також закони й інші нормативні акти, що були прийняті у розвиток її положень, визначили засади розподілу повноважень між рівнями влади. На підставі цього



розподіляються видатки і доходи між бюджетами. Останніми роками приблизно 60% бюджетних видатків здійснюється з Державного бюджету України, що є свідченням досить високого ступеня централізації бюджетних ресурсів, зосередження основних владних повноважень на рівні центрального уряду, нерозвиненості інституту місцевого самоврядування та слабкості його фінансової основи - місцевих бюджетів.

Стан горизонтального бюджетного регулювання можна охарактеризувати на основі аналізу розмірів бюджетних видатків у розрахунку на душу населення. Аналіз середньодушових видатків місцевих бюджетів за 1996-2002 рр. на рівні адміністративно-територіальних одиниць показує, що протягом останніх років відбувалося збільшення полярності цих показників. Так, якщо в 1996 р. варіації значень середньодушових видатків становили 171 грн на особу, то в 1998 р. - 332 грн, а в 2002 р. - 634,6 грн. Причому найбільші розбіжності розмірів видатків у розрахунку на душу населення спостерігаються по бюджетах міст обласного та районного значення порівняно з бюджетами обласних центрів. За даними Асоціації міст України та громад, у 2002 р. серед бюджетів міст обласного значення середньодушові видатки коливалися від 247,1 грн у м. Острог до 1892,9 грн у м. Южне; серед бюджетів міст районного значення - від 54,9 грн в у м. Теплогірськ до 371,1 грн у м. Берегове. Якщо розглянути середньодушові видатки за основними напрямками функціональної класифікації, можна відзначити їх велику різноманітність у територіальному аспекті. Так, у 2002 р. розміри середньодушових видатків з бюджетів міст обласного значення на управління коливались у діапазоні від 9,9 грн до 85,6 грн на особу, на освіту - від 87,8 грн до 278,8 грн, на охорону здоров'я - від 0,4 грн до 216,4 грн, на соціальний захист і соціальне забезпечення - від 38,8 грн до 169,9 грн, житлово-комунальне господарство - від 5,1 грн до 224,9 грн, культуру й мистецтво - від 4,1 грн до 43,7 грн.

Необхідність досягнення фінансової стабілізації в Україні ставить нові завдання у сфері міжбюджетних відносин, оптимізація і впорядкування яких повинні сприяти вирішенню багатьох фінансових, народногосподарських і, навіть, політичних проблем у державі. Розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи багато в чому визначає цілі й механізм бюджетного регулювання, а також відбір конкретних методів збалансування бюджетів і здійснення фінансового вирівнювання.

Практика бюджетного регулювання останніх років створила парадоксальну ситуацію: починаючи з 1999 р. в Україні міжбюджетні трансферти передбачені бюджетами всіх адміністративно-територіальних одиниць. Ми вважаємо, що поширення принципу субсидіарності в зарубіжних країнах не слід механічно переносити у вітчизняну бюджетну практику. Не варто забувати, що головною метою бюджетних трансфертів є надання фінансової допомоги та збалансування місцевих бюджетів тих територій, які мають менший податковий потенціал, а отже - "бідніші" у фінансовому відношенні.

Розширення географії дотаційних територій і включення до їх складу всіх адміністративно-територіальних одиниць перетворює бюджетні трансферти із засобу надання фінансової допомоги у важіль для здійснення перерозподільчих процесів. Причину такого становища слід шукати не в самій системі бюджетних трансфертів, а в недосконалої системі розмежування доходів між рівнями бюджетної системи, рівнями влади.

Як свідчить практика, збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів обов'язково призводить до поступового зменшення ефективності використання одержаних коштів, зниження зацікавленості в пошуку альтернативних джерел доходів, сприяє розвитку споживацьких настроїв з боку органів місцевого самоврядування. Найбільший рівень дотаційності на сьогодні притаманний сільським бюджетам, які позбавлені реальної доходної бази і найбільше серед усіх видів місцевих бюджетів залежать від допомоги з центру.

Збалансування доходів і видатків бюджетів, вирівнювання бюджетної забезпеченості територій здійснюється за допомогою особливих методів. Вибір методів бюджетного регулювання залежить від того, яким чином розмежовані доходи між рівнями бюджетної системи у відповідності з поділом повноважень між державною виконавчою владою і місцевим самоврядуванням. У світовій практиці використовуються три основні способи розмежування доходів:

- розподіл податків та інших доходів між бюджетами різних рівнів;
- подрібнення надходжень від податків шляхом закріплення за кожним рівнем бюджетної системи конкретних часток податку в межах єдиної ставки оподаткування;
- встановлення територіальних надбавок до загальнодержавних податків.

Застосування того чи іншого способу розмежування доходів залежить від засад побудови бюджетної системи, які, в свою чергу, визначаються державним устроєм країни. В умовах бюджетного унітаризму, як правило, використовуються другий і третій із вищезазначених способів розмежування доходів усередині бюджетної системи. Органи місцевого самоврядування мають власні доходи, збалансування місцевих бюджетів досягається за допомогою передавання частини зібраних на їх території загальнодержавних податків, або місцевій владі надається право встановлювати надбавки до податків (у межах, визначених центральним урядом).

Бюджетний федералізм тяжіє до першого з названих вище способів розмежування доходів, тобто передбачає чіткий поділ податків та інших доходів між центральним бюджетом, бюджетами членів федерації та місцевими бюджетами. Крім того, для бюджетного федералізму характерна самостійність суб'єктів федерації у встановленні власних податків. При цьому надходження доходів можуть також розподілятися між окремими рівнями бюджетної системи, які відповідають різним рівням управління.

Світовий досвід показує, що процес формування раціональної та високоефективної (з позицій мобілізації та витрачання бюджетних коштів, забезпечення соціальної справедливості) бюджетної системи у федеративних державах вимагає тривалого часу і здійснюється в умовах жорсткої боротьби різних груп, що лобіюють інтереси окремих територій. В унітарних державах ці проблеми можуть бути вирішені у більш стислі терміни, але за умови чіткого визначення цілей суспільного розвитку і шляхів їх досягнення. Проте необхідно враховувати, що в умовах розвитку й зміцнення місцевого самоврядування, яке відбувається в останні десятиліття у цілому в світі та, зокрема, в Європі, навіть в унітарних країнах дедалі більшого поширення набувають принципи бюджетного федералізму.

Між рівнями бюджетної системи в унітарних і федеративних державах доходи та видатки розмежовані відповідно до розподілу повноважень між різними рівнями влади. При цьому розподіл доходів між бюджетами має незаперечні переваги порівняно з розподіленням податкових надходжень. Доцільність чіткого розподілу податків між окремими рівнями влади в сучасних умовах відзначається багатьма зарубіжними та вітчизняними вченими. І навпаки, система розподілення податків зазнає критики.

При розподілі доходів постає питання: які податки слід закріпити за кожним рівнем управління, а отже, і за бюджетом, який йому відповідає? Аналіз практики оподаткування в різних країнах доводить, що за територіями слід, насамперед, закріпити такі податки, які мають місцеве значення і не можуть негативно впливати на загальну кон'юнктуру, зручні й прості.

Зміцнення інституту місцевого самоврядування супроводжується децентралізацією влади й делегуванням органам місцевого самоврядування нових управлінських функцій, які раніше належали центральним урядам. Усе це вимагає передавання бюджетам територіальних громад адекватних доходних джерел, достатніх для виконання покладених на них нових завдань. За незначної фіскальної ролі місцевих податків та зборів, які не дають можливості задовольнити всі потреби територіальних громад, місцевим бюджетам повинні передаватися податки, що мають загальнодержавне значення: податки на доходи фізичних осіб, на власність, податки на прибуток підприємств комунальної власності, рідше - непрямі податки.

Традиційно в бюджетній практиці України використовуються такі два методи бюджетного регулювання:

- метод відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків та доходів, які збираються на території місцевого бюджету;
- надання фінансової допомоги бюджетам у певній визначеній сумі (бюджетні трансферти).

До переваг методу відсоткових відрахувань від загальнодержавних податків і доходів належить наступне:

- збалансування місцевих бюджетів проводиться із застосуванням гнучких доходних джерел, тобто здійснюється ефективно;
- досягається зацікавленість місцевих фінансових органів у цілковитій мобілізації не тільки власних доходних джерел, але й загальнодержавних податків, тому що визначену частину можна одержати лише за умови їх повного надходження;
- місцеві фінансові органи несуть відповідальність за своєчасне і повне надходження загальнодержавних податків і доходів.

Ефективність методу відсоткових відрахувань пояснюється тим, що в якості регуляційних доходів традиційно у нас використовуються такі, які характеризуються: рівномірністю надходження в часі; рівномірністю надходження по території країни; достатньо великими розмірами надходжень; захищеністю від дії економічних

та інших факторів, які могли б спричинити коливання в обсягах надходжень.

При застосуванні методу відсоткових відрахувань обов'язково виникає питання: які нормативи використовувати - єдині, групові чи індивідуальні?

В умовах ринкової економіки, на думку багатьох учених і практиків, перевага повинна надаватися єдиним нормативам у бюджетному регулюванні, які створюють однакові умови для всіх територій. На перший погляд, застосування єдиних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та доходів, що надходять на певній території, дуже зручне й просте з позиції практичного втілення, у процесі якого можна уникнути болісної процедури визначення конкретного розміру нормативу відрахувань для кожного місцевого бюджету.

Проте виникає інше питання: який рівень відрахувань необхідно брати за основу для всіх адміністративно-територіальних одиниць? За значних коливань податкового потенціалу окремих територій застосування максимальних нормативів відрахувань, розрахованих на збалансування бюджетів-реципієнтів, приведе до утворення значного надлишку коштів у місцевих бюджетах територій-донорів. Вибір конкретних розмірів нормативів має бути здійснений на основі багатоваріантних розрахунків.

Як розподіл податків і доходів між рівнями бюджетної системи, так і їх "розщеплення" не виключає можливості застосування бюджетних трансфертів. Надання фінансової допомоги бюджетам у вигляді бюджетних трансфертів (дотацій, субвенцій) слід також розглядати як один із методів бюджетного регулювання.

В сучасних умовах у вітчизняній бюджетній практиці використовуються як дотації, так і субвенції. Причому в останні роки відбулося розширення переліку цільових субвенцій завдяки посиленню бюджетної дисципліни і встановленню вимог щодо цільового використання бюджетних коштів. Відповідно до такої тенденції спостерігається значне збільшення частки субвенцій у видатках Державного бюджету України.

Новим підходом до надання бюджетних трансфертів у європейських країнах стало використання дотацій, виділених за результатами виконання певних програм, а не здійснення фінансування в межах визначеної суми. Наприклад, це дотації лікувальним закладам з урахуванням кількості лікувальних процедур, школам - за результатами іспитів, місцевому громадському транспортові - за

ефективністю пасажиро-кілометрів. Такий принцип функціонування бюджетних трансфертів дозволяє досягти вищої якості послуг, що надаються місцевою владою, проте він також передбачає постійний контроль якості на основі розроблених показників і стандартів, які повинні регулярно переглядатися.

Конституція України гарантує всім громадянам рівні права та свободи, практичне втілення яких потребує відповідного фінансового забезпечення за рахунок коштів державного й місцевих бюджетів. Показником, за допомогою якого можна проаналізувати територіальні особливості у фінансуванні певних суспільних потреб, є розміри видатків з місцевих бюджетів (сукупних і за розділами функціональної класифікації) у зіставленні з кількістю населення, що проживає на території адміністративної одиниці, тобто середньодушові видатки.

Аналіз даних про рівні середньодушових видатків з місцевих бюджетів України за останні п'ять років дає підставу стверджувати, що ефективного фінансового вирівнювання не було зроблено, хоча необхідність його здійснення неодноразово підкреслювалась на державному рівні. Для обґрунтування ефективного політики й механізму фінансового вирівнювання важливо виявити причини територіальних відмінностей у розмірах середньодушових видатків з місцевих бюджетів країни. На основі кореляційного аналізу було досліджено вплив різноманітних факторів на рівень середньодушових видатків. У результаті встановлено, що регіональна диференціація середньодушових видатків з місцевих бюджетів України великою мірою зумовлена відмінностями в обсягах валової доданої вартості, створеної в регіонах.

Поряд із цим на рівень середньодушових видатків з місцевих бюджетів впливають такі загальноекономічні чинники:

- нестабільність та неузгодженість законодавства з питань фінансів, бюджету, податків;
- щорічні зміни у складі доходів та видатків бюджетів;
- невизначеність цілей та пріоритетів фінансового вирівнювання;
- відсутність протягом тривалого часу (до 2001 р.) стабільного, науково обґрунтованого та прозорого механізму бюджетного регулювання;
- нераціональне розташування мережі бюджетних установ;
- непослідовна політика щодо передачі соціально-культурних об'єктів із державної у комунальну власність;

- відсутність зацікавленості в органах місцевого самоврядування у додатковій мобілізації доходів до місцевих бюджетів, споживацькі тенденції у витрачанні бюджетних коштів.

Офіційні трансферти як основний метод бюджетного регулювання неефективно використовуються для фінансового вирівнювання. Як показує бюджетна практика, основною метою надання дотацій і субвенцій сьогодні є не фінансове вирівнювання, а задоволення поточних потреб органів місцевого самоврядування, що фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Аналіз динаміки соціально значущих видатків місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць України за останні роки показує, що:

- найбільш рівномірно по території країни здійснюється фінансування з місцевих бюджетів видатків на освіту та охорону здоров'я;

- причиною відмінностей у розмірах середньодушових видатків із соціального захисту й соціального забезпечення населення стало передавання фінансування цих видатків з державного бюджету до місцевих, що зробило їх залежними від обсягів доходів місцевих бюджетів;

- середньодушові видатки на житлово-комунальне господарство, культуру, мистецтво, засоби масової інформації, фізичну культуру та спорт великою мірою залежать від фінансових можливостей органів місцевого самоврядування і не надто чутливо від процесів фінансового вирівнювання;

- причиною коливань розмірів середньодушових видатків місцевих бюджетів на житлово-комунальне господарство як у динаміці, так і по території країни стало зменшення обсягів дотацій житлово-комунальному господарству.

Таким чином, фінансування соціально важливих видатків з місцевих бюджетів здійснюється із значними відхиленнями від середніх показників по країні, що є наслідком відмінностей в економічному й соціальному розвитку територій, мережі об'єктів соціально-культурної сфери, яка сформувалася протягом тривалого історичного періоду. Коливання розмірів видатків у розрахунку на одного мешканця означає, що потреби місцевого населення задовольняються не однаково в різних територіальних утвореннях.

Необхідною умовою функціонування бюджетної системи є розмежування доходів і видатків її ланок, здійснене відповідно до розподілу функціональних повноважень органів державної виконав-

чої влади та місцевого самоврядування. Засоби формування доходів і здійснення видатків на місцевому рівні в сукупності є фінансовими інструментами, яка є складовою системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Система фінансового забезпечення має передбачати такий обсяг власних фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування, який відповідав би наданим їм конституцією або законом повноваженням.

Виконуваним тим чи іншим органом управління різного рівня функціям повинні відповідати доходи із закріплених за ним джерел. Для цього здійснюється оцінка вартості виконання усіх закріплених функцій і вже виходячи з цього розподіляються доходи.

У світовій практиці розмежування податків (податкових повноважень) і доходних джерел між центральним урядом та місцевими органами базується на таких принципах:

- стабільність розподілу доходів між рівнями бюджетної системи на основі єдиних підходів, що забезпечує зацікавленість місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у формуванні сприятливих умов для економічного розвитку та нарощування податкового потенціалу відповідних територій;

- власні доходи бюджетів кожного рівня повинні стати основним ресурсом для реалізації закріплених за ними видаткових повноважень;

- податкові повноваження місцевих органів не повинні обмежувати переміщення капіталів, робочої сили, товарів і послуг, а також дозволяти експортувати податковий тягар в інші місцевості;

- розмежування податкових повноважень і доходних джерел має переважно орієнтуватись на вертикальне, а не горизонтальне фінансове вирівнювання.

Здійснення розподілу видів податків і доходних джерел між бюджетами різних рівнів за цими принципами повинно враховувати рівень впливу макроекономічних чинників на стабільність надходжень від кожного податку. Чим більше податкові надходження залежать від економічної кон'юнктури, тим вищим має бути рівень бюджетної системи, за яким закріплюється це податкове джерело і повноваження з його регулювання. Окрім цього фактора необхідно брати до уваги критерій економічної ефективності, тобто за кожним рівнем бюджетної системи повинні закріплюватись податки і доходні джерела, об'єкт (база) яких найбільше залежить від економічної політики цього рівня влади.

Рівень територіальної мобільності податкової бази з кожного податку впливає на податкові надходження місцевих органів



влади. Тому чим вищими є можливості для переміщення податкової бази між регіонами, тим на більш високому рівні бюджетної системи повинен вводитись відповідний податок.

При розмежуванні податкових джерел враховується рівномірність розміщення податкової бази по території країни. Чим вона нижча, тим на більш високому рівні повинен вводитись відповідний податок, тобто органи місцевого самоврядування повинні мати однакові можливості щодо залучення коштів у свої бюджети. Для України нерівномірність розміщення виробничої бази є надзвичайно складною проблемою і наслідком тривалого періоду панування за радянських часів адміністративно-командної економіки, коли при визначенні місця розташування створюваних виробничих потужностей не брались до уваги економічні критерії.

У різних країнах використовуються різні дохідні інструменти для закріплення за місцевими бюджетами. У більшості країн до місцевих доходів віднесені податки на заробітну плату, бізнес, нерухомість, на роздрібну торгівлю (з обмеженою базою оподаткування, на відміну від податку на додану вартість). Найважливішою частиною власних ресурсів є податкові надходження. Ці надходження є для органів місцевого самоврядування показником фінансової незалежності.

З метою регламентування й упорядкування міжбюджетних взаємовідносин, які функціонують у формі розподілу доходів, на практиці застосовуються процентні відрахування. У дослідженнях О.Василика, С.Буковинського, В.Опаріна доведено, що специфіка застосування методу процентних відрахувань у ході бюджетного процесу різниться залежно від засад функціонування бюджетної системи. Так, в умовах автономності бюджетів передбачається закріплення доходів за кожним із них у повній сумі чи за твердо фіксованими нормативами.

Додержання загальних принципів оподаткування на рівні місцевих бюджетів (достатність податкових надходжень та можливість їх збільшення; нейтральність, справедливість і відповідність оподаткування цілям економічного зростання; прозорість правових норм) є необхідною передумовою для створення зваженої системи розподілу податків між ланками бюджетної системи. Порушення принципу достатності на рівні місцевих бюджетів може мати серйозні негативні наслідки для економіки регіонів.

Невідповідність доходів місцевих бюджетів видатковим повноваженням місцевих органів влади може призводити до спроб уведення додаткових місцевих зборів або адміністративного втру-

чання місцевої влади в товарно-матеріальні потоки регіону, тобто призводити до порушення принципу нейтральності оподаткування стосовно економічних суб'єктів різних регіонів. Принцип справедливості може бути застосований не тільки до окремих громадян чи підприємств (податкова справедливість), але й до економічних суб'єктів як мешканців певних регіонів чи населених пунктів (фіскальна справедливість). Фіскальна справедливість або “чиста фінансова вигода” залежить не тільки від рівня оподаткування економічних суб'єктів (індивідів або підприємств), а й рівня забезпеченості регіону, в якому вони проживають або працюють, суспільними благами та послугами. Економічні аргументи Б'юкенена на користь фіскальної справедливості базуються на тому, що регіональні відмінності в забезпеченні суспільними благами і (або) в податковому навантаженні можуть спричинити неефективне переміщення виробничих факторів.

При виборі конкретної системи розподілу державних доходів між бюджетами різних рівнів мова може йти або про розподіл податків і відповідних податкових компетенцій, або про фінансування видатків певних бюджетів шляхом перерахування коштів (надання трансфертів) від органів влади іншого рівня.

Системи формування доходів місцевих бюджетів за критерієм податкових повноважень місцевих органів влади можуть бути впорядковані певним чином (див. табл. 1), виходячи з положень теорії державних фінансів і досвіду розвинутих країн [77, с. 463-466].

*Таблиця 1*

### **Класифікація систем формування доходів місцевих бюджетів**

Система розподілу доходів	Повноваження місцевих органів влади
Роздільна система	Автономне залучення доходів
Незв'язана роздільна система (конкуруюча)	Самостійне визначення видів податків і податкових ставок
“Зв'язана” роздільна система	Розпорядження певними видами податків або право змінювати податкові ставки в заданих межах
“Зв'язана” система (система квот)	Право на певну, законодавчо закріплену частину окремих податків або податкових надходжень
Система з надбавками до податків	Право встановлювати певну надбавку до базового податку
Система трансфертів	Мінімальна фінансова самостійність

Роздільна система використання податків означає, що органи влади кожного рівня для виконання своїх завдань можуть автономно залучати необхідні доходи. У цьому випадку органи влади різних адміністративно-територіальних одиниць мають високий ступінь самостійності в одержанні податків.

Екстремальним варіантом роздільної системи є незв'язана роздільна система (так звана конкуруюча), за якої центральні та місцеві органи влади самостійно визначають як види податків, так і податкові ставки, тобто наділяються правами щодо формування податкового законодавства та одержання доходів до власного бюджету.

Все це означає, що місцеві органи влади повністю незалежні у проведенні податкової політики і тому можуть досить гнучко пристосовувати бюджетні надходження до видатків. Проте ця важлива перевага має кілька серйозних недоліків. Серед них:

- небезпека багаторазового оподаткування одних і тих же об'єктів;
- можливість виникнення регіональних відмінностей у рівні податків, а отже - небажаних переміщень виробничих факторів і міграції населення;
- можливість появи великої кількості різних, не узгоджених між собою, податків, тобто неможливість формування раціональної податкової системи (за таких умов одні (певні) види доходів можуть оподатковуватись високими податками, тоді як інші - зовсім "випадати" з оподаткування);
- неможливість проведення єдиної економічної та фінансової політики в державі;
- неможливість створення для населення однакових умов життя по всій країні.

Щоб уникнути багаторазового оподаткування одних і тих же об'єктів, кожному рівневі влади можна передавати у розпорядження певні види податків або надавати право змінювати в заданих межах податкові ставки. Отже, недоліки незв'язаної роздільної (конкуруючої) системи дозволяє усунути так звана "зв'язана" роздільна система. При її використанні теоретично можливі різні варіанти розподілу компетенцій щодо питань податкового законодавства та права одержання доходів бюджету. Але найбільш придатним з практичної точки зору є підхід, за якого центральні органи влади формують податкове законодавство, а органам влади інших рівнів надається право одержувати певні податки до свого бюджету.

Такий підхід використовується, наприклад, в Австрії та в Німеччині для податку на землю. Закон про стягнення цього податку затверджений федеральним урядом, а доходи надходять до бюджетів общин. Общини можуть (мають право) в певних межах змінювати податкові ставки, тобто їх законодавчі компетенції обмежені у праві змінювати податкові ставки.

Для створення ефективної податкової системи навіть у Швейцарії (з широкою автономією кантонів) використовуються різні системи обмеження податкової самостійності місцевих органів влади: при різних ставках оподаткування доходів тут встановлено єдиний порядок визначення податкової бази. В інших випадках місцеві органи не можуть впливати на вид податку та його розмір, вони тільки мають можливість отримувати до свого бюджету відповідні доходи. Так, у Німеччині законодавство щодо податку з власників автотранспортних засобів також формується федеральним урядом, а доходи від нього надходять до бюджетів земель.

З викладеного можна дійти висновку про те, що “зв’язана” роздільна система певною мірою обмежує самостійність місцевої влади і створює сприятливіші умови для проведення цілеспрямованої економічної і фінансової політики в державі, але потребує внесення періодичних змін у міжбюджетний розподіл податків, оскільки різні податки по-різному змінюються в часі.

У тих випадках, коли податкові надходження розподіляються між бюджетами різних рівнів, ідеться про систему квот або “зв’язану” систему. При цьому із суто практичних міркувань будь-який податок або кілька податків стягуються органами влади одного певного рівня, а потім до бюджетів інших рівнів надходить певна, законодавчо зафіксована, частина доходу. Такі квоти можуть встановлюватись по окремих видах податків або ж для загальної суми податкових надходжень. Аналіз досвіду різних країн показує, що за таких умов самостійність місцевих органів влади залежить від можливості їх участі у формуванні податкового законодавства (наприклад, законодавчо може бути встановлено, що податкові закони не повинні прийматись без їх згоди), а також від впливу місцевої влади на визначення квот. До переваг “зв’язаної” системи розподілу податків можна віднести те, що єдині податки і єдине управління ними дозволяють проводити ефективну податкову політику, а зміни в податкових надходженнях позначаються одночасно на бюджетах усіх рівнів, тобто ризик цих змін розподіляється між усіма.

Подібною до “зв’язаної” системи є система з надбавками до податків, у якій дозволяється встановлювати додатково певну надбавку (певний процент) до податку, стягнутого на іншому рівні (до так званого базисного податку). Розміри таких надбавок можуть бути обмеженими, або ж місцевим органам влади може бути надано право встановлювати їх на свій розсуд. Перевагою цієї системи є можливість досить гнучко пристосовувати фінансові можливості до потреб у фінансуванні видатків, недоліком - можливість багаторазового оподаткування одного й того ж об’єкта. Разом з тим, використання такого підходу на етапі ринкових трансформацій є недоцільним, оскільки більшість елементів адміністративного контролю використання бюджетних коштів на місцевому рівні вже втрачено, а інститути громадянського суспільства ще не сформовані.

За умови, що один з рівнів державної влади повинен займати головні позиції, розподіл доходів між бюджетами різних рівнів може бути організований у формі трансфертів (перерахувань коштів), яка може поширюватись не тільки на податки, але й на інші види доходів (наприклад, кредити).

Система формування доходів, основу якої складають трансферти, є протилежною роздільній системі і являє собою одну з граничних форм міжрівневого розподілу доходів. У цьому випадку верховна влада у питаннях податкового законодавства надається одному (єдиному) певному органу влади із зарахуванням коштів у відповідний бюджет, а всі інші бюджети формуються за рахунок трансфертних платежів. Якщо при цьому платежі надходять “знизу вгору”, то їх називають внесками, а “згори вниз” - дотаціями або субсидіями.

У західній літературі досить суперечливим є питання про те, чи треба включати до “податкового союзу” нижній рівень державної ієрархії (общини, муніципалітети), а якщо треба, то чи повинні їм надаватись певні податки відповідно до принципів “зв’язаної” роздільної системи. Загальні висновки цієї дискусії зводяться до того, що податки, які в принципі можуть бути надані в розпорядження органів місцевого самоврядування, повинні відповідати певним вимогам [91, с. 622]:

- створювати відчутне навантаження по можливості для всіх мешканців;
- враховувати вигоду, яку мають мешканці від послуг, що надаються органами місцевого самоврядування;

- не реагувати (або реагувати незначним чином) на зміни кон'юнктури ринку;

- зростати в розрахунку на одного мешканця зі збільшенням розміру общини (оскільки при цьому фінансова потреба в розрахунку на одного мешканця зростає).

Тим часом, аналіз цих вимог виявляє їх суперечливість. Так, податок на доходи громадян відповідає вимозі сплати податку по можливості всіма мешканцями, що свідчить на користь участі місцевого самоврядування у надходженнях цього податку. Податок на додану вартість створює відчутне навантаження на всіх мешканців, його надходження досить стабільні за різних кон'юнктурних умов - це дозволяє говорити про доцільність передачі його частини у розпорядження місцевих органів влади. Разом з тим, він не відповідає вимозі зростання податкових надходжень у розрахунку на одного мешканця зі збільшенням розміру общини, оскільки збирається за місцем випуску продукції, що є аргументом проти. Якщо акцизи на вітчизняні товари стягуються на стадії виробництва і виробництво відповідної продукції розміщене нерівномірно по регіонах країни, то такі податки не створюють рівномірного навантаження на всіх мешканців і не зростають у розрахунку на одного мешканця зі збільшенням розміру общини. Отже, практичне використання загальних теоретичних вимог до податків, що можуть зараховуватись до бюджетів місцевого самоврядування, суттєво залежить від особливостей техніки стягнення конкретних податків.

Система формування доходів, що базується на трансфертах з інших бюджетів, являє собою систему міжбюджетних взаємовідносин з наданням мінімальної фінансової самостійності тим рівням державної влади, які є одержувачами коштів. Водночас, трансферти можуть слугувати важливим елементом системи фінансового вирівнювання і використовуватись після розподілу податків між рівнями бюджетної системи. Трансферти необхідні також у випадках виникнення фінансових труднощів. Самостійність місцевих органів влади при використанні трансфертів як джерела формування доходів місцевих бюджетів залежить від того, чи є такі перерахування цільовими, або ними можна розпоряджатися на власний розсуд.

Узагальнюючи досвід різних країн з вибору систем розподілу податків між бюджетами різних рівнів, можна дійти висновку, що домінування елементів тієї або іншої системи залежить від ступеня самостійності адміністративно-територіальних одиниць країни. У Швейцарії переважають елементи роздільної, тоді як в Австрії

і Німеччині - “зв’язаної” системи (див. табл. 2). Для багатьох унітарних держав також характерним є переважання зв’язаної системи, але з досить широким використанням трансфертів з центрального бюджету.

Таблиця 2

**Розподіл податкових надходжень між бюджетами різних рівнів у Німеччині, Австрії і Швейцарії (1992 р.)**

Види податкових надходжень	Німеччина	Австрія	Швейцарія
Спільні податки	73,1	66,1	19,5
Федеральні податки	14,5	26,9	24,6
Земельні податки	4,6	2,4	32,8
Муніципальні податки	7,8	4,6	23,1
Всього податкових надходжень	100,0	100,0	100,0

Джерело: [90, с. 142]

У Швейцарії головна увага приділяється самостійності регіонів, тому там частка спільних податків не перевищує 20%. Вирівнювання доходів місцевих бюджетів використовується обмежено, існують значні міжрегіональні відмінності як щодо рівня податкового навантаження, так і в структурі податків.

У Німеччині роздільне зарахування податків до бюджетів Федерації, земель або общин поширюється, як правило, тільки на невеликі податки. Головні ж високодохідні податки перебувають у спільному використанні органів влади різних рівнів. Майже 75% загальної суми податкових надходжень припадає на спільні податки (прибутковий податок, податок з корпорацій і податок на додану вартість).

Центральні органи влади в різних федеративних державах відіграють різні ролі, більш важливій ролі відповідає більш висока частка федеральних податків. В Австрії центральні органи влади займають сильнішу позицію, ніж у Німеччині, там частка федеральних податків становить близько 27% податкових надходжень. Найважливіші податки, що перебувають у компетенції федерального уряду, це - податок з корпорацій, мито, податок на мінеральне паливо і податок на тютюн.

До кола спільних податків входять податок на доходи та податку на додану вартість. До общин, крім податку на землю, надходить ще податок на заробітну плату, що зберігся в Австрії. Промисловий податок у рівних частинах розподіляється між федеральним урядом та общинами, крім того, общинам надана можливість

змінювати податкову ставку. Порядок розподілу державних доходів між бюджетами різних рівнів установлюється, як правило, один раз на 6 років, доходи від кожного податку розподіляються за певними формулами.

У сучасній практиці оподаткування в Німеччині права земель із встановлення податків і видання податкових законів обмежені, законодавчі компетенції з найважливіших видів податків належать федеральному уряду [82, с. 31]. Це пов'язано насамперед з необхідністю забезпечення правової та економічної єдності країни, особливо щодо створення єдиних життєвих умов. На значну частину податків Федерація і землі мають спільне право (тобто застосовується “зв’язана” система розподілу податків). До спільних податків належать податок на доходи фізичних осіб, податок з корпорацій і податок на додану вартість.

У ході фінансової реформи 1969 р. до “податкового союзу” з податку на доходи фізичних осіб і промислового податку були включені общини. До числа спільних податків увійшов податок на додану вартість. Первинна редакція Основного Закону Німеччини не містила будь-яких положень про фінансове забезпечення общин. Законом урегульовувався насамперед лише розподіл податків між Федерацією і землями. Правда, було підкреслено, що це попередній варіант. Вирішення питань фінансового забезпечення общин було надане земельному законодавству. Землі передали у розпорядження общин промисловий і земельний податки. У деяких землях був переданий тільки промисловий податок, в інших також податок на суму заробітної плати. Крім того, в деяких землях общини стягували “інші” податки (наприклад, мисливський податок, податок на собак, податок на розваги, а також встановили надбавку до податку на продаж землі).

Зі зміною Основного Закону від 24 грудня 1956 р. общини отримували так звану гарантію реальних (прямих) податків, тобто надходження цих податків були віднесені до їх компетенції. Крім того, для забезпечення общин фінансовими коштами було передбачено, що вони отримують певний процент, що визначається урядом землі, від частки земель у надходженнях податку на доходи і податку з корпорацій. Законом про нове врегулювання фінансів общин від 8 вересня 1969 р. була визначена частка общин у податку з доходів фізичних осіб на рівні 14%. З передачею общинам певної частки колишнього спільного податку Федерації і земель, а частини промислового податку - Федерації і землям, відбувся пе-



рехід від роздільної до “зв’язаної” системи податків, аналогічної тій, що діє в розподілі податків між Федерацією і землями.

Важливий висновок з досвіду різних країн і різних підходів щодо розподілу податків між бюджетами різних рівнів полягає в тому, що протягом останніх десятиріч відбуваються процеси переходу від роздільної системи до “зв’язаної”. Вирішення питання про те, якій із зазначених систем треба віддати перевагу, залежить не тільки від економічних, але й від політичних цілей і традицій країни. Конкретні системи розподілу доходів між бюджетами різного рівня в різних країнах є результатом політичного компромісу між прагненням місцевих органів влади до самостійності, з одного боку, та економічними вимогами щодо створення рівних умов життя на території всієї країни, з другого. Виходячи з цього, встановлюються повноваження органів влади різних рівнів щодо питань формування податкового законодавства, а також щодо прав одержання певних податків у власний бюджет. Саме за цими двома ознаками і відрізняють системи міжрівневого розподілу доходів, що використовуються в різних країнах.

## ***1.2. Передумови та цілі втручання держави у розподіл компетенцій між органами управління різних рівнів***

Економічна система сучасної держави об’єктивно зумовлює диференціацію економічних суб’єктів за ресурсним забезпеченням, потребами в економічних благах та можливостями їх задоволення, використовуючи наявні ресурси. Серед суб’єктів сектора державного управління така диференціація в просторовому вимірі проявляється в різниці між субнаціональними органами управління в обсягах бюджетних коштів, що акумулюються на території їх юрисдикції, та потребах у видатках для фінансування суспільних послуг.

Формування ефективно функціонуючого суспільного сектора, у тому числі його важливої складової - системи місцевого самоврядування, є однією з вирішальних умов створення високорозвиненої ринкової економіки. Існування місцевого самоврядування є необхідним для утвердження засад громадянського суспільства, збереження демократичного ладу, адже саме через субнаціональні органи управління, у першу чергу, відбувається залучення громадян до вирішення суспільних проблем та здійснюється їх реальний вплив на політику оподаткування і бюджетних видатків.

Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування “місцеві влади мають право, в рамках національної економічної політики, на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Обсяг фінансових ресурсів місцевих влад відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом” [24, с. 74].

Зміцнення місцевого самоврядування нерозривно пов’язане з процесами децентралізації управління, в результаті чого окремі владні повноваження передаються від центрального уряду до органів місцевого самоврядування [22, с. 9]. Значна за масштабами децентралізація мала місце у постсоціалістичних країнах, де відбувся перехід від функціонально одного рівня управління, коли органи місцевого самоврядування виступали агентами центрального уряду та міністерств щодо виконання їх фіскальних рішень, до створення автономних органів місцевого самоврядування, за якими закріплені відповідні владні повноваження та права на ведення незалежної фіскальної політики [35, с. 100; 39, с. 73; 69, с. 21; 84, с. 423].

Рішення стосовно передачі конкретних повноважень органам місцевого самоврядування мають прийматись з урахуванням принципу субсидіарності, тобто для забезпечення максимального наближення надання суспільних послуг до їх безпосередніх споживачів. Головним питанням тут є визначення кола споживачів у територіальному аспекті, які отримують вигоди від споживання суспільних благ. Адже поряд із загальнонаціональними суспільними благами, такими як національна безпека і оборона, фундаментальні наукові дослідження тощо, існують інші суспільні блага, які споживаються на географічно обмеженому просторі, наприклад, вуличне освітлення, протипожежна охорона, дороги і т. ін. Відповідно, ці послуги мають постачатись органами управління: центральними, регіональними або місцевими, компетенція яких поширюється на цю територію. Такі просторові характеристики суспільних послуг виступають однією з ключових передумов створення багаторівневих територіальних систем управління [89, с. 446-447].

Децентралізація охоплює різні сторони суспільного життя і супроводжується проведенням низки реформ. Фіскальна децентралізація - це “... процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління” [21, с. 21]. У бюджетно-податковій сфері здійснюється перегляд компетенції органів місцевого самоврядування різних рівнів та виконавчої влади, впорядковується розподіл

бюджетних видатків, зазнає змін склад загальнодержавних і місцевих податків, розширюються права органів місцевого самоврядування стосовно місцевого оподаткування. Однак, як зазначають фахівці, у багатьох країнах ці зміни відбуваються несинхронно. У більшості країн з трансформаційною економікою центральний уряд з метою зменшення дефіциту державного бюджету та досягнення тимчасової макроекономічної стабілізації переносить зобов'язання щодо фінансування деяких видатків на органи місцевого самоврядування, не надаючи відповідних ресурсів, а інколи навіть спрямовує у державний бюджет деякі доходи, що надходили в місцеві бюджети [80, с. 5; 94; 95; 96, с. 3]. При цьому децентралізація може сприяти не тільки підвищенню ефективності надання суспільних благ, але й призвести до збільшення бюджетних витрат [37, с. 54].

Не розглядаючи тут вплив таких рішень на середньо- та довгострокову макроекономічну стабільність, зазначимо, що такі дії призводять до виникнення вертикальних фіскальних дисбалансів. Адже на практиці надзвичайно складно оцінити потребу в бюджетних коштах на фінансування закріплених повноважень. Окрім цього з'являються нові функції, які раніше не здійснювалися органами місцевого самоврядування (наприклад, охорона довкілля) і які делегуються цим органам центральним урядом [48, с. 23; 62, с. 168]. На сьогодні розробка механізму фінансування делегованих повноважень в Україні залишається надзвичайно актуальною. Доцільно також зауважити, що під час структурних змін в економіці територіальна диференціація розвитку завжди збільшується, особливо в період відновлення економічного зростання.

Під вертикальним фіскальним дисбалансом розуміють “невідповідність між обсягами бюджетних ресурсів того чи іншого рівня влади, регіонального або місцевого, та обсягами завдань і обов'язків, які на нього покладаються в процесі розподілу компетенції між центральною, регіональною та місцевою владами. Вертикальний фіскальний дисбаланс означає недостатність фінансових ресурсів певного рівня влади для забезпечення громадських і державних послуг у межах його завдань [66, с. 106]. Вертикальну фіскальну незбалансованість звичайно пояснюють тим, що вона потенційно закладена в будь-якій моделі бюджетної системи внаслідок відмінності у функціях, що виконуються різними рівнями влади.

На відміну від вертикальних фіскальних дисбалансів горизонтальні пов'язані з різним забезпеченням територіальних бюджетів одного й того ж рівня. Горизонтальний фіскальний дисба-

ланс - це невідповідність між видатковими зобов'язаннями і бюджетними доходами органу місцевого самоврядування за умови, що на території його юрисдикції встановлене податкове навантаження за власними доходами на рівні середнього по країні [68, с. 11]. Тобто виникнення горизонтальних дисбалансів безпосередньо не залежить від економічної поведінки чинної місцевої влади, а зумовлюється нерівномірністю розміщення виробничих та соціальних об'єктів, що сформувалася внаслідок дії низки факторів.

Причинами значних відмінностей у формуванні доходів та у складі видатків є:

- природно-кліматичні умови;
- екологія території;
- розташування населених пунктів;
- наявність шляхів сполучення;
- чисельність та віковий склад населення;
- розвиток місцевої економіки та її спеціалізація;
- стан соціальної та побутової інфраструктури тощо [29, с. 251].

Вплив цих та інших факторів визначає різну потребу та вартість надання суспільних послуг в окремих територіальних одиницях. Так, з урахуванням екологічної забрудненості вищі витрати мають східні області України та території радіаційного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи; зростають ціни на послуги у столиці країни та великих міських агломератах. Комплексна дія зазначених факторів проявляється у диференціації обсягів виробленої валової доданої вартості (ВДВ) у розрахунку на одну особу населення держави.

Так, згідно з наведеними у додатку 1 даними, у 2002 р. варіаційний розмах цього показника складає 11143 грн, максимальне його значення отримане у м. Києві, що перевищує середній показник по Україні у 3,2 раза, тоді як мінімальне значення - у Тернопільській області - складає лише 55% середнього, відношення максимального значення до мінімального становить 5,8 раза. Відносне коливання даних навколо середнього значення (коефіцієнт осциляції) становить 2,6 раза. Коефіцієнт варіації, розрахований за незгрупованими даними, складає 49,7% (див. додаток 2). Розраховані показники варіації свідчать про значне коливання виробництва ВДВ на території країни. П'ять регіонів, що мають найбільші значення аналізованого показника, включають м.Київ, Донецьку, Дніпропетровську, Полтавську і Запорізьку області. Найменші значення спостері-

гаються в Тернопільській, Чернівецькій, Закарпатській, Житомирській, Черкаській областях.

Від обсягу виробленої ВДВ прямо залежать обсяги податкових надходжень місцевих бюджетів. Порівняно із ВДВ податкові надходження місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу різняться ще більше. Так, відношення максимального значення (у м. Києві) до середнього становить 4,2 раза, мінімальне значення (у Тернопільській області) складає лише 43% середнього, співвідношення граничних значень - 9,8 раза, коефіцієнт осциляції - 3,8 раза, коефіцієнт варіації - 70,3% (див. додаток 3).

Відмінності в ступені варіації двох показників можна пояснити неоднаковим податковим навантаженням у різних адміністративно-територіальних одиницях. Зіставляючи місця за обома показниками (ранжирування здійснене від максимуму до мінімуму), можна виявити майже цілковитий збіг або невеликі відхилення по більшості регіонів. Значні розбіжності мають місце в Автономній Республіці Крим (АРК), м. Севастополі, Івано-Франківській та Черкаській областях.

Якщо аналізувати причини таких розбіжностей у виробництві ВДВ і податкових надходженнях до місцевих бюджетів, то необхідно зазначити, що вони зумовлені нерівномірним розміщенням виробничої бази по регіонах, концентрацією виробництва й капіталів у східних регіонах і столиці країни, галузевою спеціалізацією, неоднаковою адаптацією різних територій до змін соціально-економічного середовища\* . “Часто така різниця пояснюється не стільки диференціацією економічної поведінки мешканців регіону, скільки загальнодержавною політикою минулих років, яка формувала територіальні пропорції на основі централізованих рішень” [76, с. 314].

Горизонтальні фіскальні дисбаланси можуть виникати через те, що окремі території мають більші потреби, ніж інші. Так, наприклад, структура населення за віковим складом визначає потреби в бюджетних коштах для фінансування видатків на дошкільні навчальні заклади (за більшої частки дітей дошкільного віку), середню освіту (за більшої частки дітей шкільного віку), соціальні заходи (за більшої частки пенсіонерів) та інші.

Однією з підстав здійснення державної політики фінансового вирівнювання є забезпечення єдиного стандарту споживання

---

\*В Автономній Республіці Крим розбіжності були б ще більшими, якщо взяти до уваги надходження акцизного збору.

основних суспільних благ для всіх мешканців країни, незалежно від місця їх проживання. Мова йде, насамперед, про такі суспільні блага, як послуги у сфері житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти. Для забезпечення надання цих суспільних послуг на гарантованому державою встановленому рівні використовуються соціальні норми й нормативи, розробка і затвердження яких передбачені Законом України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” від 05.10.2000 року.

Згідно з цим законом “державні соціальні гарантії та державні соціальні стандарти і нормативи є основою для розрахунку видатків на соціальні цілі та формування на їх основі бюджетів усіх рівнів та соціальних фондів, міжбюджетних відносин, розробки загальнодержавних і місцевих програм економічного й соціального розвитку” [54, с. 6-7]. Однак на сьогодні в Україні відсутня система спеціально розроблених і затверджених соціальних норм і нормативів. Не можна назвати такими “фінансові нормативи бюджетної забезпеченості”, що використовуються для розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів, тому що вони фактично не є нормативами витрат фінансування для забезпечення потреб на рівні, не нижчому від державних соціальних стандартів і нормативів, а “розраховуються виходячи із загальних ресурсів зведеного бюджету України і місцевих бюджетів” [55, с. 11]. Зрозуміло, що ці ресурси на сьогодні в Україні не достатні для фінансування на належному рівні надання суспільних послуг.

Одна з підстав виникнення фіскальних дисбалансів і здійснення державної політики фінансового вирівнювання полягає в компенсації “зовнішніх” ефектів та міжрегіональних ефектів “переливу”. Виникнення таких ефектів пов'язане з нееквівалентністю між витратами й корисністю одночасно в регіоні-виробнику суспільних благ і регіоні-споживачі “зовнішніх” ефектів. Прикладами можуть бути системи контролю забруднення довкілля, вища освіта, міський громадський транспорт, розвиток туристичних послуг тощо. Така незбалансованість зумовлює неефективне переміщення виробничих факторів і ще більше загострює міжтериторіальні відмінності. Тому центральний уряд повинен здійснювати державну політику, спрямовану на інтерналізацію “зовнішніх” ефектів та їх рівномірний розподіл між різними регіонами. При цьому виникає проблема оцінки розмірів “зовнішніх” ефектів та їх справедливого розподілу.

Здійснюючи політику фінансового вирівнювання уряд робить внесок у політику стабілізації, що “полягає у реалізації програм зайнятості місцевого населення та програм, спрямованих на перерозподіл ресурсів” [18, с. 499]. Така політика направлена на покращення економічних умов і бізнес-середовища для сприяння економічному зростанню за рахунок максимально ефективного використання місцевих ресурсів суб’єктами економічної діяльності і державними інституціями.

Для досягнення основних макроекономічних цілей (у першу чергу, таких як економічне зростання, повна зайнятість ресурсів, економічна ефективність, соціальна справедливість) зусиль одного центрального уряду замало, вони повинні докладатись на всіх рівнях державної влади та місцевого самоврядування. Але оскільки досягнення макроекономічних цілей є завданням центрального уряду, то фінансування відповідних видатків на місцевому рівні має здійснюватись за рахунок централізованих коштів у вигляді міжрівневих фінансових трансфертів.

Отже, у теорії державних фінансів виділяють наступні підстави для здійснення державою політики фінансового вирівнювання:

- 1) фіскальна незбалансованість по вертикалі;
- 2) відновлення горизонтального фіскального балансу;
- 3) гарантоване постачання суспільних благ;
- 4) нейтралізація зовнішніх ефектів та “міжмуніципальних ефектів “переливу”;
- 5) внесок у політику стабілізації й економічний розвиток;
- 6) макроекономічні цілі [18, с. 497-499].

Таким чином, фінансова система країни об’єктивно зумовлює необхідність розробки та реалізації державної політики фінансового вирівнювання. Обов’язок здійснення такої політики зафіксовано в Європейській хартії місцевого самоврядування. Зокрема, там зазначається, що “захист більш слабких у фінансовому відношенні місцевих влад вимагає запровадження процедур усунення фінансових диспропорцій або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не повинні зменшувати свободу дій, які місцеві влади можуть здійснювати в межах їхньої власної сфери компетенції” [24, с. 74].

Розробка й реалізація державної політики фінансового вирівнювання має ґрунтуватись на об’єктивній оцінці міжтериторіаль-

них відмінностей у бюджетній забезпеченості, потреб у фінансових коштах, динаміки основних показників соціально-економічного розвитку. Сучасний етап розвитку України характеризується значними масштабами соціально-економічної диференціації територій, поглибленням розривів за рівнями добробуту і забезпеченістю суспільними послугами між обмеженою кількістю населених пунктів (у столиці держави та адміністративних центрах) і рештою території (сільська місцевість, моноспеціалізовані міста тощо). На збільшення міжтериторіальної диференціації накладають відбиток процеси системної трансформації вітчизняної економіки, які супроводжуються її структурною перебудовою.

Для поліпшення ситуації необхідно розробляти та реалізовувати адекватну державну політику, спрямовану на поступове зменшення критичної диспропорційності у соціально-економічному становищі територій. Актуальність зазначених проблем зумовлює підвищений інтерес науковців до дослідження причин і факторів міжтериторіальної економічної диференціації, вибору й обґрунтування системи показників, методик визначення рівня диференціації та типологізації регіонів, діагностування проблемних (депресивних) територій, розробки концептуальних засад формування дієвого механізму державного регулювання, встановлення обсягів і меж централізованої фінансової допомоги для подолання суттєвих диспропорцій та прискорення економічного розвитку проблемних територій.

З огляду на зазначені питання на особливу увагу в межах цього дослідження заслуговують праці таких відомих науковців, як [1; 14; 36; 40; 44; 46; 47]. У цих працях обґрунтовуються різні підходи та методики оцінки соціально-економічного стану територій країни, побудовані на використанні широкого спектра показників, зважаючи на багаточинниковість територіального розвитку, врахування яких при організації міжбюджетних відносин дозволяє розглядати останнє в комплексному взаємозв'язку із завданнями державного регулювання територіального розвитку. У такому аспекті проблема міжбюджетних відносин переходить із площини суто бюджетних питань у сферу досліджень регіоналістики, яка “розглядається як сукупність міждисциплінарних досліджень економічних, соціальних, політичних, географічних та інших чинників впливу на регіональний розвиток, які разом і утворюють регіональну проблематику” [7, с. 17]. Коло завдань цієї галузі знань може бути окреслене так: систематизація основних факторів, що зумовлюють міжрегіональну економічну диференціацію, і на цій основі розробка кон-



цептуальних засад її дослідження; обґрунтування теоретичних і методологічних підходів до аналізу чинників (внутрішніх і зовнішніх, сприятливих і загрозливих) соціально-економічного розвитку регіонів, порівняльної динаміки економічного зростання в регіонах; розробка методів комплексної інтегрованої оцінки соціально-економічного становища регіонів, виявлення проблемних територій; удосконалення чинних та моделювання нових механізмів державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів [47, с. 26].

Визначаючи джерела виникнення міжтериторіальної диференціації, дослідники виділяють різні фактори. Саму наявність регіонального поділу всередині країни вже називають свідченням потенційної або реальної нерівноваги, нерівномірності регіонального розвитку як вияву географічних відмінностей в умовах життя, праці, в житлово-побутових умовах [7, с. 18]. Однак не лише сформованим територіальним поділом винятково пояснюються відмінності в соціально-економічному розвитку окремих територій. Сучасна міжтериторіальна диференціація є, з одного боку, результатом попереднього розвитку, а з другого - це динамічний процес, зумовлений "низкою внутрішніх причин і впливом комплексу зовнішніх факторів регіонального розвитку" [47, с. 18].

У науковій літературі комплекс причин і факторів міжрегіональної економічної диференціації поділяють на внутрішні та зовнішні [28, с. 90-91; 47]. До зовнішніх включають: макроекономічні фактори (темпи інфляції, рівень і динаміка валютного курсу, розмір і стабільність тарифів на послуги природних монополій, ставка рефінансування центрального банку); стан нормативно-правової бази державного регулювання економіки; чинний механізм державного регулювання економіки (рівень податкового навантаження, величина митних тарифів, масштаби пільг, загальний рівень лібералізації економіки тощо); сформована система міжбюджетних відносин; зовнішньоекономічні фактори (кон'юнктура на світовому та вітчизняному ринках, тарифні та нетарифні обмеження експорту в країні та імпорту в країнах - торговельних партнерах) [47, с. 18-19].

Зазначене можна справедливо розглядати і як чинники міжрегіональної економічної диференціації в Україні. Безпосередній характер впливу цієї групи факторів на розвиток окремого регіону визначається галузевою структурою його економіки, орієнтацією виробників на зовнішній чи внутрішній ринки, вітчизняних чи зарубіжних постачальників тощо.

Незважаючи на значення впливу зовнішніх факторів, найбільша увага приділяється комплексу внутрішніх (територіальних) факторів, до яких зараховують: рівень накопиченого економічного потенціалу; загальний рівень сукупного регіонального попиту; ступінь розвитку в регіоні ринкової, виробничої та соціальної інфраструктури; забезпеченість трудовими ресурсами з урахуванням їх кваліфікації; забезпеченість регіону найважливішими природними ресурсами (мінерально-сировинні й паливно-енергетичні, лісні та водні ресурси, сільськогосподарські угіддя тощо); рівень енергозабезпеченості регіону; рівень розвитку сектора інформаційних і комунікаційних послуг; фактичний ступінь диверсифікації структури регіональної економіки; ступінь завершеності в регіоні структурних та інституційних реформ [47, с. 20].

Поділ факторів на такі дві групи є доцільним, оскільки дозволяє визначити рівень управління - загальнодержавний, регіональний чи місцевий, - на якому необхідно вживати заходів щодо пом'якшення впливу негативних факторів та посилення дії сприятливих. Це також дає змогу встановити рівень відповідальності за питання місцевого розвитку, оскільки його динаміка детермінується як рішеннями місцевої влади, так і загальнодержавною політикою. В умовах структурних трансформацій економіки всередині країни окремі регіони можуть випереджати інші за розмахом та глибиною проведених реформ, а отже - мати кращий результат у вигляді високих темпів зростання економіки та збільшення податкового потенціалу.

У контексті розробки ефективної політики регулювання міжбюджетних відносин найбільший інтерес у сфері досліджень регіоналістики викликають методики оцінки соціально-економічного стану регіонів та динаміки їх розвитку, адже їх результати необхідно враховувати при визначенні обсягів і напрямів надання трансфертів між бюджетами. Різноманітність методичних прийомів, що застосовуються для вирішення цих питань, привела до виокремлення з регіоналістики підгалузі - регіональної діагностики. Останню визначають як "сукупність спеціальних інформаційно-аналітичних технологій, що дозволяють: а) описати досліджувані регіональні ситуації і проблеми в системі характерних для них ознак (параметрів, показників); б) ідентифікувати ці ситуації і проблеми, тобто "прив'язати" їх до відомих типологічних груп; в) дати кількісну та якісну оцінку цим ситуаціям і проблемам, інакше, поставити остаточний діагноз; г) встановити й оцінити внутрішні та зовнішні при-

чини продіагностованих станів” [36, с. 65-66]. Основне призначення регіональної діагностики полягає у виробленні державної політики, адекватної отриманим результатам, щодо подолання негативних явищ у соціально-економічному розвитку територій.

Розглянуті фактори міжрегіональної економічної диференціації враховуються в методиках оцінки соціально-економічного стану територій. У науковій літературі розроблена чимала кількість таких методик, побудованих на використанні одного чи комплексу показників, що відбивають різні аспекти територіального розвитку: економічні, соціальні, демографічні, екологічні, географічні тощо [3; 53; 96; 98; 109; 111]. Зрозуміло, що врахування в методиці якомога більшої кількості показників повніше відображає соціально-економічний стан кожної території, дозволяє розробляти адекватні заходи для подолання проблемних тенденцій у різних сферах територіального розвитку. При врахуванні в методиці великої кількості показників для них встановлюють вагові коефіцієнти, що визначають пріоритетність одних параметрів перед іншими. “Вагові коефіцієнти при цьому встановлюються на основі або факторного аналізу, або експертних оцінок” [14, с. 371].

Однак здійснення таких оцінок передбачає використання значного масиву статистичних даних, суттєвих адміністративних витрат, пов’язаних із збиранням, накопиченням, зберіганням, обробкою даних. Наявна статистична інформація про соціально-економічний стан адміністративно-територіальних одиниць України, що розміщується в статистичних щорічниках, подана лише в розрізі областей та міст Києва і Севастополя. На сьогодні, коли розрахунок міжбюджетних трансфертів здійснюється безпосередньо для районних бюджетів та міст обласного значення, застосування великої кількості даних для таких розрахунків виявляється проблемним. Тому в цьому випадку перевага має надаватись методикам, що використовують невелику кількість інтегрованих показників.

Для розробки окремих напрямів державної політики, спрямованої на подолання суттєвих міжтериторіальних відмінностей, використовуються різні показники, що характеризують ключові аспекти територіального розвитку, зокрема: “регіональна динаміка зарплати і доходів, регіональні відмінності у рівнях безробіття, в можливостях одержання освіти тощо, показники, так чи інакше пов’язані з характеристиками стану і тенденцій розвитку економіки регіонів” [7, с. 19]. Використання таких показників дозволяє відтворити цілісну картину, що відбиває поточний соціально-еконо-

мічний стан кожної території, порівняти індикатори рівня життя населення, зобразити динаміку їх розвитку, згрупувати території за цими ознаками для розробки необхідних регулюючих дій з боку держави.

Вибір показників, за якими оцінюється соціально-економічне становище територій, зумовлюється цілями використання результатів оцінки. Серед них виділяються наступні: 1) методики оцінки соціально-економічного розвитку регіонів - для визначення обсягів фінансової підтримки регіональних бюджетів; 2) діагностика потенціалу муніципальних утворень - для встановлення розмірів дохідної бази муніципалітетів; 3) “координатна” діагностика - для оцінки та зіставлення рівнів інвестиційного потенціалу й інвестиційного ризику регіонів; 4) регіональна діагностика для бізнес-цілей; 5) гуманітарна діагностика - для оцінки соціального добробуту населення, рівня і якості його життя як головних цілей регіонального розвитку [36, с. 71-78].

Для цілей фінансового вирівнювання слугують методики оцінки соціально-економічного розвитку територій, що передбачають використання офіційних статистичних даних. Застосовувані методики мають гарантувати “прозорість результатів, простоту виконання і повну співставність параметрів по кожному регіону” [36, с. 71]. У вітчизняній науковій літературі розроблено кілька таких методик [3; 46], але жодна не закріплена у нормативно-правових актах. Спробою можна назвати методику визначення депресивних територій, запропоновану у проекті закону “Про стимулювання розвитку регіонів”. Зокрема, для встановлення статусу депресивного використовуються показники: ВДВ на одну особу - для регіонів (територія Автономної Республіки Крим, міст Києва та Севастополя, області); середній рівень безробіття, зайнятості у промисловості та обсягу промислового виробництва на одну особу - для промислових районів; щільність сільського населення, природний приріст населення та частка зайнятих у сільському господарстві - для сільських районів; середній рівень безробіття, зокрема довготривалого, та рівень середньої заробітної плати - для міст обласного значення. Депресивними пропонується визнавати території, в яких наведені показники мають максимальне або мінімальне значення залежно від напрямку оптимізації показника, а також коли відповідні показники розвитку відповідають одночасно всім встановленим критеріям [59].

Застосування такої методики робить проблемним визначення статусу депресивних для тих груп територій, для яких встанов-

лено не один показник (промислові, сільські райони, міста обласного значення), адже дуже рідко територія займає найгірше становище за всіма показниками одразу. У проекті закону не припускається така можливість і відповідно не пропонується спосіб встановлення статусу депресивності у цьому випадку. Доцільно було б встановити пріоритетність одних показників поряд з іншими: для промислових районів це може бути обсяг промислового виробництва на одну особу, для сільських - частка зайнятих у сільському господарстві, для міст обласного значення - рівень середньої заробітної плати. Отже, запропоновану методику слід доопрацювати, використовуючи теоретичні здобутки вітчизняних науковців та зарубіжний досвід.

Для цілей регулювання міжбюджетних відносин типологізація територій має здійснюватись на основі порівняння бюджетних доходів у розрахунку на душу населення, рівнів і динаміки податкових надходжень та податкового навантаження на економіку, врахування відмінностей у видаткових потребах та цінах на суспільні послуги. Надання міжбюджетних трансфертів на вирівнювання бюджетної забезпеченості, на нашу думку, має відбуватись диференційовано відповідно до групування територій, зробленого за наведеними показниками. При цьому мають бути встановлені різні ступені вирівнювання для кожної групи. Застосування такої методики дозволить стимулювати зусилля місцевої влади з мобілізації доходів у власні бюджети. До сьогодні в Україні така методика не розроблена і не застосовується.

### ***1.3. Фінансове вирівнювання міжтериторіальних диспропорцій у розподілі бюджетних ресурсів***

Згідно з європейськими стандартами фінансове вирівнювання є однією з необхідних умов податкової децентралізації та розвитку місцевого самоврядування. Воно сприяє досягненню цілей економічної стабільності та проведенню політики стійкого і збалансованого розвитку територій, дозволяє запропонувати громадянам співставний асортимент послуг і рівень обслуговування. Разом з тим фінансове вирівнювання не повинне позбавляти більш багаті території стимулів до активізації діяльності в сфері оподаткування і не призводити до передачі зібраних коштів іншим органам місцевого самоврядування.

У зарубіжних країнах під фінансовим вирівнюванням розуміють систему інструментів та заходів щодо усунення фіскальних дисбалансів шляхом перерозподілу фінансових ресурсів по вертикалі бюджетної системи і по горизонталі між територіальними одиницями. Метою фінансового вирівнювання є досягнення такого стану, коли обсяг місцевих податків відтворює лише результат власного вибору громади, але ніяк не відбивається на рівні наданих місцевою владою послуг, на ефективності використання ресурсів чи на економічному результаті діяльності місцевої влади [26]. Основними складовими системи фінансового вирівнювання є вирівнювання доходів місцевих бюджетів та вирівнювання бюджетних видатків.

Що стосується такого інструменту системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування як трансферти, згідно з європейськими стандартами при їх застосуванні перевага має надаватися дотаціям (субсидіям нецільового призначення). Сукупний обсяг дотацій повинен визначатись на формульній основі із застосуванням критеріїв, що враховують такі чинники, як економічне зростання і збільшення рівня витрат, особливо в тих випадках, коли обсяг власних ресурсів органів місцевого самоврядування та їх можливості вільно розпоряджатись цими ресурсами не дозволяють скоригувати рівень ресурсів для компенсації зростання витрат, обумовленого економічними чинниками. Держава повинна гарантувати органам місцевого самоврядування певну стабільність динаміки сукупного обсягу дотацій. Цей принцип має бути закріплений у законодавчому порядку або в рамках механізмів, що передбачають забезпечення економічної стабільності при співпраці органів управління всіх рівнів.

Формула дотації вирівнювання дає змогу об'єктивно оцінити потребу в централізованій підтримці. Дуже важливим є набір чинників, що входять до формули, оскільки ступінь реальності основних показників є необхідною умовою розрахунку обсягів дотації вирівнювання. З цією метою застосовується науково обґрунтована система коригуючих коефіцієнтів та проводиться щорічне уточнення формули.

Критерії виділення дотацій повинні, як правило, бути чітко сформульовані, відповідати правовій базі і не мати довільного характеру. Це дозволить органам місцевого самоврядування наперед розрахувати суму дотацій, яку вони отримають, і відповідно скоригувати свої бюджети. Формули для обчислення обсягів до-

тацій повинні містити коефіцієнти, що відтворюють місцеві потреби у витратах. Вони, згідно з європейськими стандартами:

- мають бути об'єктивними і не контролюватись безпосередньо органами місцевого самоврядування;
- не повинні впливати на вільний вибір органів місцевого самоврядування в межах ресурсів, які вони мають у своєму розпорядженні;
- не повинні впливати на органи місцевого самоврядування, зважаючи на спроби раціоналізації управління своїми службами з метою підвищення їх ефективності;
- не повинні штучно стимулювати дії, що суперечать цілям місцевої відповідальності та ефективності надання послуг;
- мають ураховувати, наскільки це можливо, демографічні, географічні, соціальні й економічні особливості, що обумовлюють відмінності у рівні витрат.

Формули розрахунку обсягів дотації вирівнювання повинні відповідати таким умовам:

- значення, що надається окремим показникам, має визначатись на основі об'єктивних даних про зміну витрат, викликану зміною цих показників;
- оцінка потреб має здійснюватися спільно з представниками зацікавлених органів місцевого самоврядування або їхніх асоціацій, визначати й оцінювати наслідки таких довільних розв'язань;
- формули повинні бути простими, що полегшує їхнє розуміння і підвищує відповідальність, але водночас достатньо повними й точними;
- формули повинні залишатись, по можливості, стабільними, щоб органи місцевого самоврядування могли готувати довгострокові прогнози й зміна передбачуваних потреб відображала реальні зміни у фінансовому становищі органів місцевого самоврядування.

Стосовно такого інструменту системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування, як трансферти у формі субвенцій (субсидій цільового призначення) у документах Ради Європи зазначається, що вони обмежують органи місцевого самоврядування у вільному виборі політики і є не такими ефективними, як дотації. Відповідно, використання субвенцій має обмежуватись, як правило, випадками, коли вони необхідні для досягнення наступних цілей:

- спільного фінансування капіталовкладень у рамках політики збалансованого і стійкого територіального розвитку;

- забезпечення надання певних видів державних послуг на місцях на рівні, що є характерним для всієї території країни;
- компенсації за виконання певних обов'язків на користь центральних органів управління, яка може негативно позначитись на пропозиції населенню певних місцевих видів послуг;
- фінансування певних видів послуг населенню або компенсації витрат, яких органи місцевого самоврядування зазначають при здійсненні повноважень, делегованих їм центральним урядом [92].

Якщо основою класифікації бюджетних трансфертів уважати їх джерела, механізми розподілу та ступінь свободи використання, то можна визначити найбільш загальні особливості системи бюджетних трансфертів як такої. Формування фонду бюджетних трансфертів може здійснюватись як:

- часткові відрахування від одного або кількох податків, що надходять до держбюджету;
- щорічні асигнування держбюджету;
- обсяг видатків місцевих колективів.

Огляд джерел фонду бюджетних трансфертів поданий на схемі (див. табл. 3).

Таблиця 3

### Джерела фонду бюджетних трансфертів у різних країнах

Країна	Види бюджетних трансфертів	Джерела бюджетних трансфертів
Німеччина	Додаткові дотації Допомога на інвестиції Дотації на виконання спільних завдань Структурний фонд	2 відс. суми ПДВ, сплачується з федеральної частки Залежно від місцевих видатків --- " --- --- " ---
Росія	Бюджетна дотація Бюджетні субвенції Федеральний трансферт Чисті взаєморозрахунки	Бюджетні асигнування --- " --- 15 відс. надходжень до держбюджету Залежно від місцевих видатків
Франція	Глобальна дотація на фінансування Дотації на компенсацію податкових пільг Глобальна дотація на устаткування Компенсація ПДВ Спеціальні субвенції	Щорічна індексована частка ПДВ Бюджетні асигнування, частка податку на прибуток Залежно від місцевих видатків Бюджетні асигнування Залежно від місцевих видатків
Швеція	Незв'язані субсидії Цільові дотації	Бюджетні асигнування Залежно від місцевих видатків
Польща	Загальні субвенції Цільові дотації	Частка до бюджетних видатків держави Бюджетні асигнування залежно від місцевих видатків
Латвія	Бюджетні субсидії Субсидії з фонду вирівнювання Цільові гранти	Бюджетні асигнування Частка прибуткового податку Бюджетні асигнування
Литва	Бюджетні дотації Спеціальні субсидії	Бюджетні асигнування --- " ---



Загалом вважається, що найстабільнішою частиною бюджетних трансфертів є ті, джерело яких прив'язане до доходів бюджету, хоча повної стабільності такий підхід не дає. На наш погляд, найбільшу стабільність з огляду на джерело дотацій мають дотації у Франції (зокрема, глобальна дотація на функціонування). У країнах зі стабільною економікою бюджетні трансферти, що мають природу бюджетних дотацій, фінансуються саме з такого джерела (ФРН, Франція). Такого підходу намагаються дотримуватись і в Росії.

Що стосується зв'язаних бюджетних трансфертів, то найбільш прийнятним для них джерелом є видатки бюджету залежно від обсягу місцевих видатків. Як правило, країни з трансформаційною економікою (Латвія, Литва) не в змозі забезпечити стабільного джерела бюджетних трансфертів, а тому надають перевагу бюджетним асигнуванням, обсяг яких залежить від можливостей бюджету та політичного фактора.

Світова практика виділяє такі методи розподілу бюджетних трансфертів:

- пропорційно фінансовій силі (доходам) місцевого колективу;
- розробка багатофакторної формули;
- компенсація фактичних видатків місцевих колективів;
- виокремлення частини річного бюджету місцевого колективу.

Для розподілу бюджетних дотацій найчастіше застосовуються другий та четвертий методи; для зв'язаних бюджетних трансфертів - перший та третій. Огляд методів розподілу бюджетних дотацій, що практикується у різних країнах, відображено на схемі (див. табл. 4).

Таблиця 4

### Методи розподілу бюджетних дотацій у різних країнах

Країна	Види дотацій	Методи розподілу
Німеччина	Додаткові дотації	Частина річного бюджету - у розмірі сум, необхідних для доходної бази до середнього рівня, та як фіксовані суми
Росія	Бюджетна дотація Федеральний трансферт	Частина річного доходу Формула
Франція	Глобальна дотація на функціонування Дотація на компенсування додаткових пільг Фонд компенсації ПДВ	Формула Згідно з фактичним розміром витрат (компенсація) Компенсація частини видатків на капіталовкладення
Польща	Субвенція генеральна	Формула
Швеція	Незв'язана субсидія	Формула
Латвія	Бюджетні субсидії Субсидії з фонду вирівнювання	Формула Формула
Литва	Дотації	Частина річного бюджету

Як видно зі схеми, при розподілі дотацій більшість країн надає перевагу формулам, оскільки вони дають змогу об'єктивніше оцінити потребу місцевого бюджету в централізованій підтримці. Однак сама по собі формула ще не вирішує всі проблеми, тому що дуже важливим є набір критеріїв, урахованих у ній, та значення їх ваги. За винятком Франції і Швеції в усіх країнах мало не щорічно здійснюється перегляд та уточнення формул. Проте у Франції та Швеції точаться жваві суперечки стосовно правомірності включення до формули певних показників.

Ступінь свободи місцевих органів влади у використанні вертикальних трансфертів визначається співвідношенням між зв'язаними бюджетними трансфертами (субвенції та субсидії) і незв'язаними (дотації). Чим істотнішою є частка бюджетних дотацій у загальній сумі бюджетних трансфертів, тим більшу свободу мають місцеві колективи. Як видно з табл. 5, у країнах зі стабільною економікою та розвинутими традиціями самоврядування саме бюджетні дотації відіграють головну роль (Німеччина, Франція, Швеція), тоді як у країнах, що трансформуються, найчастіше - зв'язані трансферти (Польща, Латвія, Росія).

Загалом про оптимальне співвідношення між формами бюджетних трансфертів навряд чи можна говорити, оскільки це залежить від особливостей кожної окремої країни, хоча певна тенденція до глобалізації в цій сфері господарських відносин у світі існує.

*Таблиця 5*

**Співвідношення різних видів бюджетних трансфертів  
(у % до доходів місцевих колективів)**

Країна	Усього бюджетних трансфертів	У тому числі	
		Дотації	Субвенції та субсидії
Німеччина			
землі	3,1	1,4	6,7
общини	41,6	31,0	10,6
Росія	20,1	2,4	17,7
Франція	23,0	15,3	7,7
Швеція			
муніципалітети	20	15,0	5,0
лени	17	11,0	6,0
Польща	29,2	11,9	17,3
Латвія	61,7	9,2	52,5
Литва	8,7	5,7	3,0

Слід зазначити, що в багатьох країнах бюджетні дотації застосовуються як інструмент вирівнювання, хоча останнє може здійснюватись і безпосередньо між територіальними колективами. Найбільшого рівня розбудови цих інструментів досягли у Німеччині та Швеції (див. табл. 6).

Таблиця 6

**Наявність спеціальних механізмів фінансового вирівнювання серед місцевих колективів різних країн**

Країна	За рахунок бюджетних трансфертів	За рахунок горизонтального перерозподілу
Німеччина	Додаткові дотації	Горизонтальні трансферти
Росія	Фонд підтримки регіонів	---
Франція	Дотація рівномірного розподілу	Фонд солідарності територіальних колективів
Швеція	Гарантована доходна база	Міжмуніципальні вирівнювальні платежі
Польща	Субвенція на вирівнювання	---
Латвія	Фонд вирівнювання	Фонд взаємної допомоги

Ефективність функціонування системи бюджетних трансфертів в окремих країнах прямо пов'язана зі ступенем досконалості та усталеності нормативної бази, що їх регулюють. Рівень нормативної бази регулювання цих питань дуже відрізняється. Серед країн зі сформованою базою, яка переглядається дуже рідко, можна відзначити Німеччину, Францію, Швецію. Так, у Німеччині визначення основних видів бюджетних трансфертів землям закріплені в основному Законі (так звана Фінансова Конституція). Механізм надання бюджетних трансфертів визначається спеціальними законами (“Про вирівнювання різної економічної сили земель”, “Про фінансову допомогу Федерації”, законами про окремі види грошових виплат, віднесених до спільної компетенції). У Франції основні види бюджетних трансфертів визначаються спеціальними законами, які зведені в Адміністративний кодекс місцевого самоврядування, Кодекс комун тощо.

Розглянемо особливості побудови системи фінансового вирівнювання зарубіжних країн (розвинених і постсоціалістичних) на основі багатофакторної формули, а також алгоритми пропорційного перерозподілу фінансових ресурсів [53].

**В Іспанії** дотації надаються центральним урядом і є найбільш вагомим джерелом доходів для місцевої влади. Національний фонд муніципального співробітництва фінансується на основі щорічного розрахунку цільових дотацій. Цільові дотації розподіляються відпо-

відно до чисельності населення (70%), загального збору податків (25%) та наявності суспільних шкіл (5%). Діюча формула фінансового перерозподілу [81] така:

$$G' = BG(0,70a'P' / a'P' + 0,25T' / T' + 0,05L' / L'), \quad (1.1)$$

де  $G'$  - дотація, яку отримує муніципалітет,  $BG$  - щорічна дотація, яка виділяється центральним урядом до національного фонду,  $P'$  - кількість населення муніципалітету,  $a'$  - коефіцієнт пристосування, який залежить від кількості населення муніципалітету ( $1 < a < 2.85$ ),  $T'$  - зібрані місцеві податки в муніципалітеті,  $L'$  - кількість суспільних шкіл у муніципалітеті.

До недоліків іспанської моделі можна віднести: проведення муніципальної реформи “згори”; невеликі розміри територіальних громад та низький рівень управління на місцях. Водночас необхідно відзначити, що проблеми фінансової залежності та відсутності фіскальної відповідальності на місцевому рівні менші, ніж на регіональному. Це пояснюється великою різницею в регіональних доходах і намаганням досягти високого ступеня вирівнювання по горизонталі, а також неоднаковим рівнем відповідальності між автономіями.

Основними причинами неефективності фінансового вирівнювання в Іспанії є політичні фактори, а саме: неготовність центрального уряду до політичних наслідків децентралізації та звичка місцевої влади до гарантованих фінансових надходжень без політичних втрат, а скоріше - з політичними здобутками.

Досвід Іспанії є досить повчальним для України, яка перебуває на початку розбудови системи фінансового вирівнювання. Відмова від неприкладного теоретизування в галузі регіональних і місцевих фінансів, розуміння першочерговості вертикального фінансового вирівнювання, розмежування повноважень між рівнями влади, укрупнення низової територіальної одиниці, врахування обмежень політичного характеру - все це допоможе обійти невдачі у процесі фінансового вирівнювання.

У **Франції** формула фінансового вирівнювання використовується для розрахунку глобальної дотації на функціонування територіальної громади. Обсяг глобальної дотації на функціонування територіальної громади розраховується залежно від бюджетних асигнувань минулого року, зважених на індекс споживчих цін, плюс 2/3 зростання валового внутрішнього продукту.

У Франції окрім глобальних дотацій територіальним громадам надаються дотації на благоустрій, сума яких дорівнює різниці між сумою ресурсів, передбачених дотацією глобального функціонування комуни, та сумою попередньо встановленої дотації, передбаченої в розділі “Фінанси комун” Генерального кодексу територіальних громад [71].

У свою чергу, сальдо дотацій на благоустрій розподіляється між дотаціями на міську допомогу та дотаціями на сільську допомогу. Починаючи з 1997 р., щорічне збільшення цього сальдо розподіляється Комітетом місцевих фінансів між дотацією на міську взаємодопомогу та дотацією на сільську взаємодопомогу таким чином, що можна отримувати не менше 45% та не більше 85%. З 1995 р. загальний розмір кредитів для перерозподілу встановлюється в такий спосіб, що частина щорічного зростання дотацій на допомогу сільському господарству складає від 5 до 20%. Друга частина дотацій на цю допомогу сплачується комунам, податковий потенціал яких на душу населення вдвічі нижчий від середнього податкового потенціалу на душу населення в комунах країни.

У практиці фінансового вирівнювання Франції використовуються такі показники, як: щорічна класифікація населення комуни, синтетичний індекс ресурсів і фінансових платежів комуни, фіскальний потенціал комуни на душу населення та ін.

Запозичення методики розрахунку цих показників було б дуже корисним для України. Заслуговує на увагу й той факт, що система фінансового вирівнювання має бути детально, крок за кроком, описана в Кодексі законів про місцеве самоврядування (Муніципальному кодексі).

Як і у Франції, в Данії відбувається перерозподіл фінансових коштів на основі процентних співвідношень рівня перерозподілу фінансових ресурсів. Існує три системи перерозподілу фінансових ресурсів країни на потреби територіальних громад. Перша система охоплює громади всієї країни та включає громади основної (не острівної) частини. Друга являє собою перерозподіл для громад основної частини країни; надходження від цього перерозподілу додаються до надходжень за першою системою перерозподілу. Третя охоплює перерозподіл фінансових ресурсів по регіонах для всіх регіонів країни.

Для здійснення перерозподілу видатків бюджетів територіальних громад визначають потреби кожної громади за об’єктивними факторами. Передбачається, що ці фактори обумовлюють обста-

вини, які визначають обсяг цих потреб у видатках різних громад. На практиці цей перерозподіл не абсолютний. Рівень перерозподілу є таким: 35% фінансових ресурсів розподіляється в межах описаної вище першої системи; додаткові 25% - у межах другої системи перерозподілу фінансових ресурсів; 85% - перерозподіляються на рівні регіонів.

Система перерозподілу за податковою базою збігається із системою перерозподілу у видатковій частині. Податкова база розраховується шляхом додавання податкових надходжень громади, що відповідають прибутковому податку, і надходжень, що відповідають спеціальному податку: сума ділиться на податкову ставку, а до результату додається 7,5% вартості земельних ділянок. Податкова база регіону розраховується шляхом додавання надходжень за прибутковим податком регіону та за земельними податками; сума ділиться на податкову ставку. Рівні перерозподілу є такими: 52% - для перерозподілу на національному рівні, 90% - для громад основної частини країни, 85% - в системі перерозподілу на загальнорегіональному рівні [87].

Заслуговує на увагу методологія обчислення податкової бази регіонів і громади, а також досвід встановлення пропорцій рівномірного перерозподілу фінансових ресурсів держави за такими напрямками, як: перерозподіл потреб, перерозподіл видатків; перерозподіл податкової бази; інші системи субвенцій та фінансового перерозподілу (цільові трансферти).

У **Норвегії** щороку Міністерство у справах місцевих громад публікує документацію і розрахунки для місцевих фінансів, які являють собою План загальних субвенцій та надають інформацію про реальні розрахунки для відповідних комун і областей. Основною метою роботи уряду в галузі місцевих фінансів є досягнення збалансованості між глобальними та асигнованими субвенціями.

Асигновані субвенції пов'язують використання ресурсів місцевою адміністрацією з відповідними службами, що отримали пріоритет в уряді та парламенті. Найчастіше обсяг цих субвенцій залежить від фінансової участі муніципалітетів. Глобальні субвенції гарантують зростання "вільних" доходів, які допомагають комунам найкращим чином виявити свої власні пріоритети.

Для вирівнювання доходів комун використовується загальна субвенція. Всі комуни, в яких обсяги податкових надходжень нижчі за 90% від середнього національного, отримують субвенції для підведення їх до цього рівня. Уряд виходить із сумарних доходів

відповідних областей та комун, що змінюються, відносно середніх цифр, які використовуються у підрахунках. Ці доходи залежать від коливань місцевих податкових надходжень, від дієвості критеріїв розподілу глобальних субвенцій незалежно від того, отримують вони частину асигнованих субвенцій чи ні, збільшилися чи ні мито та орендні надходження або поземельний збір [25].

Досвід фінансового вирівнювання Норвегії свідчить про те, що розподіл сфер відповідальності в галузі фінансового вирівнювання між виконавчою та законодавчою владою є ефективним. Законодавством не розглядається використання асигнованих субвенцій, вирішення цього питання є прерогативою уряду. Принципи, що регулюють виділення та розподіл глобальних субвенцій, теж визначає уряд, але існування цих субвенцій підпорядковане законодавству і парламент обговорює принципи їх розподілу.

У США податкові джерела частково розподілені. Федеральному уряду належить виключне право на мито та поштові збори. Органи влади штатів та місцеві виконавчі органи збирають податки на майно, податки на продаж, платежі за реєстрацію автотранспорту, видобування корисних копалин, санітарні послуги.

Інші податки - на власність і доходи юридичних та фізичних осіб, спадщину та дарування, акцизи - можуть використовуватись усіма рівнями влади на свій розсуд. На рівні штатів основними джерелами податкових надходжень є: обов'язкові внески по соціальному страхуванню (21%), податок із продажів (20%), прибутковий податок (19%), індивідуальні акцизи (10%).

Особливість розподілу джерел податкових надходжень у **Німеччині** полягає в тому, що доходи від податків трьох рівнів влади формуються переважно на основі пайової участі в головних видах податків - індивідуальному прибутковому, податку на прибуток (корпоративному) та податку на додану вартість. Сьогодні вони складають 3/4 податкових надходжень до консолідованого бюджету Німеччини. У федеральному бюджеті спільні податки складають 75% у бюджетах земель - 87%, у місцевих бюджетах - 41%.

Крім цього, на кожному рівні існують виключні права на певні податкові джерела. Федерація залишає за собою повністю податок на нафту, тютюн, спирт, страхові внески, а також мито. До власних податків земель належать податки на майно, автотранспортні засоби, нерухомість, на тоталізатор і лотереї, на спадщину.

Для поповнення місцевих бюджетів одним із важливих податків є промисловий. Об'єкт оподаткування - юридичні й фізичні

особи. Податок повинен компенсувати частину затрат, що виникають в общини у зв'язку з діяльністю підприємства. Промисловим податком оподатковуються чисті прибутки акціонерних товариств, страхових компаній та промислових підприємств. Ставка оподаткування складає від 1 до 5%. За цим податком установлений неоподатковуваний мінімум.

У **Болгарії** [88] формула була розроблена в 1993 р. для наступного впровадження протягом п'ятирічного періоду. Труднощі при здійсненні цієї програми часто призводили до повернення до дискреційної системи розподілу трансфертів центральними органами влади. Формула має такий вигляд:

$$C = C1 + C2 + A + C3, \quad (1.2)$$

де  $C1$  - фіксована частка величини трансферту минулого року,  $C2$  - показник, який розраховується за формулою на основі 17 параметрів, що визначають необхідність у фінансуванні, серед яких кількість лікарняних ліжок, дитячих установ, студентів, чисельність населення і кількість безробітних. Найбільшу частку в цьому показнику складають: чисельність населення (23%), число населених пунктів у регіоні (22%), число студентів (18,2%) і число виписаних хворих на одне лікарняне ліжко (8,3%),  $A$  - "поправочний коефіцієнт" розміру податкових надходжень на душу населення в регіоні щодо середнього показника для країни в цілому,  $C3$  - трансферт для фінансування капітальних проектів, затверджених центральними органами влади.

Аналіз складових формули дозволяє зробити висновки, що показник  $C1$ , ймовірно, занадто жорстко регламентований з урахуванням здійсненої податкової реформи, зміни бази оподаткування та порядку розподілу витрат. Серед параметрів, що визначають  $C2$ , досі занадто мало показників реальних потреб. Розрахунок  $A$  на основі фактичних податкових зборів (замість обліку можливих податкових надходжень) не сприяє мобілізації доходів з місцевих джерел.

В **Угорщині** [85] частка "нормативних трансфертів", що розраховуються за формулою, складає близько 25% у загальній структурі фінансування субнаціональних органів влади. Ще 10% складає сукупність різних типів трансфертів, включаючи трансферти на певні категорії витрат і цільові гранти для часткового фінансування інвестиційних проектів міжрегіонального значення. Нормативні трансферти визначаються відповідно до п'яти типів нормативів:



- 1) фіксований обсяг для кожного типу органів влади;
- 2) обсяг, що розраховується на душу населення відповідно до зразкової потреби в соціальних послугах;
- 3) обсяг, що розраховується, виходячи з кількості конкретних споживачів благ (наприклад, студентів, пенсіонерів);
- 4) норматив, що визначається, виходячи з кількості ліжок у притулках для бездомних;
- 5) обсяг фінансування, що забезпечує країні участь в одержанні доходів від туристичної діяльності.

Органам місцевого самоврядування надана певна свобода у використанні трансфертних засобів, однак при цьому зберігається низка певних умов. Надані послуги повинні обов'язково відповідати національним стандартам. Ці норми безпосередньо не враховують величину фактичних витрат, пов'язаних із забезпеченням послуг. Як правило, витрати муніципалітетів на надання послуг перевищують обсяг фінансування відповідно до конкретних нормативів, у результаті чого відшкодування виявляється частковим. Сумарний обсяг трансфертів визначається в результаті угоди між центральними органами влади, парламентом і органами місцевого самоврядування. Розрахунки кількості бенефіціаріїв, підготовлені органами місцевого самоврядування, використовуються потім при визначенні показників грошового забезпечення визначених нормативів. Наприкінці року проводиться звірка, і якщо кількість заявлених бенефіціаріїв перевищує фактичну кількість більш ніж на 5%, органам місцевого самоврядування нараховуються штрафи.

За рахунок трансфертів на визначені категорії витрат повністю фінансуються всі інвестиційні проекти, затверджені парламентом відповідно до рекомендацій центральних органів влади, включаючи галузеві міністерства. Цільові трансферти забезпечують часткове фінансування трохи менших інвестиційних проектів з міжрегіональною участю. Пайова участь розподіляється приблизно порівну. Серед прикладів можна назвати проекти з очищення води й оснащення класних кімнат у навчальних закладах. Пріоритетні напрямки виділення трансфертів на часткове фінансування визначаються щорічно в законі про бюджет. У системі також передбачене фінансування органів місцевого самоврядування, що мають бюджетний дефіцит "не зі своєї вини". У 1999 р. близько третини всіх місцевих органів влади в Угорщині вимагали фінансування бюджетного дефіциту.

Отже, порядок визначення нормативів і розподілу фінансових ресурсів в Угорщині залишається дуже складним і піддається різним політичним маніпуляціям. Кількість нормативів та їхніх значень змінюються щорічно, переважно внаслідок політичного впливу. Муніципалітетам дуже складно точно передбачити очікуваний рівень доходів. Спрощення процедури повинно збільшити передбачуваність і скоротити адміністративні витрати. Необхідність виконання зобов'язань центральних органів влади обмежує незалежність місцевих бюджетів. Фінансування бюджетного дефіциту пом'якшує бюджетні обмеження для органів місцевого самоврядування і не сприяє активізації місцевої податкової політики. Система дозволяє усунути вертикальний дисбаланс і досягти вирівнювання рівнів доходів і витрат між юрисдикціями. Система сприяє фінансуванню місцевих проектів, що мають державне значення.

Система трансфертів у **Латвії** [97] включає як “компенсаційний фонд”, так і цільові трансферти для конкретних програм і капітальних вкладень. Компенсаційний фонд призначений для вирівнювання регіональних розбіжностей у рівнях доходів і витрат. У дохідній частині вирівнювання стосується доходів від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), податку на нерухомість і податку на землю. Фонд покриває до 50% різниці між рівнем податкових надходжень у юрисдикції і середнім рівнем по країні. Юрисдикції, у яких рівень податкових надходжень перевищує середній рівень по країні, повинні направляти у фонд до 40% надходжень від ПДФО. Фінансування здебільшого здійснюється “вертикально” і приблизно на одну шосту - “горизонтально”. Що стосується витрат, то за рахунок компенсаційного фонду частково покривається різниця між фактичними потребами юрисдикції у витратах і нормативними розмірами витрат, які передбачені для різних рівнів системи управління. Потреба у витратах визначається на підставі демографічних показників (загальна чисельність населення, частка осіб віком до 7 років, частка осіб віком від 7 до 18 років і частка осіб пенсійного віку). Коефіцієнт компенсації є вищим для юрисдикцій нижчого рівня (0,98), ніж для великих міст (0,84). Весь фонд трансфертів розподіляється між трьома рівнями системи управління відповідно до минулих показників їхньої участі в структурі витрат.

Норми витрат для кожного рівня розраховуються шляхом розподілу тієї частини загального трансферного фонду, що передбачена для даного рівня, на загальну чисельність населення в юрисдикції. Трансферти на визначені категорії витрат призначаються

для надання соціальної допомоги, забезпечення органів охорони здоров'я й освіти, а також для капітальних вкладень. За винятком трансфертів для капітальних вкладень, три інших види трансфертів мають тенденцію до об'єднання в складену субсидію, меншою мірою прив'язану до конкретних об'єктів у рамках перерахованих напрямків. Трансферт на охорону здоров'я дійсно узгоджується з вимогами мінімальних середньодушових витрат. Частина трансфертів на освіту повинна використовуватись для виплати заробітної плати учителям відповідно до рівня, встановленого центральними органами влади.

На основі проведеного аналізу можна зазначити, що стосовно дохідної частини вирівнювання тільки в частині надходжень від ПДФО підштовхне органи місцевого самоврядування до мобілізації доходів за рахунок місцевих податків на нерухомість. Що стосується витрат, можливо, що розподіл фонду трансфертів відповідно до минулих показників участі різних рівнів управління у загальній структурі витрат не дозволяє адекватно враховувати поточні потреби у фінансуванні. При цьому історичні дані переважно орієнтовані на наявні структурні можливості та визначаються за методом, який є характерним для радянської системи управління, що оперує такими показниками, як норми витрат і “контрольний бюджет”. Процес визначення норм витрат є досить складним, оскільки для кожного рівня управління характерні свої особливості. Існує необхідність вивчення відповідності між нормами і фактичними витратами на душу населення. Позитивним моментом є використання демографічних показників для визначення необхідного рівня витрат кожної юрисдикції. Що стосується трансфертів на визначені категорії витрат, то наявна тенденція до менш чіткої регламентації основних напрямків витрати виділених засобів може призвести до часткової втрати контролю з боку центральних органів влади, особливо щодо програм соціальної допомоги, розроблених у рамках державної політики з вирівнювання доходів населення. Виділення субсидій у рамках програм соціальної допомоги здійснюється відповідно до державних пріоритетів. У цілому, програми трансфертів надають органам місцевого самоврядування досить багато повноважень з розподілу виділених засобів як між різними секторами, так і в рамках окремих напрямків у конкретному секторі. Загалом, це можна вважати дуже позитивним моментом, хоча така практика може викликати певну стурбованість щодо надання соціальних послуг, які мають державне значення.

У Литві [98] компенсаційні трансферти, що визначаються за формулою, були введені в 1997 р. одночасно з трансфертами для спеціальних потреб (наприклад, капітальних інвестицій, затверджених відповідно до “програми інвестицій у державний сектор”) і житловими субсидіями. Розмір трансферту визначається в процесі багатосторонніх переговорів за участю представників усіх рівнів управління. Загальна сума трансферту узгоджується з рішенням щодо частки субнаціональних рівнів управління в структурі доходів і витрат консолідованого бюджету.

Формально сума трансферту визначається за формулою:

$$D=A-B-C, \quad (1.3)$$

де  $A$  - прогнозований рівень субнаціональних витрат,  $B$  - прогнозований рівень субнаціональних доходів,  $C$  - цільові трансферти з державного бюджету.

Потім  $D$  розділяється на три частини. При цьому  $D1$  призначений для надзвичайних ситуацій і виділяється при необхідності. Найчастіше це відбувається ближче до кінця року в тому випадку, якщо рівень доходів того чи іншого регіону виявляється нижчим від прогнозованого.  $D2$  призначений для вирівнювання доходів від податкових надходжень. Орієнтиром для визначення ступеня вирівнювання є середній показник доходів на душу населення в цілому по країні. Середні показники можуть також урахуватися для того, щоб контролювати число отримувачів допомоги. З регіонів, у яких рівень доходів перевищує середній рівень по країні, направляють кошти у фонд трансфертів і тим самим забезпечують горизонтальне фінансування.  $D3$  - це частина трансферту, призначена для вирівнювання рівнів витрат відповідно до демографічних показників (наприклад, кількість мешканців віком до 18 років, літніх людей та інвалідів). Показник розраховується на 1000 осіб. Розмір  $D3$  визначається в останню чергу, після того як у процесі підготовки бюджету і політичних переговорів буде погоджене фінансування  $D1$  і  $D2$ . Параметри вирівнювання доходів від податкових надходжень за допомогою  $D2$  визначаються на три роки вперед, також як і  $A$ , тобто частка субнаціональних витрат у загальній структурі витрат країни. Інші складові компоненти ( $D$  і  $C$ ) підлягають щорічному перегляду в процесі підготовки чергового бюджету.

У цілому програму міжбюджетних трансфертів відрізняють кілька позитивних моментів: поєднання цільових субсидій і транс-

фертів, які не застережені умовами; наявність горизонтального фінансування, що забезпечує вирівнювання; визначення рівня витрат здійснюється на основі демографічних факторів, що впливають на ступінь потреб у послугах; розмір фінансування визначається безпосередньо в процесі формування бюджету; ряд ключових параметрів залишаються стабільними протягом кількох років. Варто виділити і кілька моментів, що насторожують. Вирівнювання величини доходів здійснюється з урахуванням показників фактичних податкових надходжень, замість того, щоб орієнтуватися на потенційно можливий рівень. Крім того, оцінка необхідних витрат на 1000 осіб населення може означати, що невеликі юрисдикції, в яких рівень потреби у витратах перевищує середній рівень по країні, можуть отримувати більші суми D3 порівняно з деякими великими містами. Останнє є істотним недоліком формули, проте таким, що легко виправляється. Нарешті, повідомляється, що консультації з питань визначення розміру трансфертів є багатосторонніми і відбуваються за участю представників усіх рівнів управління. Водночас можуть існувати стимули для скорочення переговорного процесу, що визначає ряд ключових параметрів, від яких у свою чергу залежать загальний розмір трансфертів і розподіл засобів між його окремими компонентами.

Згідно з наявними даними, основним компонентом існуючої системи трансфертів у **Польщі** [79] є єдиний трансферт, призначений певною мірою вирівнювати показники податкових надходжень на душу населення в різних регіонах.

Формула, що визначає розмір індивідуального трансферту для кожного регіону, має такий вигляд:

$$S = L[0,9(0,85B-A)], \quad (1.4)$$

де  $L$  - чисельність населення,  $B$  - середній рівень доходу за рахунок місцевих джерел на душу населення в цілому по країні,  $A$  - середній рівень доходів за рахунок місцевих джерел на душу населення в даному регіоні.

Регіон вважається таким, що потребує допомоги, якщо регіональний показник середньодушового доходу за рахунок місцевих джерел більш ніж на 15% нижчий від загальнодержавного рівня. У цьому випадку регіону присвоюється коефіцієнт 0,85. За рахунок вирівнюючого фінансування покривається 90% усієї різниці, якщо

регіональний показник виявляється менший 85% від середнього показника по країні в цілому.

Як бачимо, формула є досить простою і прозорою, що дуже важливо. Однак необхідно вказати на ряд недоліків. Знову ж, вирівнююче фінансування повинне ґрунтуватись не на показниках фактичних надходжень, а враховувати потенційні фінансові можливості, що сприятиме активізації місцевої податкової політики. Це є особливо важливим з огляду на те, що вирівнювання здійснюється на підставі показників доходів за рахунок місцевих джерел. Іншим важливим питанням є визначення того, що може вважатися “місцевими доходами”. Одним із результатів вертикального компенсаційного фінансування може бути значне збільшення фінансового тягаря для центрального бюджету, що залежатиме від розміру тієї частини податкових надходжень, яка буде передана в компенсаційний фонд. Для цих цілей використовуються доходи від податку на нерухомість, сільськогосподарського податку, податку на автотранспорт та податків на спадщину і дарування. Відповідно до недавно затвердженого трудового законодавства, до цього переліку можуть бути додані й інші податки.

Аналіз трудового законодавства викликає побоювання, що у випадку включення в розряд податків, доходи від яких можуть бути спрямовані для компенсаційного фінансування (податку на прибуток підприємств і ПДФО), ціна компенсаційної політики може виявитись дуже високою. Іншим очевидним недоліком формули є її виключна спрямованість на дохідну частину бюджетів. Регіональні розбіжності в рівні витрат також повинні враховуватись. Трудове законодавство допускає при здійсненні вирівнювання доходів деякі виправлення на частку населення регіону, що проживає в більших містах. Проте у видатковій частині ще багато чого має бути роз'яснено і доопрацьовано.

В Естонії [99] з 1994 р. бюджетний механізм оперує п'ятьма типами трансфертів. Найбільшим з них (понад половина від усієї суми трансфертів) є “компенсаційний вирівнюючий фонд”, призначений для компенсації різниці між рівнем середньодушового доходу в регіоні і середнього показника по країні за попередній рік. Юрисдикції при цьому розділяються на 12 груп, кожній з яких присвоюється свій коефіцієнт, що варіює від 1,15 для регіонів, де середньодушовий дохід складає менше 10% від середнього по країні, до 0,05 для регіонів, де середньодушовий дохід складає 110% від середнього по країні. Для розрахунку частки певної юрисдикції ко-

ефіцієнти застосовуються до показника чисельності населення. Розмір трансферту визначається в ході щорічних консультацій між центральними і місцевими органами влади.

Формула для визначення розміру компенсації виглядає наступним чином:

$$C = (\text{Відрахування по ПДФО}) * (\text{Ставка податку}) * (\text{Відрахування від ПДФО у регіон}) * \text{Чисельність робочої сили в регіоні} * 12 \text{ місяців} \quad (1.5)$$

Юрисдикції, в яких рівень надходжень від ПДФО перевищує середній рівень по країні більш ніж на 10%, отримують меншу компенсацію. До інших типів трансфертів належать три “фонди підтримки”. Найбільший серед них, який складає 20% усієї суми трансфертів, призначений для покриття мінімального рівня бюджетних витрат, визначеного відповідно до “норм витрат”, що залишилися з радянської пори. Цей трансферт допомагає скоротити бюджетний дефіцит, забезпечуючи до 85% мінімальних норм витрат. Ще один тип трансферту, менший за сумою, призначений для надання фінансової допомоги муніципалітетам, що відчують гострий дефіцит у дохідній частині. Останній тип трансфертів являє собою “фонд підтримки” для фінансування проектів, затверджених центральними органами влади.

Необхідно зауважити, що розмір трансферту визначається відповідно до розміру фактичних доходів, без урахування додаткових можливостей із мобілізації доходів. Крім того, при цьому враховується занадто багато традиційних нормативних показників, які оцінюють скоріше можливості системи соціальних послуг, ніж фактичні потреби. Регресивний аналіз показує, що “компенсаційний фонд” компенсує різницю в доходах, проте не враховує населення шкільного віку й осіб літнього віку. Регіони, в яких рівень середньодушового доходу перевищує середній показник по країні, як і раніше продовжують отримувати трансферти. “Фонд підтримки найменш забезпечених” компенсує різницю доходів у групах молоді і літніх людей. Фінансування системи здійснюється вертикально, і при цьому зберігаються відповідні проблеми. Унаслідок фінансових обмежень у 1995 р. не вдалось запровадити трансферт для “компенсації з ПДФО”.

Таким чином, у системі виділення трансфертів у колишніх країнах соціалістичного табору були здійснені серйозні реформи.

Проте система трансферного фінансування як один із фундаментальних елементів механізму міжбюджетних відносин вимагає значно вищого розвитку. Більшість країн СНД як і раніше продовжують покладатись на механізм розподілу надходжень і практику виділення додаткових номінальних трансфертів для покриття бюджетного дефіциту, незважаючи на багато недоліків колишньої системи. Ця система багато в чому будується на особистих домовленостях і, таким чином, є вкрай непередбачуваною. Тим часом, усе більшій кількості країн, включаючи країни Балтії, деякі країни Центральної і Східної Європи, Киргизстан, а також протягом кількох років Росії вдається досягти помітних успіхів у використанні компенсаційних трансфертів, що розраховуються за формулою, у поєднанні з практикою розподілу надходжень для усунення вертикального дисбалансу. У цих країнах, найбільш орієнтованих на проведення реформ, також можна відзначити всезростаючу роль цільових трансфертів і субсидій у фінансуванні конкретних статей витрат субнаціональних бюджетів.

Існує чимало перешкод на шляху впровадження нових механізмів виділення трансфертів і вдосконалення наявних. Оскільки рівень власних доходів субнаціональних органів управління може забезпечити фінансування лише незначної частини видаткових статей, місцеві і регіональні органи влади як і раніше багато в чому залежать від виділення трансфертів. Інакше кажучи, ставки під час обговорення реформ дуже високі. Незважаючи на зростаюче в більшості випадків невдоволення існуючим станом справ з боку всіх зацікавлених сторін (центральных, регіональних і місцевих органів влади), бюрократичний консерватизм і відсутність згоди між політичними лідерами щодо напрямку й цілей реформи обмежують її масштаби та розвиток.



## РОЗДІЛ 2

# СТАНОВЛЕННЯ ЕФЕКТИВНИХ СИСТЕМ РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В УМОВАХ РИНКОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

### ***2.1. Економіко-правові аспекти розподілу повноважень між місцевою та центральною владою***

Комплексний розвиток регіонів визначається багатьма чинниками, серед яких вагоме місце посідає управлінсько-регулятивний вплив з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Результативність такого впливу зумовлюється, насамперед, величиною компетенції, чіткістю структурованості й розмежування повноважень центрального та регіонального рівнів державної виконавчої влади, з одного боку, місцевих органів державного управління та органів місцевого самоврядування - з другого. Світовий досвід регіонального управління довів високу ефективність децентралізованої моделі забезпечення територіального розвитку, за якої максимум повноважень у цій сфері передається органам місцевої влади, що відповідає принципу субсидіарності. При цьому пріоритет надається суб'єктам представницької влади - органам місцевого самоврядування.

Передача влади з центру на місця не є одномоментним актом, а тривалим процесом, що потребує програмованого комплексного й системного підходу. Хаотичність формування організації регіональної влади в Україні в останнє десятиріччя минулого століття була зумовлена, значним чином, відсутністю планомірної та скоординованої державної регіональної політики, спрямованої на якомога повніше використання потенціалу регіонального розвитку як фактора загальнонаціонального зростання. Це спричинило те, що існуюча модель регіональної влади характеризується наступними ознаками:

- гіпертрофованою роллю місцевих державних адміністрацій у регіональному розвитку, що виражається в концентрації повноважень та ресурсів у місцевих органах державної виконавчої влади. До того ж ці органи функціонують в умовах жорсткої централізованої ієрархічної вертикалі органів державної управління, що виключає мобільність та певну управлінську автономію регіональних ланок, не передбачає чіткого розмежування повноважень між рівнями управління. Сьогодні в нашій державі обласні та районні держадмі-

ністрації перебрали на себе всю повноту влади в регіонах, що обмежує право органів місцевого самоврядування на самостійне вирішення своїх територіальних інтересів;

- формальністю та недієздатністю регіональних органів місцевого самоврядування - обласних та районних рад, що виконують маріонеткові функції нормативного затвердження управлінських рішень, підготовлених органами державної виконавчої влади. Фактично, повноваження районних та обласних рад зводяться до затвердження бюджету, схвалення програм соціально-економічного розвитку і заслуховування щорічних звітів голів державних адміністрацій, тобто, по суті, лише до питань “затвердження” і “схвалення”. Це зумовило те, що очікувана біполярна модель регіонального управління, в якій керівні полюси повинні координувати свою діяльність, забезпечуючи взаємоврівноваження та взаємоконтроль управлінських впливів на основі принципів синергетичного підсилення, співробітництва, оптимального поєднання загальнодержавної політики та місцевих інтересів, сформувалася як монополярна. Це суперечить демократичним орієнтирам розвитку країни, оскільки державницька монополярність на регіональному рівні обмежує самопотенціал регіонального розвитку, перешкоджає громадам територіальних утворень самостійно вирішувати свої спільні інтереси. Зокрема, у висновку комісії Ради Європи зазначено, що органи виконавчої влади в Україні підмінюють представницьку владу;

- невідповідністю функціонального навантаження та організаційного забезпечення регіональних органів державної виконавчої влади сучасним функціям регіонального менеджменту, необхідність імплементації яких зумовлюється докорінною зміною ролі органів управління в умовах ринкового розвитку економіки. Ідеологію примусу та жорсткого адміністрування потрібно трансформувати в практику орієнтації, мотивації та зацікавлення функціонування господарюючих суб'єктів різних форм власності в рамках державної соціальної, економічної, культурної та екологічної політики з урахуванням регіональних особливостей;

- нежиттєздатністю первинного адміністративно-територіального рівня, представленого дрібними ресурсослабкими територіальними утвореннями, не здатними ефективно виконувати функції та повноваження, надані їм Конституцією України й Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, що позначається на якості громадських послуг населенню територіальних громад.

Таким чином, існування монополярної моделі регіонального управління як підсистеми в ієрархії державної виконавчої влади на тлі декларативності базового рівня місцевого самоврядування свідчить про наскрізну централізацію влади в Україні. Це не узгоджується з принципами громадянського суспільства, за якого чітко розмежовуються мета та значущість державних, регіональних і місцевих управлінських впливів, центральним суб'єктом влади в країні визнається громадянин як первинний елемент джерела влади - народу.

Не вирішило цієї проблеми і прийняття законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”, які ще більше заплутали питання розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, не встановлюючи чітких критеріїв такого розмежування.

За цих умов постала проблема кардинальної зміни діючої та необхідності формування якісно нової державної регіональної політики. Тривалий пошук засад цієї політики, що простежується в процесі аналізу багатьох, часто протилежних, варіантів її концепції, виявився малорезультативним. Лише в 2001 р. Президент України своїм Указом схвалив Концепцію державної регіональної політики (КДРП), що покликана систематизувати управлінську діяльність органів державної влади в цій сфері.

Системний аналіз положень КДРП, затвердженої Указом Президента України від 25.05.2001р. № 341 “Про Концепцію державної регіональної політики”, дозволяє виокремити ті її положення, що так чи інакше вплинуть на децентралізацію державної влади й посилення управлінської ролі місцевих органів державного управління та органів місцевого самоврядування. Методологія системного підходу, використання інструментів SWOT-аналізу дає змогу накреслити наступний логічний ланцюг оцінки КДРП з позиції децентралізації: нормативне формулювання положення; його змістова характеристика; механізм реалізації, що передбачений у Концепції чи Заходах щодо реалізації КДРП, затверджених розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.09.2001р.; можливий вплив на регіональний розвиток; зауваження щодо реальності практичного впровадження (додаток 4).

Узагальнення проведеного аналізу даної Концепції показує, що КДРП в її теперішньому варіанті є лише ескізом формування державної регіональної політики. Зіставлення її з попередніми варіантами документа свідчить, що КДРП є, мабуть, найбільш по-

міркованим баченням діяльності держави в регіональній сфері. Вона передбачає компетенційну, а не структурно-організаційну трансформацію місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; значною мірою консервує існуючий стан регіонального управління. В контексті децентралізації положення КДРП є розпливчастими й неконкретними, містять двозначність та взаємозаперечення. Даний документ уникає навіть тих напрямків реформування системи регіонального управління, які передбачені в Концепції адміністративної реформи в Україні.

Декларативність, рекомендаційність та ресурсна незабезпеченість положень КДРП в Україні стримуватиме позитивний вплив на регіональний розвиток організаційних, фінансово-економічних та правових чинників, передбачених документом. За цих обставин КДРП буде черговим формальним нормативно-правовим актом, що не позначиться на покращенні регіональної соціальної, економічної та політичної ситуації.

### *Очікуваний вплив децентралізаційних положень КДРП України на регіональний розвиток.*

Проекція положень КДРП в контексті децентралізації на динаміку певного регіону дає змогу виявити специфіку можливого впливу цього документа на територіальний розвиток. Зокрема, можна виокремити такі напрямки впливу на регіональний розвиток з корекцією на геополітичні, економічні та соціальні особливості конкретної території:

1. Забезпечення зростання ролі та відповідальності обласної державної адміністрації у визначенні й реалізації стратегічних і тактичних напрямків економічного й соціального розвитку регіону на основі виявлення та консолідації внутрішніх регіональних резервів економічного зростання, оперативного реагування на зміну кон'юнктурної ситуації, встановлення прямих взаємовигідних міжрегіональних економічних зв'язків.

2. Посилення фінансової забезпеченості регіонального розвитку шляхом поєднання принципу фінансової автономії місцевих бюджетів та гарантованого рівня державних трансфертів, розрахованих на основі визначення показника мінімальної бюджетної забезпеченості на одного жителя з урахуванням податкоспроможності території.

3. Підвищення управлінської та ресурсної спроможності органів місцевого самоврядування базового рівня.

4. Формування асоціативних дво- та багатосторонніх міжрегіональних промислово-фінансових груп, кластерних об'єднань, що

сприятиме покращенню інвестиційної ситуації й забезпечить поживлення економіко-господарської діяльності в регіоні.

5. Усунення можливих чинників виникнення конфліктних ситуацій між державною виконавчою владою та регіональними органами місцевого самоврядування на основі чіткого розмежування їх повноважень та відповідальності, створення умов зацікавленості в координації зусиль та тісному співробітництві задля забезпечення регіонального розвитку.

6. Зменшення диференціації в рівнях розвитку депресивних територій та регіонів-донорів, що мають значний економічний потенціал, із застосуванням механізму вирівнювання територіального розвитку з боку держави та повнішого використання власного природного, трудового, історико-культурного та рекреаційного потенціалу регіону.

7. Зростання ефективності, ситуаційної адаптивності та оперативності управління об'єктами державної власності, що розташовані на території регіону, шляхом деконцентрації повноважень із розпорядження цим майном на рівень обласних державних адміністрацій.

Конституція України закріпила, що “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування”. Отже, повноцінна, ефективна, демократична влада і, як наслідок, поступальний динамічний розвиток суспільства є неможливими без їх взаємодії.

В умовах ринкової трансформації економіки держава не може централізовано вирішувати всі, без винятку, проблеми, що виникають на місцевому рівні. Їх реалізація можлива лише у поєднанні зусиль державних органів та органів місцевого самоврядування.

Водночас, розбудова на регіональному, місцевому рівні демократичної, гнучкої та ефективної організації управління можлива за умови чіткого закріплення повноважень між управлінськими органами.

Конституція України та чинне законодавство містять терміни: “повноваження”, “права”, “компетенція”.

У національному законодавстві України та у вітчизняній юридичній літературі термін “компетенція” застосовується, як правило, для характеристики сукупності юридичних (тобто таких, які визначені в законі) предметів відання прав та обов'язків органу, прав влади. При цьому в структурі компетенції органу виділяють:

1) предмети відання - сфери суспільного життя, на які спрямована його регулююча діяльність. Це означає, що кожний орган

влади функціонує лише в тих сферах суспільних відносин, які визначаються метою його утворення та закріплюються законом. Інакше кажучи, предмети відання органу - це визначене законодавством коло його діяльності, питання, які згідно із законом може і повинен вирішувати орган влади; вони виступають юридичним вираженням функцій відповідного органу;

2) повноваження - права та обов'язки органу, якими він наділяється стосовно його предметів відання, тобто для вирішення тих питань, що становлять ці предмети відання. Наявність в органу прав та обов'язків (повноважень), наданих для втілення відповідних дій, характеризують його юридичну компетентність.

Специфічним способом наділення повноваженнями є їх делегування, при якому один орган управління покладає на інший обов'язки й надає йому право вирішувати питання, зараховані до компетенції першого органу.

Юридична енциклопедія (за редакцією Ю.С.Шемчушенка) дає таке визначення: делегування повноважень - тимчасова передача своїх повноважень одними органами державної влади іншим органам державної влади або органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам та організаціям.

Однак у Конституції України та чинному законодавстві України використовуються різні терміни на позначення делегованих повноважень. Так, ст.143 Конституції України передбачає, що органам місцевого самоврядування можуть "надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади", а цей термін, на думку В.В.Кравченка та М.В.Пітцика, тотожний терміну "надані повноваження". Водночас у Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" застосовується термін "делеговані повноваження".

Така підміна, з точки зору вищезгаданих авторів, є не зовсім коректною, оскільки "надання повноважень" має більш загальне значення і може здійснюватись як у формі делегування, так і передачі повноважень.

Принципова відмінність між передачею повноважень та їх делегуванням полягає в тому, що у разі передачі відповідне повноваження вилучається з компетенції органу виконавчої влади і включається до компетенції органу місцевого самоврядування, тоді як делегування - це надання органам виконавчої влади належного йому за законом права вирішувати те чи інше питання органу місцевого самоврядування за згодою останнього. При цьому делегування

повноважень може здійснюватися протягом певного часу або безстроково (на невизначений термін).

Норми Конституції України, які регламентують порядок делегування повноважень від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування і навпаки, мають характер дозволу, тобто закріплюється право одних органів влади делегувати відповідні повноваження іншим органам. Зокрема, право місцевих державних адміністрацій реалізувати делеговані відповідними радами повноваження (ст. 119), право надання законом органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади (ст. 143).

Конституційний порядок регламентації делегування повноважень органам місцевого самоврядування включає кілька обов'язкових елементів:

- фінансування делегованих повноважень державою у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету або шляхом зарахування до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків;
- передачу державою органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності;
- підконтрольність органів місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Необхідність делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування впливає з принципу субсидіарності, передбаченого в ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування.

Відповідно до принципу субсидіарності передавати повноваження від влади більш низького рівня до влади більш високого рівня дозволяється тільки тоді, коли ці повноваження можуть бути краще здійснені на вищому рівні. При цьому непорушною залишається ідея, що ці повноваження повинні здійснюватися на рівні, настільки близькому до громадянина, наскільки це можливо.

Зі змісту ч. 3 ст.4 Європейської хартії видно, що обидва ці аспекти принципу субсидіарності знайшли в Хартії досить чітке відображення.

Аналіз відповідних положень Хартії дозволяє розглядати принцип субсидіарності у його юридичному та політичному значеннях.

Так, юридичне визначення субсидіарності характеризує цей принцип як певну форму розподілу в законодавчих актах повноважень,

відповідно до якої найнижчий рівень влади отримує такі повноваження, котрі наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснити більш ефективно. Такий розподіл повноважень дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, з другого - цей рівень має володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, які надаються населенню, відповідно до загальнодержавних стандартів.

При цьому пріоритет низового рівня має завадити будь-яким спробам централізації в системі територіальної організації влади.

Політичне значення принципу субсидіарності полягає в тому, що він виступає своєрідним засобом, який має забезпечити реалізацію повноважень якомога ближче до громадянина - повноваження, що вилучаються у держави, передаються лише тим органам влади, які працюють під контролем обраних представників.

Хартія також визначає критерії, що мають бути застосовані при розмежуванні повноважень між владами різних рівнів, зокрема:

1. Об'єктивні критерії - обсяг і характер завдання.

2. Суб'єктивні критерії - ефективність та економія. Тобто, до компетенції нижнього рівня влади має бути зараховане все те, що не може бути ефективніше здійснене на більш високому рівні влади.

У цілому проблема ефективності організації влади є надзвичайно складною, і різні наукові доктрини пропонують різні шляхи її досягнення.

Слід зазначити, що принцип субсидіарності неможливо розглядати ізольовано від інших принципів, які покладено в основу територіальної організації влади, зокрема принципів єдності дій влад різних рівнів, солідарності, єдності застосування тощо.

Таким чином, до переваг делегування можна зарахувати:

- зменшення перевантаження центру;
- поліпшення якості та прискорення урядових дій;
- сприяння розвитку місцевої ініціативи (рішення сприймається як власне, а не є таким, що надійшло згори);
- оперативність в управлінні, запорука більш якісних, управлінських рішень, оскільки відомі всі місцеві обставини, що можуть вплинути на те чи інше рішення;
- передача повноважень на місця, що підвищує відповідальність місцевих органів;
- більш ефективно й оперативне розв'язання питань захисту законних прав та свобод громадян.



Однак, якщо делегування повноважень органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування добре відоме світовій практиці державотворення і не порушує автономію місцевого самоврядування, то перенесення інституту делегування повноважень з вертикального на горизонтальний рівень, зокрема від районних, обласних рад, як органів місцевого самоврядування, до місцевих державних адміністрацій, яке запровадила Конституція України, є винятком із загального правила, оскільки делегування повноважень, якщо таке право надається якомусь органу, є його правом, а не обов'язком.

Районні та обласні ради змушені делегувати свої функції місцевим державним адміністраціям через відсутність власних виконавчих органів. Основний Закон нашої держави не забороняє, але унеможлиблює створення повноцінних виконавчих органів районних, обласних рад. Адже такі важливі функції, як підготовка та виконання обласних і районних бюджетів, а також регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку прямо покладені на місцеві державні адміністрації (ст. 119 Конституції України).

Природно, може виникнути закономірне запитання: для чого територіальним громадам сіл, селищ, міст такі органи місцевого самоврядування, які мають представляти їх спільні інтереси, управляти, наприклад, об'єктами комунальної власності, що перебувають у спільній власності територіальних громад, якщо вони самі не спроможні здійснювати ці свої повноваження, у зв'язку з чим мають делегувати їх державі в особі відповідних місцевих адміністрацій? Вирішення цього питання вимагає удосконалення розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Серед законів України, що містять норми, які регламентують питання організації та функціонування місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій, особливе місце належить законам України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. та "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 р., що по суті є "базовими" законами із цих питань.

Ст. 1 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" визначає делеговані повноваження як повноваження органів виконавчої влади, надані органам місцевого самоврядування законом, а також повноваження органів місцевого самоврядування, які передаються відповідним місцевим державним адміністраціям за рішенням районних, обласних рад. Тобто, встановлюється як прямий, так і зворотний порядок делегування повноважень.

Ст. 143 Конституції України та ст. 16 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” встановлюють, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади підконтрольні відповідним органам виконавчої влади.

Отже, як відносно самостійні органи місцевого самоврядування тісно пов’язані з державними органами.

Ця практика є досить поширеною і в інших країнах, завдяки чому відпадає потреба у створенні паралельних структур управління на місцях, особливо на первинному рівні, що загалом узгоджується з вимогами ефективності та економії управління. Однак на відміну від попередньої практики делегування державних повноважень на місця дана норма встановлює правило, за яким повноваження органів виконавчої влади надаються не виконавчим органам, а органам місцевого самоврядування, тобто радам, що має певне позитивне значення. Цим створюються більш сприятливі умови для задіяння потенціалу представницьких органів місцевого самоврядування.

При цьому органам місцевого самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади. Принаймні, вони не повинні переважати власні повноваження органів самоврядування, основне соціальне призначення яких полягає у вирішенні питань місцевого значення.

Саме на цьому і наголошує ч.3 ст. 143 Конституції України, де йдеться про надання органам самоврядування лише окремих повноважень органів виконавчої влади, які мають бути насамперед пов’язані із задоволенням безпосередніх потреб і запитів місцевого населення. Ось чому ради, як представницькі органи, не повинні стояти осторонь від вирішення цих питань, що, безумовно, не виключає розподілу повноважень між радами та їх виконавчими органами. Що ж стосується повноважень, у яких загальнодержавний інтерес представлений досить виразно, то вони можуть делегуватися безпосередньо виконавчим органам місцевого самоврядування.

За своєю структурою повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад включають:

1) власні (самоврядні) повноваження, здійснення яких пов’язане з вирішенням питань місцевого значення, наданням громадських послуг населенню;

2) делеговані повноваження (окремі повноваження органів виконавчої влади, надані законом органам місцевого самовряду-

вання), здійснення яких пов'язане з виконанням функцій виконавчої влади на місцях.

Власні (самоврядні) та делеговані повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад систематизовані в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” стосовно відповідних предметів відання.

Поряд із прямим порядком делегування повноважень Конституція України (ст.118) і Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст.44) передбачають зворотний порядок делегування повноважень районних та обласних рад місцевим державним адміністраціям. У частині цих повноважень адміністрації підзвітні й підконтрольні даним радам.

Відповідно до ст. 44 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” районні, обласні ради делегують відповідним місцевим державним адміністраціям такі повноваження:

1) підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин - також програм їх національно-культурного розвитку, проектів рішень, інших матеріалів з питань, передбачених цією статтею; забезпечення виконання рішень ради;

2) підготовка пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей та загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку України;

3) забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

4) підготовка та подання до відповідних органів виконавчої влади фінансових показників і пропозицій до проекту державного бюджету України;

5) сприяння інвестиційній діяльності на території району, області;

6) об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, і населення, а також бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури, шляхів місцевого значення та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;

7) залучення у порядку, встановленому законом, підприємств, установ та організацій, які не належать до комунальної власності, до участі в обслуговуванні населення відповідної території, координація цієї роботи;

8) затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту;

9) підготовка питань про визначення у встановленому законом порядку території, вибір, вилучення (викуп) і надання землі для містобудівних потреб, визначених містобудівною документацією;

10) організація охорони, реставрації, використання пам'яток історії та культури, архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та садибних комплексів, природних заповідників місцевого значення;

11) підготовка висновків щодо проектів місцевих містобудівних програм відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що затверджуються сільськими, селищними, міськими радами;

12) видача відповідно до законодавства забудовникам архітектурно-планувальних завдань та технічних умов на проектування, будівництво, реконструкцію будинків і споруд, благоустрій територій та надання дозволу на проведення цих робіт;

13) забезпечення відповідно до законодавства розвитку науки, усіх видів освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, туризму; сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел, роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, сім'ї та молоді;

14) підготовка і подання на затвердження ради пропозицій щодо організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення й інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, які мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, що охороняються законом;

15) вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до Закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення;

16) координація на відповідній території діяльності місцевих землевпорядних органів;

17) здійснення контролю за використанням коштів, що надходять у порядку відшкодування втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва, пов'язаних із вилученням (викупом) земельних ділянок.

Відповідно до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” голови місцевих державних адміністрацій мають право вносити на розгляд відповідних рад питання, пов'язані з виконанням делегованих повноважень, та інші пропозиції. Голови місцевих державних адміністрацій щорічно звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-економічного та культурного розвитку територій і делегованих повноважень.

Оскільки місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження, в яких відображаються спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, то законодавство України містить певні гарантії належної реалізації ними делегованих повноважень. Згідно з ч. 2 ст. 72 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” районна, обласна рада може шляхом таємного голосування висловити недовіру голові місцевої державної адміністрації, на підставі чого, з урахуванням пропозицій органу виконавчої влади вищого рівня, Президент України приймає рішення і дає раді обґрунтовану відповідь.

Згідно із Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” делегування повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування передбачає:

1) делегування районною та обласною радами повноважень місцевим державним адміністраціям;

2) делегування місцевими державними адміністраціями повноважень органам місцевого самоврядування базового рівня;

3) делегування сільськими, селищними, міськими радами повноважень районній раді.

Перелік власних і делегованих повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування є досить широким і переважно визначений законодавчими актами. Тому на сьогодні основна проблема полягає в необхідності створення умов та формування ефективних механізмів їх реалізації.

Оцінка правових та організаційних дій по розбудові державності України та реформуванню системи управління свідчить, що в нашій державі формується реальне підґрунтя для становлення ефективної моделі взаємодії у відносинах “органи виконавчої вла-

ди - органи місцевого самоврядування” та впровадження елементів місцевого управління, властивих країнам демократії.

Взаємодія органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування є об’єктивним процесом, що ґрунтується на принципі поєднання централізації і децентралізації.

Прийняття Конституції України, законів України “Про місцеві державні адміністрації”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування, затвердження Концепції адміністративної реформи та Концепції державної регіональної політики, інших законодавчих актів заклало правове підґрунтя удосконалення управлінської системи на місцевому рівні через налагодження співпраці місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Відзначаючи позитивні зрушення в організації взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, слід зауважити, що залишається ряд не розв’язаних проблем, які є бар’єром у реалізації повноважень, як власних, так і делегованих, цими органами:

1. Розділ Конституції “Про місцеве самоврядування” є недостатньо відпрацьованим. Так, передбачається запровадження місцевого самоврядування лише на низовому територіальному рівні (село, селище, місто), на регіональному рівні продовжує існувати система прямого державного управління. У зв’язку з тим, що районні та обласні ради наділені досить обмеженими повноваженнями, а також через відсутність у них власних виконавчих органів. Це певною мірою суперечить принципу, який закріплений у ст.3 Європейської хартії, і передбачає, що місцеве самоврядування означає “право і спроможність місцевих властей, в межах закону, здійснювати регулювання і управління значною часткою громадських справ...”.

2. На сьогодні в Україні не сформоване комплексне законодавче забезпечення функціонування місцевого регіонального розвитку, як наслідок виникає проблема дублювання сфер повноважень та функцій місцевих органів виконавчої влади й органів самоврядування.

3. При закріпленні компетенції місцевого самоврядування не повною мірою був дотриманий принцип субсидіарності, внаслідок чого значна частина повноважень місцевого самоврядування отримала статус “делегованих”.

4. Конституція та Закон України “Про місцеві державні адміністрації” покладають на місцеві органи виконавчої влади обов’я-

зок з організації взаємодії з органами місцевого самоврядування та реалізації делегованих відповідними радами повноважень. Однак відсутність чітко визначених механізмів взаємодії між цими інституціями в Законі України “Про місцеві державні адміністрації”, який дає лише опис функцій місцевих державних адміністрацій, породжує питання чи навіть проблеми і призводить до неефективності у відносинах між органами цих гілок влади. Адже місцеві державні адміністрації повинні одночасно представляти інтереси і держави, і органів місцевого самоврядування, тому така невизначеність сприяє вибору якогось одного пріоритету, яким, урахувавши відповідальність, підконтрольність та підзвітність голів місцевих державних адміністрацій, є насамперед Президент України та Кабінет Міністрів України.

5. В Україні ще не сформована належна система методичного, нормативного та інформаційного забезпечення місцевого управління.

6. Не достатньо використовуються відпрацьовані в зарубіжній практиці форми співпраці різних владних інститутів з органами місцевого самоврядування в містах, селищах, селах.

Делегування повноважень є одним із основних видів здійснення взаємовідносин місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

У процесі реалізації делегованих повноважень між суб’єктами управління виникають зв’язки кооперації або субординації.

Кооперація (координація) управлінських зусиль для успішного виконання спільних завдань, як вид взаємодії, повинна здійснюватися в тих сферах, які однаково важливі для держави в цілому і для територіальних громад, тобто торкаються їх загальних інтересів. Основним завданням координації є узгодження дій для успішного вирішення спільних завдань. Тут мають бути вирішені комплексні питання економічного, соціального й культурного розвитку територій. Її головним завданням має бути кооперація управлінських зусиль органів публічної влади одного рівня. Субординація характеризується тим, що здійснюється між органами, які перебувають у субординаційних структурних зв’язках, між якими існують управлінські відносини, що функціонують “по вертикалі”.

Субординаційна взаємодія в делегованій сфері компетенції можлива двох видів - місцевих державних адміністрацій і сільських, селищних, міських рад (їх виконавчих органів) та взаємодія місцевих державних адміністрацій і районних, обласних рад. Зміст відно-

син складають відносини підзвітності і підконтрольності, які виражаються у відповідних формах контролю.

Дослідження діяльності виконавчих комітетів сільських рад Тернопільської та Волинської областей, проведене на основі аналізу актів перевірок, складених спеціалістами райдержадміністрацій, а також щоквартальних інформацій про виконання делегованих повноважень виконавчими комітетами міської, селищної та сільських рад, дозволяє сформулювати перелік делегованих повноважень виконавчої влади, які реально ними виконуються: статистичний облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території; погодження в установленому порядку кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності; встановлення за погодженням із власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території підприємств, установ та організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності; організація обліку дітей дошкільного та шкільного віку; організація роботи щодо запобігання бездоглядності неповнолітніх; реєстрація відповідно до законодавства статутів (положень) розташованих на відповідній території закладів охорони здоров'я, навчально-виховних, культурно-освітніх фізкультурно-оздоровчих закладів незалежно від форм власності; реєстрація суб'єктів права власності на землю; реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі; вирішення земельних спорів; визначення території для складування, зберігання або розміщення виробничих, побутових та інших відходів; вирішення у встановленому законодавством порядку питань опіки і піклування; ведення первинного обліку військовозобов'язаних і призовників; забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності; розгляд справ про адміністративні правопорушення, зараховані законом до їх відання; утворення адміністративних комісій; вчинення нотаріальних дій, реєстрація актів громадянського стану; реєстрація місцевих об'єднань громадян, органів територіальної самоорганізації населення, які створюються і діють відповідно до законодавства.

Отже, реально належним чином виконується приблизно п'ята частина делегованих повноважень. Однією з причин незадовільного здійснення виконавчими комітетами органів місцевого самоврядування делегованих повноважень, що позначається на рівні роз-



вितку сільських підсистем, є незадовільний стан фінансування виконання представницькими органами делегованих державною виконавчою владою повноважень за рахунок коштів державного бюджету або зарахування до сільських бюджетів окремих загальнодержавних податків.

При цьому особливу увагу слід звернути на забезпечення видатків, що стосуються надання громадянам гарантованих Конституцією України послуг: освітянських, медичних, культурних, управлінських. Від того, наскільки реально ці видатки забезпечені ресурсами залежить спроможність місцевих органів влади виконувати покладені на них державою функції.

Через брак коштів на утримання соціально-культурних закладів місцеві органи влади змушені відволікати кошти з власних програм і спрямовувати на виконання делегованих повноважень. На жаль, у бюджетній звітності не передбачається окремий облік доходів та видатків, що враховуються і не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів. Тому не можливо чітко вказати, яка частина власних ресурсів місцевих бюджетів направляється на виконання гарантованих державою (делегованих) повноважень місцевих органів влади.

Фінансово-матеріальні проблеми блокують і виконання повноважень у галузях житлово-комунального та побутового обслуговування, будівництва. Виконавчими комітетами органів місцевого самоврядування не реалізується таке важливе повноваження, як надання громадянам, які потребують соціального захисту, безоплатного або за доступну для них плату житла.

Незважаючи на позитивні новації Бюджетного кодексу до кінця не вирішена проблема справедливого розподілу фінансів між бюджетами різних суб'єктів адміністративно-територіального устрою, оскільки Закон "Про місцеве самоврядування в Україні" не дає остаточної відповіді щодо чіткого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та державною владою, а також не визначає різниці у повноваженнях органів самоврядування невеликого села та великого міста.

Для прикладу розглянемо деякі повноваження органів місцевого самоврядування у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту (ст.32 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") та у сфері соціального захисту населення (ст. 34 цього ж Закону) (див.табл. 7).

## Власні та делеговані повноваження органів місцевого самоврядування

Власні (самоврядні) повноваження	Делеговані повноваження
У сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту	
<p>1) управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, організація їх матеріально - технічного та фінансового забезпечення;</p> <p>2) забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти; створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, продуктивної праці учнів;</p> <p>4) забезпечення регулярного безкоштовного підвезення до місця навчання і додому школярів;</p>	<p>1) забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти та медичного обслуговування на відповідній території;</p> <p>2) забезпечення розвитку всіх видів освіти і медичного обслуговування, розвитку і вдосконалення мережі освітніх і лікувальних закладів усіх форм власності, фізичної культури і спорту, визначення потреби та формування замовлень на кадри для цих закладів, укладення договорів на підготовку спеціалістів, організація роботи щодо удосконалення кваліфікації кадрів;</p> <p>3) забезпечення пільгових категорій населення лікарськими засобами та виробами медичного призначення;</p> <p>6) забезпечення школярів, які навчаються в державних і комунальних навчальних закладах, безоплатними підручниками, створення умов для самоосвіти;</p>
У сфері соціального захисту населення	
<p>2) вирішення відповідно до законодавства питань про подання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих (померлих або визнаних такими, що пропали безвісти) військовослужбовців, а також військовослужбовців звільнених у запас (крім військовослужбовців строкової служби) або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям у будівництві індивідуальних жилих будинків, проведенні капітального ремонту житла, у придбанні будівельних матеріалів; відведення зазначеним особам у першочерговому порядку земельних ділянок для індивідуального будівництва, садівництва та городництва.</p>	<p>2) забезпечення здійснення передбачених законодавством заходів щодо поліпшення житлових і матеріально-побутових умов інвалідів, ветеранів війни та праці, громадян, реабілітованих як жертви політичних репресій, військово-службовців, а також військово-службовців, звільнених у запас або відставку, сімей, які втратили годувальника, багатодітних сімей, і громадян похилого віку, які потребують обслуговування вдома, до влаштування в будинки інвалідів і громадян похилого віку, які мають потребу в цьому, дітей, що залишились без піклування батьків, на виховання в сім'ї громадян.</p>

Із цієї таблиці можна зробити висновок - досить важко розвести у вигляді достатньо аргументованих розрахунків кошти для здійснення власних та делегованих повноважень.

Ще однією причиною неефективного виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування є те, що ряд повноважень, визначених у Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" мають розпливчастий, неконкретний характер. Так, успішне розв'язання завдань, які постають перед органами місцевого самоврядування у сфері соціально-економічного розвитку сіл, селищ та міст, обумовлює необхідність погодження зусиль усіх розташованих на відповідній території підприємств, установ і організацій, незалежно від форм власності. Одним із таких методів уз-

годження інтересів відповідних територіальних громад і підприємств, установ та організацій, які не перебувають у комунальній власності, є передбачене п. 1 “б” ст. 27 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” право виконавчих органів місцевих рад брати участь у розгляді та узгодженні їх планів, здійснення яких може викликати негативні соціальні, демографічні, екологічні та інші наслідки. Ця норма відтворює аналогічне положення ст.20 Закону України “Про підприємства”. Однак наведені норми не дають уявлення, які саме заходи потребують узгодження з виконавчими органами відповідних рад і що слід розуміти під “негативними соціальними, демографічними, екологічними наслідками”. При цьому виконавчі органи мають лише право на підготовку до них (планів) висновків, внесення пропозицій до відповідних органів. Така невизначеність, звичайно, не сприяє встановленню чіткого правового режиму відносин між виконавчими органами і підприємствами у сфері узгодження їх планів з метою захисту інтересів територіальних громад.

Не досить виразно визначені повноваження виконавчих комітетів місцевих рад щодо захисту прав споживачів (п. 3 “б” ст. 30 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”); погодження кандидатур для призначення на посаду керівників підприємств, установ, організацій, розташованих на відповідній території, які перебувають у державній власності (п. ”б” ст.29 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”).

Реалізація делегованих повноважень вимагає від органів представницької влади також дотримання рівня інноваційності, що полягає у пошуку нових форм управлінської діяльності, творчому неформальному підході до управління економічним і соціальним розвитком сільських поселень з урахуванням ситуаційних параметрів функціонування сільської системи та навколишнього середовища. Сьогодні ж діяльність сільських органів місцевого самоврядування не відповідає критерію інноваційності, є прикладом негнучкої регресивної форми влади заради самої влади. Так, оцінка виконання делегованих повноважень виконавчими комітетами місцевих рад показує, що воно зводиться найчастіше до нормативного закріплення управлінських рішень.

Органами представницької влади не на належному рівні реалізуються делеговані повноваження у галузі бюджету, фінансів і цін, зокрема, щодо здійснення контролю за дотриманням цін і тарифів, а також незадовільно проводиться робота по залученню інвестицій.

Ефективність виконання делегованих повноважень органів виконавчої влади органами місцевого самоврядування значною мірою залежить не лише від обсягу повноважень та їх змісту, а й від організаційно-правових форм їх здійснення. Відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” здійснення делегованих повноважень покладається на виконавчі комітети рад. В умовах, коли із 6-8 членів виконкому сільської ради на постійній основі працюють тільки двоє - сільський голова і секретар - це призводить до практичного перенесення управлінського навантаження на цих осіб. Вони ж обираються членами територіальної громади, а принципи демократичних виборів не передбачають встановлення кваліфікаційно-професійного та освітнього цензу щодо претендентів на посаду сільського голови чи депутата сільської ради, тому не гарантується високий фаховий рівень осіб, що формують сільські органи місцевого самоврядування.

На сьогодні існує проблема моніторингу реалізації делегованих повноважень органами місцевого самоврядування, що зумовлено такими причинами:

- велика кількість нормативно-правових актів, які регламентують виконання окремих делегованих повноважень;
- постійне збільшення кількості делегованих повноважень;
- відсутність критеріїв якості виконання делегованих повноважень.

Крім повноважень, зазначених у ст. 27-38 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, ст. 40 цього Закону містить застереження, згідно з яким виконавчі органи відповідних рад здійснюють й інші надані законом повноваження. Автори науково-практичного коментаря до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” зазначають, що хоч би яким докладним був Закон про місцеве самоврядування “він не може (і не повинен) передбачати всі питання, які можуть бути віднесені до компетенції органів і посадових осіб місцевого самоврядування”. Однак слід зауважити, що з часу прийняття Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” відбулось надмірне законодавче розпорошення повноважень органів місцевого самоврядування. Це значно ускладнює діяльність виконавчих комітетів місцевих рад. У даному контексті вищевказаний Закон потребує удосконалення.

Дослідження діяльності місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування дозволяє виділити ряд проблем, які існують при реалізації ними делегованих повноважень:

1. Законодавча нерозробленість основ делегування районними та обласними радами повноважень місцевим державним адміністраціям, яка призводить до невизначеності механізмів відповідальності, впливу та контролю за виконанням зазначених повноважень.

2. Низька ініціативність депутатів місцевих рад та слабка участь громадян - членів територіальних громад при здійсненні контролю за реалізацією делегованих повноважень місцевими державними адміністраціями, через що останні виступають на відповідній території у ролі найбільш повноважного органу, який здійснює не лише функції державної влади, а й самоврядні функції.

3. Законодавча нерозробленість інституційних механізмів, які регулювали б взаємозв'язок центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

4. Штучний поділ повноважень органів місцевого самоврядування на власні та делеговані, невизначеність критеріїв розмежування повноважень органів представницької і державної виконавчої влади.

5. Незадовільне фінансування делегованих повноважень.

6. Невисокий професійно-кваліфікаційний рівень кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування;

7. Нежиттєздатність чинної системи первинного адміністративного устрою України.

Законодавча нерозробленість основ делегування місцевими радами повноважень державним адміністраціям на регіональному рівні призводить до невизначеності механізмів відповідальності, впливу та контролю за виконанням зазначених повноважень.

Чітко визначити коло питань місцевого, значення, відокремити їх від державних складно. Адже на районному та обласному рівнях існує чимало проблем і місцевого і загальнодержавного значення.

Спільна діяльність, коли і місцеві, і державні інтереси збігаються, передбачається в галузі освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального, торговельного обслуговування населення, охорони навколишнього природного середовища тощо, де в багатьох випадках можуть успішніше спрацювати органи місцевого самоврядування.

Досі належно не розроблене питання стосовно встановлення чіткої різниці між державними і місцевими справами, оскільки межа тут досить умовна, і кожна держава її проводить з урахуванням своїх політичних, економічних, історичних, культурних та інших традицій.

Згідно з головним принципом розмежування таких повноважень, держава не повинна втручатися в питання, які можуть успішно розв'язати органи місцевого самоврядування.

Не можна не звернути увагу на те, що в законах “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації” закладена модель, згідно з якою органи місцевого самоврядування базового рівня змушені ділитися своїми повноваженнями з районними та обласними радами. Правові передумови цього закріплені, зокрема, в п.2 ст.10 та інших статтях Закону про місцеве самоврядування, де передбачено здійснення цими радами окремих повноважень, делегованих їм сільськими, селищними, міськими радами, в тому числі й щодо управління об’єктами спільної власності територіальних громад. Процеси перерозподілу повноважень між первинними і вторинними рівнями самоврядування зумовлені передусім відсутністю достатніх матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для здійснення територіальними громадами та їх органами покладених на них завдань. Оскільки районні ради як органи місцевого самоврядування, що покликані представляти інтереси територіальних громад, позбавлені права створювати свої виконавчі органи, то вони значну частину переданих їм відповідними радами повноважень змушені делегувати районним державним адміністраціям, на які, по суті, покладається здійснення функцій виконавчих органів цих рад. Таким чином, повноваження місцевого самоврядування перетворюються на державні повноваження, які здійснюються місцевими органами виконавчої влади.

Отже, обрана Конституцією України модель територіальної організації влади засвідчує необхідність пошуку більш оптимальних варіантів розмежування повноважень між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування.

На наш погляд, до принципового вирішення цієї проблеми в Конституції її можна вирішити шляхом ухвалення Закону “Про делегування повноважень у сфері виконавчої влади та місцевого самоврядування”, який повинен:

а) встановити загальні принципи, умови та порядок делегування окремих повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і вилучення таких повноважень;

б) врегулювати взаємовідносини органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у зв’язку з виконанням делегованих повноважень;

в) визначити форми контролю за виконанням делегованих повноважень, а також відповідальність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб за невиконання або неналежне виконання делегованих повноважень.

Делегування повноважень повинно здійснюватись за наступними принципами:

- законності;
- поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів;
- субсидіарності;
- заборони субделегування повноважень (наділення відповідним договором органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування одним чи кількома окремими повноваженнями, які були делеговані іншому органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування);
- економічної доцільності;
- фінансового та матеріального забезпечення виконання делегованих повноважень;
- відповідальності, підконтрольності та підзвітності за виконання делегованих повноважень;
- відповідальності за створення умов, необхідних для виконання делегованих повноважень;
- добровільності виконання делегованих повноважень.

Рішення про делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування всіх або індивідуально-конкретних територіальних громад повинна приймати Верховна Рада України.

Закон про делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування має містити:

- а) визначення мети та обґрунтування доцільності делегування окремих повноважень органів виконавчої влади;
- б) перелік окремих повноважень органів виконавчої влади в різних галузях діяльності, якими наділяються органи місцевого самоврядування;
- в) перелік конкретних органів місцевого самоврядування, які наділяються окремими повноваженнями органів виконавчої влади;
- г) порядок передачі органам місцевого самоврядування матеріальних і фінансових засобів, необхідних для виконання делегованих повноважень;
- д) строк, на який делегуються окремі повноваження органів виконавчої влади;
- е) форми контролю за виконанням органами місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади;
- ж) відповідальність органів місцевого самоврядування за виконання делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади;

з) відповідальність органів державної влади за створення необхідних умов для виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень.

Законом про делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування слід передбачити необхідність укладання договору про виконання делегованих повноважень між органами виконавчої влади, окремими повноваження яких делегуються, та органами місцевого самоврядування, яким ці повноваження делегуються. Договір доцільно укласти з метою визначення порядку передачі та використання органами місцевого самоврядування матеріальних і фінансових засобів, необхідних для виконання делегованих повноважень.

У законі про делегування окремих повноважень органів виконавчої влади слід передбачити перехідний період для передачі цих повноважень та необхідних для їх виконання матеріальних і фінансових засобів органам місцевого самоврядування.

Рішення про делегування окремих повноважень ради, її виконавчого органу, сільського, селищного, міського голови має прийматися відповідною сільською, селищною, міською, районною, обласною радою на її сесії.

Після прийняття рішення ради про делегування окремих повноважень органу місцевого самоврядування та за наявності згоди органу, якому ці повноваження делегуються, повинен укладатися відповідний договір про виконання делегованих повноважень.

Договір про виконання окремих повноважень органу місцевого самоврядування, що делегуються, підписується за дорученням ради відповідним сільським, селищним, міським головою, головою районної, обласної ради та керівником органу місцевого самоврядування чи органу виконавчої влади, якому ці повноваження делегуються.

Обов'язковими умовами договору про виконання окремих повноважень органу місцевого самоврядування, що делегуються, повинні бути:

а) зазначення органу місцевого самоврядування, окремим повноваження якого делегуються, та органу, якому ці повноваження делегуються;

б) обґрунтування законності та доцільності делегування окремих повноважень органу місцевого самоврядування;

в) перелік окремих повноважень органу місцевого самоврядування, що делегуються;



г) порядок передачі матеріальних і фінансових засобів, необхідних для виконання делегованих повноважень;

д) строк, на який делегуються окремі повноваження органу місцевого самоврядування;

е) форми контролю за виконанням окремих повноважень органу місцевого самоврядування, що делегуються;

ж) умови та підстави дострокового припинення або призупинення здійснення органом місцевого самоврядування, органом виконавчої влади делегованих йому окремих повноважень;

з) відповідальність органу місцевого самоврядування, органу виконавчої влади за виконання делегованих йому окремих повноважень;

к) відповідальність ради, її виконавчих органів за створення необхідних умов для виконання іншим органом місцевого самоврядування, органом виконавчої влади делегованих за рішенням цієї ради окремих повноважень;

л) порядок повернення матеріальних засобів та невикористаних коштів, які були передані для забезпечення виконання окремих повноважень органу місцевого самоврядування, що делегуються.

Потребує удосконалення чинна система фінансування делегованих повноважень органів виконавчої влади, яка не відповідає конституційним нормам і є неефективною.

Щорічне збільшення на певні відсотки загального ресурсу місцевих бюджетів та їх розподіл за відповідними функціями не забезпечує надання громадянам соціальних послуг.

На державному рівні слід розробляти соціальні стандарти надання відповідних видів послуг та обчислити потребу в коштах для їхнього виконання за кожним місцевим бюджетом. Формульний метод розподілу ресурсів держави, що передаються місцевим бюджетам на виконання гарантованих Конституцією України повноважень, має забезпечувати функціонування бюджетних установ у кожному населеному пункті та надання громадянам життєво важливих послуг.

Однією із складових фінансово-економічного аспекту реформування організації територіального устрою та системи місцевого господарювання є розробка механізму реалізації делегованих законом повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування шляхом виділення у Державному бюджеті України окремого розділу видатків “Фінансування делегованих повноважень виконавчої влади”. Ці кошти повинні надаватись територіальним громадам та їх комунальним об’єднанням у формі субсидій.

Виконання окремих повноважень органу місцевого самоврядування, що делегуються органу виконавчої влади, супроводжується також передачею необхідних матеріальних (на умовах договору) та фінансових засобів. Кошти, які виділяються для виконання окремих повноважень органу місцевого самоврядування, що делегуються, враховуються у витратній частині місцевого бюджету окремою статтею, яка є захищеною.

Поряд із цим неврегульованим залишається питання щодо відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади. Зі змісту ч.3 ст.143 Конституції України випливає, що вони несуть таку відповідальність лише в тій мірі, в якій ці повноваження забезпечені необхідними матеріальними та фінансовими засобами. Водночас реалії сьогодення такі, що держава не виділяє матеріальні і фінансові ресурси в такому обсязі, який дозволив би належним чином забезпечити виконання делегованих повноважень.

З цією метою на законодавчому рівні необхідно визначити організаційно-правові механізми взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також встановити форми контролю при здійсненні ними делегованих повноважень.

Стратегією адміністративної реформи, яка спрямована на деконцентрацію і децентралізацію державного управління, передбачено забезпечити чітке розмежування функцій місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Роль останніх в організації життя населення територій має поступово зростати при збереженні сильних контрольно-наглядових повноважень державних адміністрацій. Це, в свою чергу, вимагає, щоб адміністративна реформа була повною, всебічною, матеріально і фінансово забезпеченою, пов'язаною з упорядкуванням чинного законодавства.

Складність процесу реалізації делегованих повноважень обумовлює необхідність пошуку та запровадження дієвих механізмів взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Ефективна взаємодія органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування дає можливість регулювати соціально-економічні процеси на відповідних територіях, погоджувати економічні приватні інтереси, інтереси окремих громадян, територій, а у випадку виявлення протиріч - шукати взаємовигідні шляхи, методи і форми їх усунення.

Сутність взаємодії полягає в узгодженні та інтеграції дій на основі консенсусу інтересів сторін з метою найбільш ефективної

реалізації функцій кожної з них, досягнення їх стратегічних цілей і вирішення тактичних завдань, у результаті чого забезпечується стабільність економічного і соціального розвитку регіону та країни загалом.

Практична реалізація сприяння органам місцевого самоврядування у виконанні ними окремих повноважень органів виконавчої влади може відбуватись такими шляхами:

а) надання методичної допомоги органам місцевого самоврядування з питань виконання ними окремих повноважень органів виконавчої влади;

б) узагальнення та поширення досвіду роботи органів місцевого самоврядування з питань виконання ними окремих повноважень органів виконавчої влади;

в) надання цільової, організаційної, матеріальної та фінансової допомоги органам місцевого самоврядування з питань виконання ними окремих повноважень органів виконавчої влади;

г) організація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування, на яких покладється виконання окремих повноважень органів виконавчої влади;

д) надання органам місцевого самоврядування матеріалів і документів, необхідних для виконання окремих повноважень органів виконавчої влади.

Дієвим важелем підвищення ефективності організації виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування могло б стати впровадження в їх управлінську діяльність таких організаційних форм, як періодичні засідання виконавчих комітетів органів місцевого самоврядування за участю представників місцевих органів виконавчої влади та місцевих органів самоорганізації населення. Це сприятиме, з одного боку, включенню органів місцевого самоврядування базового рівня в механізм загального управління розвитком регіону, а з другого - ознайомленню керівників та спеціалістів органів державного управління з соціально-економічною ситуацією на території, яка входить у зону їх управлінського впливу, формуванню системи публічного контролю за виконанням самоврядними органами повноважень, що делегуються їм державою. Організаційним засобом удосконалення роботи органів місцевого самоврядування є комплексна підготовка аналітичних матеріалів та проектів рішень, що виносяться на розгляд виконкому, попереднє ознайомлення з ними членів виконавчого комітету та громадське обговорення важливих проблем. Це дасть можливість усунути

певну відособленість членів виконкому від процесу прийняття та активної реалізації управлінських рішень.

У сільських поселеннях особливої ваги набуває необхідність цілеспрямованого навчання та підвищення кваліфікації вже обраних представників органів місцевого самоврядування. Форми такого професійно-фахового удосконалення можуть бути різноманітні. Найбільш результативні з них - тренінги, конференції, семінари-навчання сільських голів та депутатів сільських рад за участю спеціалістів регіональних центрів підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, викладачів ВНЗ, працівників апарату районних та обласних рад, спеціалістів районних та обласних державних адміністрацій. Проблемний спектр такого навчання має зосереджуватись на питаннях імплементації функцій муніципального менеджменту в діяльність сільських органів місцевого самоврядування.

Значний вплив на професійно-кадрове зміцнення сільського місцевого самоврядування може справити поширення практичного досвіду сільських голів, що неодноразово обиралися на цю посаду, серед керівників сільських територіальних громад, які вперше вибороли мандат сільського голови.

В умовах глобалізованого інформаційного суспільства зростає роль інформації, яка є необхідним ресурсом розвитку. Інформаційно-просвітницька діяльність є одним із напрямків удосконалення форм взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування в питаннях реалізації державних повноважень.

Інформатизація управління є особливо актуальною на рівні сільських органів місцевого самоврядування. Для забезпечення комплексності та структурованості процесів збирання, опрацювання та використання інформаційних ресурсів в органах місцевого самоврядування необхідно:

- передбачити обов'язковість забезпечення органів самоврядування загальнодержавними та регіональними періодичними виданнями;
- комп'ютеризувати технологічно-організаційну та управлінсько-аналітичну діяльність сільських органів представницької влади;
- забезпечити ефективні двосторонні комунікативні зв'язки між суб'єктами сільської управлінської підсистеми, районними органами представницької та державної виконавчої влади.

Для здійснення контролю за реалізацією делегованих повноважень доцільно створювати спільні робочі групи, або інші колективні зібрання, до складу яких входили б представники:

- органів виконавчої влади;
- органів місцевого самоврядування;
- спеціалісти конкретних галузей;
- депутати - члени постійних комісій районної ради та ін.

Доцільним є запровадження таких форм проведення контрольних дій:

- телефонні “гарячі” лінії;
- виїзні засідання;
- дні відкритих прийомів;
- єдині дні прийому громадян та ін.

Подоланню труднощів, які існують при реалізації делегованих повноважень, сприятиме використання місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у своїй діяльності таких функцій менеджменту, як:

- прогнозування (наприклад, визначення можливих негативних наслідків при реалізації планів підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад);

- програмування (при підготовці програм соціально-економічного і культурного розвитку; цільових програм, які б визначали цілі розвитку, засоби їх досягнення й передбачили ресурсне забезпечення програмних завдань);

- стратегічне планування (наприклад, з метою забезпечення збалансованого економічного і соціального розвитку відповідної території встановлення на основі аналізу її сильних і слабких сторін пріоритетних довгострокових орієнтирів розвитку);

- оперативне планування (визначення раціонального варіанту діяльності на поточний короткотерміновий період з урахуванням як ситуаційних факторів, так і довготермінових пріоритетів розвитку території);

- моніторинг (систематична оцінка процесів, які відбуваються, виявлення відхилень від визначеного напрямку розвитку та своєчасний й оперативний вплив на них для їх усунення);

- консультування (наприклад, надання консультацій спеціалістами райдержадміністрації посадовим особам органів місцевого самоврядування щодо чинного законодавства);

- інвестиційний супровід та координація (володіння механізмом залучення інвестицій, стимулювання їх послідовного та повного впровадження; узгодження інтересів суб'єктів господарської діяльності);

- контроль (оперативна оцінка ефективності виконання делегованих повноважень, своєчасне усунення порушень і недоліків);
- інновації (здійснення взаємодії на динамічній основі з урахуванням сучасних розробок у сфері загального й муніципального менеджменту; вивчення та використання передового іноземного й вітчизняного досвіду з цих питань);
- організація (вибір найбільш ефективних форм управлінської діяльності).

Постійний розвиток і вдосконалення зазначених форм взаємодії, вдале їх поєднання сприятиме ефективному здійсненню делегованих повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

## ***2.2. Обґрунтування принципів розмежування доходів з позиції загальноєвропейських підходів до оптимального співвідношення централізації та децентралізації***

Проблема оптимізації джерел фінансування делегованих та власних повноважень на різних рівнях місцевих бюджетів має кілька складових. У першу чергу для її вирішення необхідним є розгляд питання раціонального розмежування постачання різних видів благ та послуг між окремими рівнями бюджетної системи. Наступним кроком є встановлення оптимального джерела їх фінансування та делегування - тобто віднесення до власних, або ж делегованих, повноважень певного місцевого бюджету. Лише після цього можна розглядати питання про розмежування доходної бази між державним та різними рівнями місцевих бюджетів, з метою збалансування наданих видаткових повноважень та акумульованих доходів.

З метою вирішення поставленого завдання спершу розглянемо теоретичне підґрунтя даної проблеми - напрацюємо певні загальні підходи до її вирішення, виходячи із поглядів західної та вітчизняної фінансової думки. В подальшому дослідимо практику функціонування місцевих бюджетів в окремих країнах світу. На цій основі, виходячи із аналізу вітчизняних особливостей законодавчого врегулювання розмежування власних і делегованих повноважень місцевих бюджетів різного рівня, спробуємо навести певні аргументи щодо їх оптимізації; на завершення наведемо окремі аргументи та критерії щодо найбільш ефективного розподілу податків між рівнями бюджетної системи.

Відповідно до поглядів сучасної фінансової науки Заходу, яка багато уваги приділяє даній проблематиці, зокрема у рамках концепцій локальних суспільних благ та оптимального федералізму, наведемо головні аргументи на користь та проти централізованого/децентралізованого постачання суспільних благ та розмежування видатків між різними рівнями місцевих бюджетів. Ці теоретичні положення можуть бути використані для напрацювання критеріїв оптимального віднесення певного виду бюджетних видатків до сфери повноважень різних рівнів місцевої влади.

#### 1. Переваги централізованого постачання благ:

а) однією з головних переваг централізації є ефект економії на масштабі - існування таких видів діяльності державних органів, при проведенні якої затрати на одну особу зменшуються із збільшенням кількості користувачів, або охоплених дією такої програми. Ефект масштабу є різним для кожного з видів благ. Тому існують суттєві аргументи саме економічного характеру щодо вибору рівня постачання певного блага;

б) необхідним є також урахування екстерналій (зовнішніх ефектів), які породжує той чи інший вид бюджетних видатків, що здійснюються на певній території, на інші регіони країни. Так, якщо фінансування бібліотеки в одному обласному центрі практично не створює позитивного впливу на жителів іншої області, то витрачання коштів на підготовку висококваліфікованих фахівців (вищу освіту), за умов мобільності кадрів, приносить корисний ефект для всього суспільства. Тому для першого виду (який не створює зовнішніх ефектів) більш ефективним буде локальний рівень постачання, а для другого - регіональний або загальнодержавний. Прикладом існування негативних екстерналій є забруднення довкілля. Якщо діяльність однієї територіальної одиниці призводить до забруднення навколишнього середовища, що негативно впливає на добробут інших громад, заходи з ліквідації таких явищ, що проводяться на території громади забруднювача, будуть недостатніми. Це вимагає вжиття заходів на вищому рівні;

в) міркування соціальної справедливості. Підтримка певних соціальних стандартів є більш ефективною, коли здійснюється при регулюванні та фінансовій підтримці на загальнодержавному рівні.

#### 2. Переваги децентралізованого постачання благ:

а) значна кількість послуг, які забезпечуються за рахунок місцевих бюджетів підпадають під категорію локальних суспільних благ - тобто таких, вигоди від корисності яких обмежуються

певною територією. До таких благ належить протипожежна охорона, підтримка правопорядку, освітлення населеного пункту, вивезення сміття тощо. Оскільки сфера позитивного впливу таких видів діяльності є обмеженою, то оптимальний рівень їх забезпечення визначається зоною поширення корисності даного виду блага;

б) один із головних аргументів на користь децентралізації полягає в тому, що постачання блага на нижчому рівні є більш сприятливим для споживача, оскільки існує можливість урахування його інтересів, смаків і уподобань. Загальновизнаним є те, що місцева влада більш поінформована про потреби та запити населення, здатна швидше реагувати на їх зміни. Передумовою цього, звичайно, є здатність громадян впливати на прийняття рішень у сфері бюджетних витрат та оподаткування на місцевому рівні, яка є характерною для демократичних країн Заходу та становить сутність і ключову рису місцевого самоврядування, є виключною умовою його ефективності.

Виходячи з наведених аргументів найбільш характерними послугами, що рекомендуються теорією для передачі місцевим органам влади, є: протипожежний захист, підтримка правопорядку, вивезення сміття, початкова освіта, догляд за довколишніми парками й центрами дозвілля, впорядкування вулиць, місцеві перевезення, організація дорожнього руху, місцеві бібліотеки тощо. Ці види діяльності можна передати органам місцевого самоврядування влади, оскільки корисність від даних послуг отримують в першу чергу місцеві жителі; жодна з них не вимагає значного перерозподілу доходів, а створення більших одиниць для надання послуг дає небагато економії. Крім того, зважаючи на значні потенційні вигоди від децентралізації контролю над цими послугами, місцева влада, яка приймає рішення, значно більше ознайоmlена з особливими потребами й вимогами, ніж управлінці в центральному уряді. Значним за розмірами громадам/муніципалітетам доцільно передавати у відання питання планування землекористування, а також середньої освіти.

Послуги, які забезпечують вигоду на місцевому рівні, для яких економніше мати більші засоби обслуговування з метою зниження собівартості, традиційно відносяться до компетенції регіональних одиниць управління. Серед цих послуг: транспорт, водопостачання, видалення стічних вод, охорона здоров'я, лікарні, енергопостачання, контроль над забрудненням повітря та води, спе-



ціальні поліцейські служби, спеціальні бібліотеки, регіональні парки та регіональне планування землекористування.

Двадцятье сторіччя охарактеризувалось явищем поєднання між собою загальнодержавної та місцевої політики завдяки розширенню й ускладненню функцій органів місцевої влади. Ці зміни привели до становлення сучасної моделі часткового “перекриття” функцій, де органи управління різних рівнів не є за своїм характером ані ієрархічними, ані цілком автономними одні від одних, а пов’язані між собою. Її характерною рисою є одночасні заходи на кількох рівнях, що беруть участь у програмі.

У європейських країнах, по суті, має місце загальнодержавна форма правління, за якої політичні рішення формально можуть розроблятися в центрі, а тлумачитися й реалізовуватися на субнаціональних рівнях. Тим самим до рук проміжних і місцевих органів передається значна влада. Як наслідок, не залежачи від центральної влади, ці проміжні й місцеві органи функціонують у взаємній залежності з ними.

Фінансові реформи останніх десятиліть у різних країнах зазвичай приводили до збільшення обсягів ресурсів, що їх центр надає органам місцевої влади, зокрема для розрахунків за соціальними програмами, ініціатором яких він був. Вони пояснювалися також намаганням центральної влади залучити органи місцевого самоврядування до участі в загальнодержавних системах. Практично у кожній європейській країні було запроваджено цілу низку обумовлених та необумовлених субсидій, які пов’язали місцеву владу з центральною.

Функціональні й процедурні реформи включають комплекс різнорідних змін, які ще більше зв’язали субнаціональну та центральну влади. Наприклад, у Великій Британії надання соціальних послуг було децентралізоване, щоб наблизити їх до людей. В Італії відбулася аналогічна децентралізація багатьох державних функцій. В інших випадках багато функцій, таких, скажімо, як регулятивна, було передано у відання держави. Крім того, запроваджувалися системи планування діяльності з метою посилення контролю центру над ефективністю й результативністю послуг. Системи планування у межах окремих програм та звітності були запроваджені у Німеччині, Франції, Данії та в багатьох інших країнах.

В останні два десятиріччя спостерігається зростання значення проміжного ярусу управління урядування, розташованого між центральною і місцевою владами. Було визнано, що ці проміжні рівні необхідні для розробки і прийняття рішень, більш прийнятних,

ніж ті, що йдуть від центральної або місцевої влади. Проміжні структури набули цілком нових форм регіональних виборних органів влади, що здійснюють виконавчі, а інколи й законодавчі повноваження (Бельгія, Франція, Іспанія, Португалія, Італія), або ж виникли у формі оновлених органів управління окружного рівня (Норвегія, Швеція, Данія, Британія та деякі землі Німеччини).

Упродовж останніх двох десятиріч у країнах Європи спостерігається також певна тенденція до більшої децентралізації та автономії органів місцевого самоврядування. Цей перехід до передачі повноважень місцевим органам влади пояснюється двома причинами: 1) зростанням потреби в розвитку демократії на місцевому рівні; 2) розосередженням фінансово-бюджетних функцій, які передаються від центру до органів влади на місцях.

Компетенція органів місцевого самоврядування може коливатися від функцій, на які вони мають загальне доручення з широкими дискреційними (від *discretion* - свобода дій, право вільно вирішувати) повноваженнями, до інших функцій, щодо яких вони мають конкретні доручення з обмеженими дискреційними повноваженнями. Дискреційні функції є функціями, щодо яких органи місцевого самоврядування мають особливо широкі доручення; вони можуть взяти на себе функцію (однак не зобов'язані цього робити) і можуть виконувати послугу у визначений ними спосіб. Обмежені дискреційні функції є функціями, які органи місцевого самоврядування повинні забезпечувати, але з певною можливістю самостійно вирішувати, як саме послуга буде надаватися.

Загальноновизнаним сьогодні є те, що місцева влада задля добра своїх мешканців може вдаватися до будь-яких дій, що не виходять за межі закону, як правило, за винятком тих, що є заснованими на законі функціями інших органів, і тих, що звичайно належать приватним особам і організаціям. Центральна й регіональна влади, як правило, повідомляють муніципальну владу про свої міркування й наміри в питаннях, актуальних для такої муніципальної влади, і не втручаються в її дії, крім випадків, коли рішення на місцевому рівні суперечать суспільному інтересу в цілому. Тому, окрім послуг, яких вимагає центральна влада, органи місцевого самоврядування у країнах Заходу надають велику кількість послуг на власний розсуд. Країни відрізняються одна від однієї конкретним поєднанням функцій, яких вимагає центральний уряд, з дискреційними функціями. Розмежування окремих видів бюджетних повноважень у ряді європейських держав подано в табл. 8.

## Розмежування бюджетних повноважень у ряді європейських держав (використано матеріали програми сприяння парламентам України)

КРАЇНИ	РЕГІОНАЛЬНА РАДА	МІСЦЕВА РАДА
1	2	3
<p>ФРАНЦІЯ. У Франції існує такий вертикальний розподіл владних рівнів: держава округи (регіони) департаменти муніципалітети (комуни). Загалом налічується 22 округи (регіони), 96 департаментів, 36433 муніципалітети</p>	<p>Департаменти (субдепартаменти): середня шкільна освіта, технічне обслуговування і поточний ремонт будівель шкіл і коледжів, шляхові роботи, соціальна допомога, профілактична медицина й охорона здоров'я, соціальні послуги для молоді та дітей. Регіони: капіталовкладення у планування й реалізацію економічного розвитку, забезпечення можливостей для професійної підготовки і навчання, мистецькі, культурні та дозвільні заклади, туризм, збереження національного надбання, надання компаніям державної фінансової допомоги для капіталовкладень, що сприяють регіональному розвитку.</p>	<p>Муніципалітети: місцеві фінанси, забезпечення кадрами, шляхи й вулиці, створення соціальних послуг. Управління комунальними службами через місцеві державні корпорації: управління залишається державним, а приватний сектор виступає як виробник або будівельник.</p>
<p>НІДЕРЛАНДИ. Владні рівні вибудовані таким чином: держава-провінції-муніципалітети (12 провінцій і 755 муніципалітетів; провінції відповідають областям).</p>	<p>Провінції: видають постанови у галузі громадської охорони здоров'я, економічних, соціальних, культурних та рекреаційних справ, збереження довкілля та охорони природи, шляхів і мостів, каналів, газо-, електро- і водопостачання.</p>	<p>Муніципалітети: видають постанови з усіх питань, що ще не вирішені законами провінцій або держави. Вони опікуються охороною здоров'я, освітою, плануванням охорони довкілля, житловим будівництвом, модернізацією міст, культурою, дозволами, охороною правопорядку, громадськими роботами.</p>
<p>ІСПАНІЯ. Існує 17 автономних областей, 50 провінцій і 8000 муніципалітетів. Провінції та муніципалітети є одиницями місцевого самоврядування. Автономні області відповідають областям України.</p>	<p>Автономні області: зміни кордонів муніципалітетів, планування землекористування, регіональне планування, житлове будівництво, громадські роботи регіонального масштабу, туризм, сільське господарство і скотарство, лісівництво, заходи з охорони природи, внутрішні водойми, догляд за пам'ятниками регіонального значення. За освіту й охорону здоров'я відповідають лише 6 автономних областей із 17.</p>	<p>Провінції: шляхи, тваринництво й лісівництво, допомога бідним, оздоровчі послуги, культура, надання технічної й економічної допомоги муніципальним радам. Спільні повноваження з державою: енергетика, водопостачання та кредитні установи. Муніципалітети: санітарний контроль, освітлення, парки й сади у містах, управління муніципальною власністю, кладовища й поховальні послуги, міський транспорт, допомога бідним, міська автоінспекція, проведення змагань і виставок. Серед повноважень, що здійснюються спільно з органами влади вищого рівня: планування міст і житлове будівництво, спорт, освіта і культура, цивільна оборона, туризм, музеї та пам'ятники, пляжі, ощадні фонди.</p>

1	2	3
<p>ІТАЛІЯ. Налічується 20 адміністративних областей, 95 провінцій і 8000 муніципалітетів.</p>	<p>Адміністративні області: регіональне управління, встановлення й зміна муніципальних кордонів, професійна підготовка, охорона здоров'я і лікарні, культурні об'єкти, фізична підготовка, судноплавство і порти на озерах, захист природи.</p>	<p>Муніципалітети: санітарні й медичні служби, державна допомога, державне житлове будівництво, громадські роботи, ринки та ярмарки, реальне планування, місцева поліція, громадський транспорт, комунальні служби, допомога у випадку катастроф, спорудження і догляд за школами й шляхами, спорт, розважальні та культурні об'єкти, ведення актів громадянського стану і виборчих списків, стягнення муніципальних податків та зборів. Провінції: розробка й керівництво виконанням бюджету, встановлення муніципальних податків та зборів, спорудження шляхів і догляд за ними, матеріальне постачання середніх шкіл, захист довкілля, координування соціальних послуг, громадський порядок і безпека.</p>
<p>ШВЕЦІЯ. Організація державного управління має такий вигляд: центральний уряд-лени-муніципалітети. (Лени відповідають областям).</p>	<p>Лени: медична допомога і охорона здоров'я, стоматологічна допомога, швидка допомога, професійна підготовка і навчання дорослих, деякі дитячі будинки і спеціальні школи, громадський транспорт і культурна діяльність, фінансова підтримка фондів регіонального розвитку для підтримання зростання торгівлі й промисловості, а в деяких випадках - регіональне планування, делеговане муніципалітетами.</p>	<p>Муніципалітети: соціальне забезпечення, дошкільні заклади, догляд за літніми людьми, обов'язкова освіта, рятувальні служби, громадська охорона здоров'я і довкілля, дозвілля, розваги, мистецтво, спорт, планування міст і ленів, житлове будівництво, контроль над дотриманням будівельних норм, вулиці й парки у зонах нової забудови, каналізація, газо- й водопостачання.</p>
<p>ПОЛЬЩА. Воєводства (області), а потім на однаковому рівні міста і сільські комуни (46 воєводств, 809 міст і 2375 сільських комун).</p>	<p>Воєводства (єдиний рівень місцевого управління, підпорядкований державній адміністрації): поширення інформації про досвід, пов'язаний із діяльністю громад, посередництво у можливих конфліктах між громадами, консультативне джерело для державної адміністрації.</p>	<p>Ради міст і громад: міське планування, муніципальне господарство, медична й соціальна допомога, культура й освіта, охорона громадського порядку і пожежна служба, бюджет і фінанси, захист довкілля, житлове будівництво й адміністративне управління, працевлаштування і соціальні справи.</p>
<p>УГОРЩИНА. Центральний уряд-округи (комітати) і міста. Налічується 19 комітатів, 108 міст, з яких п'ять мають статус комітатів. Регіонального рівня, подібного до обласного, немає, існує лише місцевий рівень.</p>		<p>Округи і міста: розвиток і будівництво, громадське житлове будівництво, управління водними ресурсами і видаленням стічних вод, утримання кладовищ і місцевих доріг, громадські місця, працевлаштування, забезпечення дитсадками, електропостачання, освіта, соціальне забезпечення і медичні послуги, наукова й культурна діяльність, спорт, захист довкілля, захист прав меншин та етнічних груп.</p>

У Федеративній Республіці Німеччини на федерацію покладені такі обов'язки, які краще виконуються вищим керівництвом на даній території (національним урядом), тому що вони стосуються забезпечення існування держави як такої. Розмежовуючи функції, конституція розрізняє чотири основні категорії повноважень, які надаються органам державної влади:

а) законодавчі повноваження федеральної влади: закордонні справи, оборона, питання валютної та монетарної політики, федеральні перевезення залізничним і повітряним транспортом, поштові й телекомунікаційні послуги, співробітництво між федерацією і землями у справі захисту Конституції та забезпечення виконання законів, права на промислову власність, права на передрук тощо;

б) паралельні законодавчі повноваження федерації та земель. Ця категорія об'єднує такі сфери як цивільне і кримінальне право, юридична та судова система, правове регулювання в різноманітних сферах суспільного життя (економічні питання, праця і т. д.), транспорт, довілля, охорона здоров'я тощо;

в) повноваження, які переважно перебувають у віданні земель - регулювання питання державної цивільної служби, охорони довілля, діяльності університетів, засобів масової інформації тощо;

г) повноваження, що належать виключно землям: культура, школи, поліція, муніципальне законодавство, а також будь-які інші галузі, які Основним законом чітко не визначені.

На підставі цих конституційних орієнтирів основні функції розподілено між різними територіальними рівнями влади таким чином: на федеральний уряд покладено обов'язки опікуватись соціальним забезпеченням, обороною, закордонними справами, спорудженням автомагістралей федерального значення, розвитком економіки, науковими дослідженнями та розробками, виплатою компенсацій особам, що постраждали під час Другої світової війни, федеральними залізницями і поштовою службою. Земельні органи влади відповідають за справи в галузі культури, зокрема за освіту та школи, правосуддя, утримання поліції та охорону здоров'я. І, нарешті, місцева влада бере на себе утримання місцевих комунальних служб, таких як водо- та енергопостачання, каналізація та вивезення сміття, підтримання місцевих шляхів у належному стані та - разом із земельними органами влади - опікується школами і культурою.

У Швеції існують два рівні місцевого самоврядування: рівень муніципалітетів та рівень округів (ластінгів). Але хоча структура

виборних чи виконавчих органів цих рівнів подібна, саме муніципалітети здійснюють основну частку місцевого управління і є фактично базовим рівнем місцевої влади. Як муніципалітети, так і округи є юридичними особами, які утворюються і ліквідовуються відповідно до законодавства про адміністративний поділ країни й наділені певною компетенцією.

Повноваження муніципалітетів поділяються на обов'язкові та добровільні.

До обов'язкових повноважень належить:

- охорона здоров'я;
- служба соціального забезпечення;
- міське планування та будівництво;
- деякі питання здійснення заходів щодо охорони навколишнього середовища;
- служба порятунку у надзвичайних ситуаціях;
- делеговані повноваження від держави.

У межах обов'язкових повноважень органи самоврядування зобов'язані діяти відповідно до законодавства. І державний нагляд за діяльністю органів самоврядування здійснюється саме у сферах обов'язкових повноважень. До добровільних повноважень належить:

- робота у сфері культури;
- надання додаткових послуг для даної общини, які не визначені законодавством;
- деякі форми технічного обслуговування тощо.

Варто відзначити, що для обов'язкових повноважень закон визначає мінімально допустимий стандарт соціального обслуговування та послуг на одного мешканця общини. Саме від таких мінімальних стандартів потім і ведеться розрахунок необхідних фінансових видатків і відповідно надходжень ресурсів до місцевого бюджету. Виходячи з природи добровільних та обов'язкових повноважень між ними існує і цілий ряд відмінностей із правового та фінансового забезпечення. Так, скоротити чи взагалі припинити діяльність, яка не є обов'язковою, набагато простіше, особливо з правової точки зору. Адже припинення здійснення таких необов'язкових повноважень не може бути оскаржене юридично, але може стати причиною переобрання представницького органу на наступних виборах. Тому саме добровільні повноваження стимулюють міський розвиток. З часом частина добровільних повноважень переходить у розряд обов'язкових.

## *Оптимізація вітчизняної практики розмежування делегованих та власних видаткових повноважень між різними рівнями бюджетів*

Питання розмежування делегованих та власних видаткових повноважень між різними рівнями бюджетів є досить складним і заслуговує на проведення об'ємних наукових досліджень. Ми обмежимося лише окремими аргументами та пропозиціями щодо перспективних напрямів оптимізації вітчизняної практики на цьому напрямку.

При виконанні даного завдання ми виходимо з того, що проблема видатків бюджетів є первинною при врегулюванні питання міжбюджетних відносин. На наш погляд, на першому етапі потрібно абстрагуватись від дохідних джерел, які покликані забезпечити ресурсами виконання власних і делегованих повноважень місцевого бюджету кожного рівня та зосередитись на оптимізації видаткових повноважень відповідно до того, на якому рівні бюджету вони можуть виконуватись із найбільшим рівнем економічної ефективності; визначитися з віднесенням їх до розряду власних або делегованих повноважень бюджету. Лише після цього, за логікою, повинне розглядатись питання про розмежування дохідних джерел (власних і тих, що будуть закріплені за кожним видом місцевого бюджету) та приведення їх у відповідність із покладеними повноваженнями. І лише на завершення визначається необхідна політика бюджетного вирівнювання за допомогою трансфертів, з метою збалансування тих бюджетів, які цього потребують.

Відповідно до цього підходу ми зосередимо увагу на розгляді вітчизняних особливостей розмежування власних та делегованих повноважень між різними рівнями бюджетів у двох аспектах - стосовно оптимальності рівня надання благ та раціональності віднесення блага до делегованих та власних повноважень бюджету. Загалом, виходячи із наведених вище світових тенденцій та необхідності подальшої децентралізації бюджетної системи в Україні, основна увага буде приділена тим функціям, які більш ефективно можуть виконуватися на місцевому рівні, при делегуванні із центру, і тим з видатків бюджету, які можуть у майбутньому бути включені до переліку власних повноважень місцевих бюджетів при паралельному реформуванні моделі дохідного забезпечення місцевих бюджетів.

Видатки, що здійснюються з державного бюджету України, визначені ст. 87 Бюджетного кодексу. Дана стаття цілком раціонально закріплює фінансування з державного бюджету таких за-

гальнодержавних функцій, як: державне управління (фінансування законодавчої, виконавчої, судової влади, Президента України); міжнародна діяльність; фундаментальні та прикладні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу державного значення, міжнародні наукові та інформаційні зв'язки державного значення; національна оборона, правоохоронна діяльність та забезпечення безпеки держави; державні програми підтримки телебачення, радіомовлення, преси, книговидання, інформаційних агентств; державні програми підтримки регіонального розвитку та пріоритетних галузей економіки; програми реставрації пам'яток архітектури державного значення; державні програми розвитку транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікацій та інформатики; державні інвестиційні проекти; державні програми з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки, попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій і наслідків стихійного лиха; створення та поповнення державних запасів і резервів; обслуговування державного боргу; проведення виборів та референдумів; інші програми державного значення.

Ряд зауважень можуть бути висловлені стосовно видатків на правоохоронну діяльність. Світова практика та теоретичні аргументи доводять правомірність віднесення даної статті витрат до компетенції бюджетів нижчого рівня. Зокрема у США, ФРН та інших державах забезпечення підтримки правопорядку фінансується з регіональних та місцевих бюджетів. При цьому, у віданні загальнодержавної влади залишається виконання функції гарантування безпеки держави. Децентралізація силових відомств відповідає тенденції до демократизації політичних умов та розбудові дієвого місцевого самоврядування в Україні. Місцева влада повинна мати законні підстави та можливості брати участь у фінансуванні заходів на підтримку правопорядку на власній території, відповідно до потреб громади та регіональних особливостей. В Україні такі кроки є перспективними, особливо у зв'язку із запровадженням інституту дільничних інспекторів.

Необхідно врахувати, що на практиці місцеві бюджети в Україні беруть досить суттєву участь у фінансуванні правоохоронної діяльності та забезпеченні безпеки держави. За даними Міністерства фінансів, у 2002 р. таких видатків з бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя було здійснено на суму 327 173,0 тис. грн [12]. Тому, на наш погляд, є виправданим поєднання у цій сфері фінансування з державного бюджету та наді-



лення місцевих бюджетів окремими власними повноваженнями щодо правоохоронної діяльності та законними підставами їх фінансового забезпечення.

Підхід, що був використаний, ґрунтується на наведених вище теоретичних аргументах і врахуванні світового досвіду. З державного бюджету повинні здійснюватись видатки, які забезпечують виконання загальнодержавних функцій у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури та спорту. Щодо освіти - це фінансування вищих навчальних закладів, заснованих на державній формі власності. Серед закладів охорони здоров'я - ті, що виконують специфічні загальнодержавні функції: госпіталі для інвалідів Великої Вітчизняної війни, загальнодержавні санаторії для хворих на туберкульоз, загальнодержавні спеціалізовані санаторії для дітей та підлітків, спеціалізовані санаторії для ветеранів Великої Вітчизняної війни), санітарно-епідеміологічний нагляд, заходи боротьби з епідеміями тощо. У сфері культури: державні культурно-освітні програми, національні та державні бібліотеки, музеї і виставки національного значення, заповідники національного значення, міжнародні культурні зв'язки, державні програми розвитку кінематографії, державна архівна справа тощо.

Низка інших, які можуть бути зараховані до делегованих державою повноважень і фінансуватися з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, відмічено курсивом (див. табл. 2). При розмежуванні видаткових повноважень за критерій доцільно обирати не форму власності на майно установ та закладів, а оптимальний рівень постачання благ та послуг. Тому видатки на загальну середню освіту (спеціалізовані школи, в тому числі школи-інтернати), засновані на державній формі власності, загальноосвітні школи соціальної реабілітації), професійно-технічну освіту (навчальні та інші заклади освіти, засновані на державній формі власності), окремі заклади післядипломної освіти - функції, які мають виключно загальнодержавне значення, доцільно передати до місцевих бюджетів як делеговані державою повноваження.

Більш ефективним видається і забезпечення на місцевому рівні (як делеговані державою повноваження бюджету Автономної Республіки Крим та обласним бюджетам) державних програм і заходів стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї; державних програм підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян, оскільки це наблизить постачання даних благ до користувачів.

Видатки місцевих бюджетів, які першочергово можуть бути переведені у розряд власних повноважень відповідного бюджету виділено в табл. 2 темним шрифтом. При розмежуванні використовувались наступні міркування: до делегованих державою повноважень, на наш погляд, необхідно віднести ті видатки, які передбачають функціонування спеціалізованих закладів, що забезпечують соціальний захист осіб, гарантії якого повинні бути єдиними для всієї держави, а також задовольняють потреби окремих категорій населення, таких як інваліди, громадяни, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, діти-сироти й діти, які позбавлені батьківського піклування, тощо.

Видатки відповідного бюджету, що покликані забезпечувати виконання функцій з надання освітніх та соціально-культурних послуг основній масі населення, можуть бути переведені до власних повноважень бюджету, перебувати у віданні місцевої влади та фінансуватись із місцевих бюджетів (за умови оптимізації джерел фінансування власних повноважень за рахунок їх закріплення за певним видом бюджету). Для бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, на нашу думку це:

а) у сфері освіти: заклади професійно-технічної освіти, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим і виконують державне замовлення; вища освіта (вищі заклади освіти I, II, III та IV рівнів акредитації, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим та спільній власності територіальних громад); післядипломна освіта (інститути післядипломної освіти вчителів та центри і заходи з підвищення кваліфікації державних службовців місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, постійно діючі курси (центри) підвищення кваліфікації працівників соціально-культурної сфери та агропромислового комплексу, що перебувають у комунальній власності);

б) у сфері охорони здоров'я: первинна медико-санітарна, амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна допомога (лікарні республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення);

в) у сфері соціального захисту та соціального забезпечення: республіканські Автономної Республіки Крим та обласні програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

г) у сфері культури та мистецтва: державні культурно-освітні програми (республіканські Автономної Республіки Крим та обласні бібліотеки, музеї та виставки); державні театральні-видовищні програми (філармонії, музичні колективи й ансамблі, театри, пала-

ци і будинки культури республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, інші заклади та заходи в галузі мистецтва).

Для бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, а також районних бюджетів це:

а) у сфері освіти: дошкільна освіта (в містах республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення); загальна середня освіта: загальноосвітні навчальні заклади, у тому числі: школи-дитячі садки (для міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення), спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, колеґіуми, вечірні (змінні) школи;

б) у сфері охорони здоров'я: первинна медико-санітарна, амбулаторно-поліклінічна та стаціонарна допомога (лікарні широкого профілю, пологові будинки, станції швидкої та невідкладної медичної допомоги, поліклініки та амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки); програми медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я і заходи щодо санітарної освіти);

в) соціальний захист та соціальне забезпечення: районні й міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

г) культура і мистецтво: державні культурно-освітні та театрално-видовищні програми (театри, бібліотеки, музеї, виставки, палаци і будинки культури, школи естетичного виховання дітей).

Видатки місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, визначені ст. 91 Бюджетного кодексу. Даний перелік нараховує 15 позицій та не дає чітких характеристик програм і заходів, що належать до власних повноважень місцевих бюджетів, а тому потребує деталізації та доповнення відповідно до тих змін, яких зазнаватиме перелік делегованих повноважень відповідного бюджету.

*Критерії розподілу дохідних джерел між рівнями бюджетної системи.*

Найактуальнішою проблемою для зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів є чітке розмежування доходів між бюджетами різних рівнів. У практиці країн Заходу використовують три основні підходи до розподілу доходів між ланками бюджетної системи:

1) за кожною ланкою бюджетної системи закріплюються певні види доходів;

2) податки в межах єдиної максимальної ставки діляться в певному співвідношенні між окремими бюджетами;

3) єдиний мінімальний рівень оподаткування визначається центральним урядом, а місцеві органи влади мають право встановлювати до них надбавки, максимальний рівень яких визначається центральним урядом.

Враховуючи вищеназвані підходи до розподілу дохідних джерел між рівнями бюджетної системи, фіскальний механізм регулювання дохідної частини місцевих бюджетів має ґрунтуватися на таких принципах:

- прогресивні перерозподільчі податки (як, наприклад, прогресивний прибутковий податок) повинні збиратися централізовано. Якщо такі податки будуть зараховуватись на децентралізованому рівні і їхні ставки будуть розрізнятися по територіях, то як у бідних, так і в багатих прошарків населення з'являться стимули для міграції;

- загалом органи влади децентралізованого рівня повинні уникати податків, що мають мобільну базу. Децентралізоване управління такими видами податків може привести до переміщень податкової бази і спотворення ринкової поведінки виробників і споживачів;

- якщо податкова база розподілена між територіями нерівномірно, то такий податок повинен мобілізуватись централізовано;

- доходи від платних послуг, наданих бюджетними установами, прийнятні як джерело доходів для бюджетів усіх рівнів, але найбільше - для децентралізованого рівня бюджетної системи. Розмір платежу звичайно відповідає вартості надання послуги, що сприяє ефективному розподілу ресурсів;

- децентралізовані бюджети не повинні наповнюватись за рахунок податків, що "експортуються" в інші регіони, тобто оплачуються їхніми жителями. Прикладом такого податку може слугувати податок із продажів у регіони, що є туристичним центром. Цей податок значною мірою оплачується жителями інших регіонів, що не споживають локальних суспільних благ у великій кількості. Вони фактично субсидіюють місцевий бюджет, тобто відбувається невинуватий перерозподіл ресурсів на користь населення даного регіону.

Таким чином, дохідна частина місцевих бюджетів повинна формуватися в першу чергу за рахунок оподаткування менш мобільних податкових баз (податки на нерухомість) і платежів за послуги, надані бюджетними установами, тоді як доходи бюджетів верхнього рівня - за рахунок податків, що мають виражену перерозподільчу природу. Аналіз податкових систем різних країн показує, що ці принципи великою мірою реалізуються.

Враховуючи зазначене, можна сформувати два основних критерії, за допомогою яких визначити, якому рівню бюджетної системи відповідають ті чи інші дохідні джерела:

а) *ефективність управління*. Оподаткування тих чи інших податкових баз повинне керуватися тими рівнями бюджетної системи, які мають найбільш повну інформацію про їхній обсяг. Наприклад, у випадку з платежем доходу від операцій з капіталом найбільш точні зведення про розмір даного платежу, отриманого в різних регіонах країни і за кордоном, мають державні органи влади. У випадку з податками на майно інформаційна перевага на боці місцевої влади, тому що їм простіше оцінити вартість майна. Відповідно до цього критерію дохід від операцій з капіталом повинен установлюватися загальнодержавними органами влади, а податок на майно - місцевими.

б) *відповідність дохідних джерел видатковим повноваженням*. Податковий інструмент, призначений для здійснення визначеної політики, має бути наданий у розпорядження тому рівню бюджетної системи, який проводить цю політику. Прогресивні перерозподільчі податки, стабілізаційні інструменти і податки на природні ресурси за цим критерієм повинні встановлюватися на загальнодержавному рівні й зараховуватись у державний бюджет, тоді як плата за проїзд по регіональних дорогах повинна встановлюватися на рівні регіону і зараховуватись у місцевий бюджет.

У табл. 9 в узагальненій формі відображені теоретичні уявлення про те, як повинні розподілятися повноваження із зарахування доходів бюджетів між рівнями бюджетної системи.

Таблиця 9

### Оптимальний розподіл податків між рівнями бюджетної системи

Вид податку	Визначення податкової		Мобілізація та управління податками	Коментарі
	Б А З И	С Т А В К И		
1	2	3	4	5
1 Митні платежі	D	D	D	"Неефективний" податок, частка якого в доходах бюджету країн, що розвиваються, велика
2 Податок на прибуток	D	D	D	Мобільна податкова база, стабілізаційний інструмент

1	2	3	4	5
<b>Податки за користуванням природних ресурсів</b>				
3 Рентні платежі	D	D	D	Нерівномірно розподілена податкова база
4 Роялті	D	D	D; M	Оплата за принципом одержуваних вигід
5 Платежі щодо захисту навколишнього середовища	D	D	D; M	-
6 Податок на дохід фізичних осіб	D	D	M	Перерозподільний, стабілізаційний інструмент, мобільна податкова база
7 Податок на багатство	D	D	D	Перерозподільний інструмент
8 Податок на фонд заробітної плати	D	D	M	Суспільне страхування
9 Багаторівневий податок із продажів (ПДВ)	D	D	D; M	Децентралізоване управління важко здійснювати, якщо ставки і бази розрізняються по регіонах
10 Одноразовий податок із продажів	D; M	D; M	D; M	Підходить для всіх рівнів бюджетної системи (потенційна небезпека для місцевого рівня - експорт податку)
11 Акцизи на тютюнові й алкогольні вироби	D; M	D; M	D; M	Охорона здоров'я - спільна функція
12 Податки на ігровий бізнес, лотереї, біги	D; M	D; M	D; M	Регулювання азартних ігор перебуває в компетенції регіональних органів влади
13 Податки на фактори глобального забруднення навколишнього середовища (наприклад, що викликають глобальне потепління)	D	D	D	Глобальний ефект вимагає регулювання на загальнодержавному рівні
14 Інші фактори забруднення	D; M	D; M	D; M	Ефект від забруднення може бути як національним, так і регіональним
15 Податки на моторне паливо	D; M	D; M	D; M	Плата за проїзд по загальнодержавних і регіональних дорогах
16 Податок на промислове забруднення	D; M	D; M	D; M	Для регулювання міжрегіонального, регіонального і місцевого рівня забруднення
17 Плата за "пробки"	D; M	D; M	D; M	Плата за проїзд по загальнодержавних і місцевих дорогах
18 Плата за паркування	M	M	M	Для регулювання локальних "пробок"
19 Плата за реєстрацію, перереєстрацію автомобілів і щорічні платежі	M	M	M	Відповідна функція перебуває в компетенції місцевої влади
20 Плата за одержання прав водія	M	M	M	Відповідна функція перебуває в компетенції місцевої влади
21 Податки на реєстрацію бізнесу	M	M	M	Оплата за принципом одержуваних вигід
22 Акцизи	D; M	D; M	D; M	Оподаткування по місцю виробництва ( <i>resident-based taxation</i> ) запобігає експорт податків
23 Податок на нерухомість	D	D; M	D; M	Оплата за принципом одержуваних вигід
24 Податок на землю	D	D	M	Оплата за принципом одержуваних вигід
25 Податок на протяжність автомагістралей	D	D	M	Принцип покриття витрат (на будівництво доріг)
26 Подушний податок	D; M	D; M	D; M	Оплата послуг
27 Плата за послуги, надані бюджетним установам	D; M	D; M	D; M	Оплата послуг

**Примітка.** "D"- загальнодержавний рівень, "M" - місцевий рівень.

Вітчизняна система оподаткування відрізняється високим ступенем централізації в питаннях визначення податкових баз і ставок.

У табл. 10 представлені дані про повноваження регіональних органів влади в окремих зарубіжних країнах у сфері податкової політики.

Таблиця 10

**Повноваження регіональних органів влади у сфері податкової політики\***

<i>Податки</i>	<i>Кількість країн, у яких на регіональному рівні визначаються (здійснюються)</i>		
	<i>податкова база</i>	<i>податкова ставка</i>	<i>мобілізація та управління податками</i>
Митні збори	1	1	2
Дохід і дарування	1	1	6
Спадщина	4	4	4
Корпоративні	1	1	4
Природні ресурси	3	3	6
З продажу	4	5	7
Додана вартість	1	1	4
Акцизи	8	8	12
Майно	11	12	14
Плата за послуги	10	10	12
Інші	2	2	2

Слід визначити, що як в Україні, так і в практиці високорозвинутих країн Заходу переважно не існує чіткої прив'язки певних дохідних джерел відповідного бюджету за його окремими видатковими функціями. Такий зв'язок ускладнюється нестабільністю дохідної бази та видаткових повноважень. У цілому він є нераціональним і виправданим лише для окремих видів платежів, при використанні яких можна зберегти цільовий характер. Натомість світова практика йде шляхом закріплення достатніх дохідних джерел за кожним рівнем бюджету, з метою оптимального виконання ними видаткових повноважень. У результаті виникає ситуація, коли у багатьох країнах певні дохідні джерела переважно лежать в основі фінансування видаткових повноважень, покладених на кожен рівень бюджетної системи (табл. 11).

У більшості розвинутих ринкових країн застосовується практика закріплення певних податків за рівнями бюджетної системи, пропорційного поділу податків, що надходять у великих розмірах і рівномірно в часі та по території - між окремими бюджетами.

\*Дані стосуються таких держав: Аргентина (1993), Бангладеш (1991), Бразилія (1991), Індія (1989), Індонезія (1993), Китай (1993), Колумбія (1988), Малайзія (1991), Мексика (1991), Нігерія (1986), Пакистан (1990), Папуа Нова Гвінея (1991), Росія (1993), Таїланд (1991), Філіпіни (1991).

## Зв'язок дохідних джерел і видаткових повноважень на різних рівнях бюджетної системи

Рівень	Видаткові повноваження	Доходи бюджету
<b>Загально-державний</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Макроекономічна політика</li> <li>• Національна оборона і міжнародні відносини</li> <li>• Політика у сфері боротьби з криміналом</li> <li>• Окремі види політики у сфері охорони навколишнього середовища, антимонопольного регулювання і захисту прав споживача</li> <li>• Політика у сфері перерозподілення доходів фізичних осіб</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Прибутковий податок з фізичних осіб</li> <li>2. Податок на прибуток з підприємств</li> <li>3. Тарифи</li> </ol>
<b>Регіональний</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Регіональний і міжмуніципальний транспорт та інша регіональна інфраструктура</li> <li>• Регіональна політика у сфері боротьби зі злочинністю</li> <li>• Захист прав власності. Державні пенсії. Регіональні парки</li> <li>• Регіональні університети</li> <li>• Окремі види політики у сфері навколишнього середовища, захисту прав споживача і найманого робітника</li> <li>• Додатковий перерозподіл доходів</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Податок з продажів</li> <li>2. Податок на майно нерезидентів</li> <li>3. Оплата послуг регіональних органів влади (якщо це можливо)</li> </ol>
<b>Місцевий</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Дошкільні та шкільні заклади</li> <li>• Місцевий транспорт</li> <li>• Муніципальна поліція і пожежна охорона</li> <li>• Місцеві парки і бібліотеки</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Податок на землю і майно резидентів</li> <li>2. Оплата послуг місцевих органів влади</li> </ol>

І, крім цього, в процесі бюджетного вирівнювання використовується надання допомоги з бюджетів вищих рівнів у вигляді бюджетних трансфертів. Спільним для багатьох країн є надання широких можливостей органам місцевого самоврядування в забезпеченні власної дохідної бази, що є важливою умовою виконання покладених на них функцій.

### **2.3. Основні проблемні питання в організації міжбюджетних відносин та способи їх вирішення в країнах Європи**

Дослідження теоретико-методологічних засад міжбюджетних відносин дозволяє виділити низку основних питань, від результатів розв'язання яких залежить ефективність здійснення міжбюджетного регулювання. До них, насамперед, слід включити: встановлення податкового потенціалу території; визначення загальної



суми доходів центрального бюджету для розподілу з метою фінансового вирівнювання; цілі розподілу доходів; система розподілу доходів; методика розподілу; процес консультацій.

У світовій практиці використовуються різні методи розрахунку *податкового потенціалу*, найбільш поширеними є такі: 1) репрезентативної податкової системи; 2) оцінки валового регіонального продукту; 3) регресійного аналізу; 4) галузевої репрезентативної податкової системи; 5) сукупних (валових) оподатковуваних ресурсів; 6) індексу податкового потенціалу; 7) коефіцієнта відносної податкоспроможності [2, с. 94-95]. Деякі з цих методів можуть розглядатись як альтернативні варіанти обчислення податкового потенціалу при здійсненні фінансового вирівнювання місцевих бюджетів в Україні.

Метод визначення податкового потенціалу на основі оцінки податкової бази передбачає розрахунок прогнозних податкових баз по кожній адміністративно-територіальній одиниці і в цілому по країні та стандартної ставки кожного податку по всій країні як відношення прогнозованих податкових доходів до відповідної податкової бази. Обчислення суми фінансової допомоги при цьому має такий вигляд:

$$T_{ri} = t_{st} * (B_{st} - B_i) \cdot N_i, \quad (2.1)$$

де  $T_{ri}$  - обсяг фінансової допомоги адміністративно-територіальній одиниці;  $t_{st}$  - стандартна ставка податку по країні;  $B_{st}$  - стандартна (середня) база оподаткування по країні в розрахунку на 1 особу;  $B_i$  - база оподаткування в адміністративно-територіальній одиниці в розрахунку на 1 особу;  $N_i$  - чисельність населення адміністративно-територіальній одиниці.

Внаслідок того, що дохідні можливості місцевих бюджетів вирівнюються не за одним податком, а за кількома, необхідно здійснювати розрахунок допомоги по кожному податку, а не підсумовувати податкові бази і визначати середню ставку оподаткування, тому що не можна застосувати єдину одиницю виміру до всіх податкових баз (при оподаткуванні ресурсів база оподаткування часто представлена фізичними обсягами). Просте підсумовування податкових баз, навіть обчислених у грошовому вимірі, теж не доцільне, адже це різні економічні категорії. Ще однією проблемою при застосуванні цього методу є те, що оцінка податкового потенціалу тут ґрунтується на прогнозних показниках про доходи, які далеко не завжди справджуються, тобто існує ймовірність відхи-

лення сум наданої фінансової допомоги від дійсної потреби. Слід зазначити, що для здійснення розрахунків необхідний великий масив даних, зокрема податкові бази по кожному податку в розрізі адміністративно-територіальних одиниць, що зумовлює значні адміністративні витрати. Використання цього методу може бути доцільним, на нашу думку, коли вирівнювання доходів здійснюється за обмеженою кількістю податкових надходжень.

Метод оцінки валового регіонального продукту застосовується у практиці фінансового вирівнювання в Російській Федерації. Суть його полягає в розрахунку відношення прогнозних податкових доходів усіх суб'єктів федерації до очікуваного валового внутрішнього продукту на наступний рік. Це співвідношення застосовується до валового регіонального продукту для визначення податкового потенціалу території [38, с. 210-215]. При цьому у податковому потенціалі враховується структура галузей економіки в регіоні і відносні рівні податкового навантаження в Росії по 37 галузях економіки. Кошти Фонду фінансової підтримки регіонів розподіляються на основі зіставлення бюджетної забезпеченості суб'єктів федерації, що вимірюється величиною приведених до зіставних умов питомих (у розрахунку на душу населення) валових регіональних ресурсів [73, с. 20].

Недоліками цього методу розрахунку податкового потенціалу є наступні: використання застарілої на 3 - 4 роки інформації про галузеву структуру економіки регіонів; періодичне включення до формули нових галузей економіки з відмінним від середнього рівнем податкового навантаження, що змінює загальне співвідношення середніх податкових доходів до валового регіонального продукту; необхідність розподілу між регіонами продукту, виробленого великими національними компаніями, розташованими в кількох регіонах; прогнозні дані про податкові надходження, що використовуються для розрахунку потенціалу, можуть значно відрізнятись від фактичних, а отже - і суми фінансової допомоги [73, с. 20].

Метод репрезентативної податкової системи вимірювання податкового потенціалу регіонів, що використовується у США, передбачає розрахунок суми бюджетних доходів, що можуть бути зібрані в регіоні за умови середнього рівня податкових зусиль та однакового складу податків і ставки оподаткування в усіх регіонах. Для застосування цього методу необхідно мати дані про фактично зібрані податки і збори та їхні податкові бази, на підставі яких можна розрахувати обсяг надходжень по регіону. Саме ця

величина і приймається за міру податкового потенціалу регіону [73, с. 94].

Для кожного регіону оцінка репрезентативної податкової системи передбачає визначення всіх статей доходів місцевого бюджету, побудову єдиної класифікації статей доходів, встановлення складу стандартної (нормативної) податкової бази і репрезентативної (середньої) ставки оподаткування, а також розрахунок податкового потенціалу регіону. Зазначений метод дозволяє доволі адекватно та об'єктивно оцінити податковий потенціал регіону та визначити обсяг міжбюджетних трансфертів на вирівнювання доходів регіонів. Однак унаслідок необхідності використання значного обсягу даних він є витратним та потребує здійснення численних розрахунків. На відміну від методу визначення податкового потенціалу на основі оцінки податкової бази тут застосовуються дані про фактичні надходження податків, а також визначається стандартна структура податкових надходжень. Проте останнє може розглядатись як недолік цього методу, оскільки регіони країни можуть суттєво різнитись між собою структурою податкових надходжень, обумовленою їх виробничою спеціалізацією. Дані про фактично зібрані податки не відбивають тенденцію у зміні бюджетної забезпеченості регіонів, а отже і дійсної потреби в коштах вирівнювання.

*Визначення загальної суми доходів центрального бюджету для розподілу між місцевими бюджетами в різних країнах відбувається неоднаково. У деяких країнах це питання вирішується центральним урядом на основі врахування загальної макроекономічної ситуації та політичних мотивів. У Швеції наприклад, фіксована сума, що надається у розрахунку на одного мешканця, встановлюється щорічно парламентом.*

В Австралії сума загальних дотацій штатам визначається на щорічній конференції, що складається з представників центрального уряду й урядів штатів. Окрім цього, обсяг загальних дотацій коригується залежно від рівня інфляції і зростання чисельності населення на базі показників за три попередні роки з метою забезпечення "реальних гарантій на 1 мешканця". Сума трансфертів муніципалітетам підвищується щорічно з урахуванням факторів, визначених федеральним казначейством, головним з яких є динаміка трансфертів штатам від центрального уряду. Таким чином, простежується тісний зв'язок між обома видами трансфертів: одночасно зі збільшенням трансфертів штатам зростає сума трансфертів муніципалітетам.

У деяких країнах визначення загальної суми для розподілу вже не є об'єктом економічних і політичних дебатів між центральним урядом та субнаціональними органами управління, а формалізоване використання певних критеріїв. Так, у Нідерландах обсяг коштів на дотації прив'язаний до розміру чистого скоригованого національного доходу. Він визначається вирахуванням із загальних національних видатків приватних капітальних видатків, внесків у фонди соціального і медичного страхування, неподаткових доходів, природоохоронних внесків, непередбачених доходів, міжнародної допомоги, витрат на обслуговування державного боргу. Щороку між центральним урядом і Асоціацією нідерландських муніципалітетів, Міжпровінційною платформою відбуваються переговори щодо особливостей розрахунку чистого скоригованого національного доходу. Незважаючи на це, простежується чіткий зв'язок між темпами економічного зростання і розміром фондів трансфертів органам місцевого самоврядування.

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 і зростання ВВП. В інших країнах, як у Великій Британії, загальна сума дотацій органам місцевого самоврядування встановлюється на основі поєднання обох методів. Обсяг трансфертів визначається урядом з урахуванням співвідношення між центральним і місцевим оподаткуванням та потреб у фінансуванні місцевих суспільних послуг. Більш формалізовано розраховується сума національних податків з бізнесу (*National Non-Domestic Rates - NNDR*), виходячи з того, що ставка оподаткування зростає не більшими темпами, ніж рівень інфляції, і, відповідно, податкова база збільшується відносно повільно. Сума трансфертів для підтримки доходів (*Revenue Support Grant - RSG*) розраховується наступним чином [86, с. 86]:

$$RSG = SSA - NNDR - CT, \quad (2.2)$$

*de SSA (Standard Spending Assessment)* - стандартна оцінка потреб у видатках, що здійснюється центральним урядом щорічно і відображає відносні потреби органів влади у видатках на основі врахування характеристик території та чисельності споживачів послуг; *CT* - доходи від місцевих податків за стандартною (однаковою для всіх територій) ставкою оподаткування.

В Іспанії визначення суми для розподілу загальних трансфертів автономним громадам здійснюється в три етапи. Спочатку оцінюється загальний обсяг ресурсів для розподілу з урахуванням відмінностей у фінансуванні видатків і потенційних податкових доходах. Потім загальна сума дотацій підвищується відповідно до зростання загальних податкових доходів і внесків на соціальне страхування. Після цього отримана величина ще збільшується на рівень зростання загальних видатків центрального уряду та інших автономних урядових агенцій.

Джерела фондів, з яких надаються трансферти органам місцевого самоврядування, можуть бути різними: формуватись за рахунок внесків більш заможних територій, надходжень від окремих податків, загальних доходів центрального бюджету.

У кожній країні регулювання міжбюджетних відносин спрямоване на досягнення різних *цілей*. Серед найзагальніших цілей можна виокремити:

- забезпечення мінімальних стандартів суспільних послуг по всій країні;
- надання органам місцевого самоврядування мінімального рівня ресурсів для фінансування своєї діяльності;
- створення стабільної, передбачуваної, достатньої ресурсної бази органам місцевого самоврядування;
- досягнення ефективності й результативності;
- забезпечення політичної злагоди.

У всіх країнах вирівнюються як видатки, так і доходи, хоч і не всюди однаковою мірою. В Німеччині досягається найбільший ступінь вирівнювання через забезпечення стандартного рівня послуг для кожного громадянина незалежно від місця його мешкання. В Австралії та Нідерландах кожному муніципалітету надається можливість забезпечувати однаковий рівень 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. В США, навпаки, не намагаються вирівняти видатки або доходи до рівня 100%, а тільки забезпечується достатнє фінансування основних послуг, які федеральний уряд вважає найбільш важливими.

Обидва напрями вирівнювання - доходів і видатків - викликають багато дискусій. 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. Проте при визначенні інших складових французької системи розподілу трансфертів, таких як дотації на горизонтальну солідарність і сільський розвиток, продовжують враховувати відмінності у видатках між різними видами муніципалітетів. У Швеції критика показників видаткових потреб, встановлених у системі трансфертів 1993 р., привела до створення 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 компонента в системі трансфертів 1997 р. В Німеччині після з'єднання зі східними землями постала потреба ввести на перехідний період безумовні федеральні дотації для східних земель як доповнення до системи вирівнювання доходів між землями.

При розробці систем вирівнювання доходів головною метою визначено забезпечення органів місцевого самоврядування стабільними, передбачуваними і достатніми ресурсами. Вона досягається використанням різних показників для встановлення видаткових потреб (кількість учнів, довжина водогону тощо). Тобто чим більші потреби муніципалітету в якийсь період, тим більше коштів він має отримувати. Окрім того, суттєві зміни в системі розподілу доходів, наприклад, уведення нової системи трансфертів (у Нідерландах і Швеції) або дія 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 (стандартні) або середні видатки й доходи у розрахунку на 1 мешканця. Така практика призводить до певної втрати органами місцевого самоврядування свободи дій у визначенні пріоритетів діяльності, витрачання ресурсів, установах рівня оподаткування. Водночас досягнення загальної ефективності і результативності державних видатків є основною метою центральних урядів у більшості країн. Прикладом забезпечення досягнення таких цілей у системі вирівнювання є врахування соціально-економічних факторів при розподілі ресурсів у Нідерландах. У ній закла-

дено механізм стимулювання муніципалітетів за скорочення чисельності отримувачів різних форм соціальної допомоги на їх території (хоча цей показник не обов'язково пов'язується із зусиллями місцевих органів).

При здійсненні фінансового вирівнювання можуть досягатись певні політичні цілі. Так, в Іспанії Країна Басків і Каталонія отримують у два рази більшу за інші регіони частку податку з фізичних осіб, Наваррі фактично залишаються всі податки у відповідь на вимогу більшої автономії.

*Системи розподілу доходів* у кожній країні складаються із безумовних (загальних) дотацій, що розподіляються центральним урядом на вирівнювання доходів і видатків, додаткових цільових трансфертів на фінансування конкретних суспільних послуг. В унітарних країнах (наприклад, Данії, Франції, Нідерландах і Швеції) більшість ресурсів розподіляється центральним урядом з використанням окремих систем розподілу для кожного рівня місцевого самоврядування. Застосування окремих систем розподілу відображає неоднакову роль різних рівнів органів місцевого самоврядування у наданні суспільних послуг.

У Данії система розподілу доходів між органами місцевого самоврядування має на меті забезпечити однаковий рівень послуг, незважаючи на різницю в доходах. Система міжбюджетних трансфертів включає загальні трансферти центрального уряду на вирівнювання податкової бази (таким чином вирівнюється 805 відмінностей у податкових базах на 1 особу населення), вирівнювання видаткових потреб (також 805 відмінностей) та різноманітні цільові трансферти [56, с. 56]. Слід зазначити, що трансферти розподіляються прямо від центрального уряду муніципалітетам без залучення незалежних інституцій або органів управління проміжного рівня. Призначення загальних трансфертів в основному полягає у зменшенні податкових ставок на однаковий процент по всій країні і таким чином у забезпеченні рівних умов для здійснення економічної діяльності як органам місцевого самоврядування, так і приватним інституціям. Розрахунок і надання трансфертів вирівнювання ґрунтується на “нульовому” принципі, тобто фонд фінансового вирівнювання формується за рахунок внесків багатших територій і розподіляється між біднішими без залучення коштів центрального уряду.

В Австралії та Іспанії органи управління проміжного рівня (штати й автономні громади, відповідно) здійснюють розподіл трансфертів муніципалітетам. Так, в Іспанії муніципалітети отри-

мують від автономних громад спеціальні трансферти за процедурами, визначеними автономними громадами. Трансферти автономним громадам поділяються на загальні та цільові. Причому цільові трансферти включають чотири види: трансферти на виконання спеціальних послуг, таких як охорона здоров'я і соціальні послуги; трансферти на фінансування певних контрактів з розвитку пріоритетних видів економічної діяльності; трансферти з міжтериторіального 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 проектів.

В Австрії трансферти розподіляються Федеральною комісією з трансфертів (для земель) і Комісією з трансфертів органам місцевого самоврядування (для органів місцевого самоврядування нижче рівня земель). Міністри центрального уряду регулярно обговорюють фінансові питання з представниками земель. Система розподілу доходів в Австрії побудована на веденні міжрівневих переговорів. На першому етапі переговорів муніципалітети, представлені Асоціацією міст і Асоціацією муніципалітетів, подають для відшкодування суми своїх видатків, які їм необхідно здійснити на виконання завдань, наданих органами управління вищих рівнів. Відповідно до цього відбувається розподіл податкових часток залежно від типу податку, податкової бази і чисельності жителів, скоригованих на коефіцієнт збільшення видатків від збільшення чисельності населення (від 1,33 - для муніципалітетів з чисельністю жителів менше 10 тис. до 2,66 для муніципалітетів з чисельністю більше 50 тис.). Міжмуніципальне вирівнювання здійснюється за рахунок передачі землям 13,5% муніципальних доходів, які потім розподіляються згідно з потребою у видатках.

У Нідерландах загальні дотації розподіляються через Фонд провінцій і муніципалітетів із застосуванням критеріїв, що враховують доходи й видатки провінцій і муніципалітетів. Набір критеріїв зроблений з метою врахування загальних характеристик адміністративно-територіальних одиниць, ув'язування зі специфічними видатками окремих органів, об'єктивного визначення критеріїв, адекватного відображення змін у видатках. Система критеріїв включає демографічні характеристики (чисельність жителів, віковий, етнічний склад жителів), соціально-економічні (кількість людей, що отримують нижчі доходи, кількість отримувачів соціальної допомоги, спеціаль-



них виплат), фізичні (площа землі й узбережжя, родючість ґрунту, площа забудованих ділянок, кількість будинків, щільність забудови тощо), специфічні потреби міських центрів (кількість потенційних споживачів послуг). На основі використання зазначених критеріїв розподіляються загальні трансферти.

Крім того, з Фонду провінцій і муніципалітетів надається обмежена кількість цільових трансфертів. Багато з них виділяються на фінансування капітальних видатків і можуть залежати від обсягу власних вкладень провінції чи муніципалітету у проект. Цільові трансферти можуть надаватися трьома способами: 1) у фіксованому обсязі; 2) як компенсація стандартних видатків (розраховується за фіксованими цінами, загальний обсяг - гнучкий); 3) як покриття видатків (не фіксуються ціни і загальний обсяг). Більшість цільових трансфертів призначаються на фінансування статутної діяльності, пов'язаної із соціальною допомогою, освітою, утриманням міської інфраструктури і центрів зайнятості.

У Франції фінансове вирівнювання представлено складною системою трансфертів, які забезпечують 40% загальних доходів органів місцевого самоврядування. Найголовнішою в цій системі є загальна дотація на функціонування, що забезпечує від 31% до 40% фінансових ресурсів місцевих бюджетів [67, с. 66] і складається з трьох частин:

- дотація у розрахунку на душу населення (скоригована на проблеми масштабу, оскільки вважається, що частка видатків місцевих бюджетів зростає зі збільшенням чисельності та щільності мешканців;
- вирівнююча дотація, розрахована залежно від податкових зусиль і податкового потенціалу;
- компенсаційна дотація, пов'язана з деякими індикаторами потреб (такими, як довжина доріг, кількість громадських закладів, чисельність учнів тощо) [64, с. 232].

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 ґрунтується на відмінностях у податкових ресурсах різних муніципалітетів. Дотація вирівнювання надається тим муніципалітетам, у яких оподатковувана база в розрахунку на одного жителя менша від середньонаціональної, розра-

хованої як відношення бази оподаткування по всій країні до кількості жителів країни. При цьому отримувати дотацію вирівнювання можуть території, у яких податкоспроможність не більша 95% від середньонаціональної, а внески до державного бюджету мають робити території, де податкоспроможність перевищує 110% від середньої по країні.

Для створення рівних фінансових умов для муніципалітетів здійснюється вирівнювання структурних відмінностей у їх витратах. Фінансування цієї системи відбувається цілком за рахунок самих муніципалітетів у вигляді міжмуніципальних вирівнюючих платежів. В основу вирівнювання покладено аналіз співвідношення між муніципальними витратами та зовнішніми чинниками (клімат, густина населення, вікова структура, соціальна структура), що зумовлюють існуючі відмінності в муніципальних витратах на одного мешканця. Для вирівнювання цих змінних встановлюється єдиний структурний індекс [72].

Таким чином, система вирівнювання у Швеції відбувається шляхом перерозподілу доходів між муніципалітетами і завдяки цьому не залежить від державних дотацій та може витримати скорочення державних субсидій. Крім названих дотацій, окремим регіонам виплачується загальна державна субсидія в розрахунку на одну особу. Загальну суму субсидії щороку встановлює парламент, виходячи з оцінок масштабів економічної діяльності на місцях [13].

У федеративних країнах, таких як Німеччина і Сполучені Штати, де чотири основні податки (податок з доходів фізичних і юридичних осіб, ПДВ й акцизний податок) розподіляються між нижчими рівнями управління, федеральний уряд не має змоги здійснювати вирівнювання доходів і видатків за рахунок доходів центрального бюджету. В Німеччині це призвело до створення складної системи розподілу доходів між рівнями і всередині рівнів управління, що доповнюється федеральними і земельними трансфертами, для досягнення вертикального та горизонтального вирівнювання доходів і видатків. У США федеральний уряд та уряди штатів надають цільові трансферти для підтримки деяких основних послуг, наприклад за медичною програмою.

Система трансфертів у Латвії включає як “компенсаційний фонд”, так і цільові трансферти для конкретних програм і капітальних вкладень. Компенсаційний фонд призначений для вирівнювання регіональних розбіжностей у рівнях доходів і витрат. У дохідній частині вирівнювання стосується доходів від податку на доходи

фізичних осіб, податку на нерухомість і податку на землю. Фонд покриває до 50% різниці між рівнем податкових надходжень у юрисдикції і середньому рівні по країні. Юрисдикції, в яких рівень податкових надходжень перевищує середній рівень по країні, повинні направляти у фонд до 40% надходжень від податку на доходи фізичних осіб.

В Угорщині частка “нормативних трансфертів”, що розраховуються за формулою, складає близько 25% у загальній структурі фінансування субнаціональних органів влади. Ще 10% складає сукупність різних типів трансфертів, включаючи трансферти на певні категорії витрат і цільові гранти для часткового фінансування інвестиційних проектів міжрегіонального значення. Нормативні трансферти визначаються відповідно до п’яти типів нормативів: фіксований обсяг для кожного типу органів влади; обсяг, що розраховується на душу населення відповідно до зразкової потреби в соціальних послугах; обсяг, що розраховується, виходячи з кількості конкретних споживачів благ (наприклад, студентів, пенсіонерів); норматив, що визначається, виходячи з кількості ліжок у притулках для бездомних; обсяг фінансування, що забезпечує країні участь в одержанні доходів від туристичної діяльності.

Система розподілу доходів у Німеччині побудована на основі додержання принципу фіскального федералізму, що включає чіткий розподіл функцій і повноважень між федеральним урядом та землями, розмежування доходів між федеральним бюджетом та бюджетами земель, складну систему фінансового вирівнювання [93]. Фінансове вирівнювання здійснюється в чотири етапи:

- розподіл податків по вертикалі з горизонтальним ефектом;
- підвищення податкових можливостей за допомогою додаткових часток окремих податків (наприклад, податку з обороту);
- вирівнювання згідно з показником фінансових можливостей і показником вирівнювання;
- додаткові відрахування відповідно до завдань земель і додатково до цього надання федеральним урядом фінансової допомоги.

Вирівнювання по вертикалі полягає у розподіленні окремих видів податків між федерацією, землями й громадами. Так, наприклад, прибутковий податок і податок на заробітну плату розподіляється у співвідношенні: 42,5%, 42,5% та 15%; федерація і землі отримують по 50% податку на доходи з капіталу й податку з корпорацій; 44% податку з обороту отримує федерація і 56% - землі. Частки земель у зазначених спільних податках поділяються згідно з визначеними критеріями. Наприклад, податок на заробітну плату

у повному обсязі отримує земля, в якій проживає працємець. Що стосується податку з корпорацій, навпаки, діє принцип місцєрозташування підприємства, згідно з яким базою розподілу податку слугує заробітна плата, що виплачується у різних місцевостях (філіалах підприємства, розташованих у різних землях). До 75% частки земель у податку з обороту розподіляється згідно з чисельністю мешканців. Землі з невисокими податковими надходженнями одержують до 25% надбавки (що називається додатковою часткою на попереднє вирівнювання податку з обороту) [67, с. 165]. Тобто під час вертикального фінансового вирівнювання досягається певний ефект горизонтального вирівнювання.

Фінансове вирівнювання по горизонталі відбувається на підставі двох показників: показника фінансових можливостей (податкових надходжень) та показника вирівнювання. Горизонтальне вирівнювання здійснюється за рахунок відрахувань земель із високими показниками податкових надходжень на користь земель, де ці показники нижчі від середніх по країні. Ставки відрахувань у більш фінансово забезпечених землях становлять:

- при 100% - 101% від середніх загальнонаціональних - 15% суми перевищення;
- при 101% - 110% - 66%;
- більше 110% - 80% [64, с. 227].

Вирівнювання менш фінансово забезпечених земель також відбувається у визначених частках. Так, відставання від середнього по країні рівня податкових надходжень усувається до рівня 92% повністю, а з 92 до 100% - на 37,5% для досягнення ступеня вирівнювання 95% [67, с. 166].

Окрім дотації вирівнювання в Німеччині існує система додаткових державних трансфертів, одним з яких є дотація на інвестиції, що являє собою фінансову допомогу федерального уряду землям для особливо важливих капіталовкладень, здійснюваних землями, за умови, що ці інвестиції необхідні для підтримки загальноекономічної рівноваги або сприятимуть вирівнюванню економічних можливостей у межах федеральної території чи економічному зростанню.

Конституцією Німеччини визначаються завдання, які спільно плануються й фінансуються федеральним урядом та урядом землі. Це завдання, що мають важливе значення для суспільства в цілому, а участь федерального уряду необхідна для поліпшення життєвих умов громадян країни. Конституція виділяє такі спільні завдання:

- створення нових та розширення існуючих вищих навчальних закладів;
- удосконалення регіональних економічних систем;
- поліпшення аграрної структури й захист екосистем узбережжя.

Федеральний уряд повинен компенсувати половину всіх витрат земель, які забезпечують виконання перших двох категорій завдань. Що стосується третьої категорії, федеральний уряд на 60% фінансує заходи, пов'язані з аграрною структурою, і на 70% - заходи щодо захисту екосистем узбережжя [75].

Супровідним засобом фінансового вирівнювання в Німеччині є федеральні субсидії землям для подолання різниці в економічному стані земель (структурна допомога). Ця допомога спрямовується на фінансування різноманітних програм, зокрема у сфері містобудування, місцевого транспорту, спорудження лікарень та житла.

Країни, в яких загальні дотації розподіляються центральним урядом, використовують *методику розподілу*, що враховують такі фактори, як загальна чисельність населення, кількість споживачів певних послуг тощо, відповідно до важливості їх впливу на місцеві видатки. Здебільшого у розподілі між органами влади різних рівнів використовуються чотири основних підходи:

- на базі формули;
- принцип асигнувань;
- спеціальні процедури;
- відшкодування коштів.

У Нідерландах застосовується відносно складна система, побудована на використанні більш ніж 30 критеріїв для обчислення доходів і видатків місцевих бюджетів. Ці критерії потім перерозподіляються серед кластерів ключових завдань. Кластери будуються таким чином, щоб були по можливості загальними для всіх органів, а також не зазнавали впливу місцевої політики. Для муніципалітетів установлені такі кластери: незалежні доходи, соціальні видатки, першочергові послуги, культура і відпочинок, озеленіння, житло, міська інфраструктура, водовідведення. Кластери завдань провінцій включають: утримання доріг і водопостачання, охорона довкілля і сільський розвиток, туризм, мистецтво і забезпечення добробуту, загальне управління, суспільні замовлення та безпека.

Усередині цих кластерів визначені фактори, що відображають суттєві відмінності у видатках між муніципалітетами. На ос-

нові цього вибираються невеликі групи муніципалітетів зі значними відхиленнями у видатках для кожного кластера з тим, щоб встановити, використовуючи різні статистичні методики, вагу факторів з метою компенсування різниці у видатках. Розраховані таким чином критерії розподілу множаться на кількість одиниць виміру в кожній провінції або муніципалітеті. Підсумовуючи розрахунки за кожним критерієм, отримується загальний обсяг трансфертів для провінції або муніципалітету.

В Австралії використовують “стандартний бюджет” та об’єктивні показники для оцінки “неспроможності” кожного муніципалітету, що вимірюється як перевищення видатків над середніми по країні. Доходи при цьому розраховуються окремо із застосуванням стандартної ставки податку на нерухомість. Сума загальних трансфертів визначається для кожного органу місцевого самоврядування на основі оцінки їх функцій, що включають утримання бібліотек, охорону здоров’я, контроль будівництва, організацію дозвілля й утримання доріг. Такий механізм використовується з метою компенсувати органам місцевого самоврядування перевищення їхніх очікуваних видатків над середніми по країні внаслідок впливу факторів, що перебувають за межами їх контролю. Загальна формула розрахунку трансфертів на вирівнювання видатків має такий вигляд [86, с. 96]:

$$T = N * SC * D, \quad (2.3)$$

де  $T$  - сума трансферту;  $N$  - кількість одиниць обсягу виконання функцій, для більшості функцій використовується чисельність населення, для інших може бути довжина доріг тощо;  $SC$  (*Standard Cost*) - зважені середні чисті видатки у розрахунку на одиницю по кожній функції;  $D$  (*Disability*) - величина, що визначає потребу органу місцевого самоврядування у більших видатках на надання послуг, для кожної функції визначені та оцінені фактори, що призводять до збільшення потреби у видатках.

Трансферти на вирівнювання доходів розраховуються на основі визначення потенційних доходів кожного органу місцевого самоврядування, оцінюючи вартість одиниці нерухомості за стандартною ціною у штаті й стандартною ставкою оподаткування. Для зменшення впливу сезонних і кон’юнктурних чинників на ринку нерухомості оцінка здійснюється в середньому за три роки. Юрисдикції, що мають нижчу вартість одиниці нерухомості, отримують транс-

ферти у сумі, необхідній для компенсації доходів до стандартного рівня. Органи місцевого самоврядування, в яких вартість одиниці нерухомості вища, здійснюють перерахування надлишку доходів урядам штатів.

У Данії використовується простіша методика і джерела даних, обмежуючи вирівнювання видатків демографічними і соціальними факторами з метою забезпечення прозорості й зрозумілості. Система вирівнювання включає два механізми: вирівнювання відмінностей у податкових базах і вирівнювання відмінностей у видаткових потребах. Розмір трансферту на вирівнювання податкових баз обчислюється як різниця між податковою базою юрисдикції і податковою базою в середньому по країні в розрахунку на 1 особу населення. Ця різниця множиться на коефіцієнт вирівнювання і ставку оподаткування. В Данії доходи муніципалітетів вирівнюються лише на 45%, графств - на 80%. На додаток до загальних трансфертів органи місцевого самоврядування, у яких податкова база нижча 90% загальнонаціональної у розрахунку на 1 особу населення, отримують спеціальні трансферти.

Розрахунок видаткових потреб здійснюється, виходячи з того, що всі органи місцевого самоврядування мають базові видатки незалежно від розміру території, і тому центральний уряд надає фіксовану суму трансфертів усім органам місцевого самоврядування. Далі здійснюється вирівнювання відносних видатків, трансферти розраховуються таким чином, як і при вирівнюванні доходів. Коефіцієнти вирівнювання використовуються такі ж самі: 45% для муніципалітетів і 80% для графств. Визначення відносних видатків включає два елементи: фактори вікового складу населення і соціальні фактори. Першим факторам надається більшої ваги, видатки розраховуються множенням кількості жителів у юрисдикції по трьох різних вікових групах на певну величину для кожної вікової групи (визначену на основі загальних чистих операційних і капітальних видатків). Потреби у видатках, що визначаються соціальними факторами, розраховуються з використанням “соціального індексу”, що включає невелику кількість соціальних критеріїв, таких як, наприклад, кількість дітей у самотніх батьків.

Отже, більшість країн у методиках розподілу намагаються враховувати фактори, на які не може впливати політика органів місцевого самоврядування і які однаковою мірою стосуються всіх муніципалітетів з метою уникнення суб’єктивності при розрахунках трансфертів. Водночас, слід мати на увазі, що елементи суб’єк-

тивності не можуть бути повністю виключені, особливо стосовно вибору факторів і встановлення їх ваги. Однак тільки двоступеневі системи розподілу (в Австралії та Іспанії) критикуються за те, що допускають занадто багато елементів суб'єктивності. Дані для розрахунку трансфертів, що відносно прості у зборі, можуть поновлюватися щорічно, тоді як інші, значно складніші, можуть змінюватися раз на кілька років. Дані, за якими відбувається розподіл трансфертів у певний рік, зазвичай беруться за 1-2 попередніх роки.

У більшості країн *процес консультацій* щодо перерозподілу доходів є складовою частиною політичної системи і характеризується більшістю її ознак. Так, у Нідерландах органи місцевого самоврядування беруть участь в консультаціях з центральним урядом з метою досягнення консенсусу щодо розподілу трансфертів, тоді як у Франції місцеві урядовці намагаються поєднати посаду голови місцевої ради і префекта з місцем у національному парламенті. В Німеччині результати щорічних обговорень у двох палатах парламенту закріплюються у федеральному законодавстві або нормативних актах земель. Натомість у містах США широко використовуються спеціальні групи інтересів і професійні лобістські організації для відстоювання позиції органів місцевого самоврядування на рівні штатів або у федеральному уряді.

В багатьох країнах створені постійні комісії спеціально для вирішення питань щодо розподілу доходів. Вони можуть бути незалежними від уряду органами (в Австралії), включати депутатів місцевих органів, парламенту і державних службовців (у Франції), парламентською комісією (у Швеції) та органом у структурі Міністерства внутрішніх справ (у Данії).

У більшості європейських країн ключову роль у процесі консультацій відіграють асоціації представників кожного рівня місцевого самоврядування. Виняток становить Франція, де існують різноманітні асоціації депутатів органів місцевого самоврядування, включаючи впливову Асоціацію французьких мерів, але немає спеціальних асоціацій, що діють в інтересах органів місцевого самоврядування. Інтереси регіональних і місцевих асоціацій не завжди збігаються і через це між ними може виникати конкуренція за отримання більших ресурсів і нових функцій. Особливо актуальним це питання є в Данії і Швеції, де в результаті децентралізації була зменшена роль графств на користь муніципалітетів. В Австралії Конференція голів урядів штатів і щорічна конференція Комісії з розподілу трансфертів органам місцевого самоврядування мають вплив



на розподіл доходів, а також у поширенні інформації та кращої практики вирівнювання між штатами.

Проаналізувавши зарубіжний досвід регулювання міжбюджетних відносин, необхідно зазначити, що в багатьох країнах створено досить ефективні механізми міжбюджетних відносин. Безумовний інтерес та можливість упровадження в Україні становить, насамперед, наступне. При вимірюванні податкового потенціалу за даними про фактичні надходження місцевих бюджетів за попередні роки в деяких країнах здійснюється подальше коригування зазначеного показника та обсягів міжбюджетних трансфертів з урахуванням фактичних надходжень у бюджетному році.

Доцільно було б запровадити прив'язку загальної суми окремих видів трансфертів місцевим бюджетам до конкретного джерела доходів державного бюджету. Зокрема, можливо визначити певний відсоток доходів державного бюджету для розподілу серед місцевих бюджетів субвенцій на виконання інвестиційних проєктів, джерелом фінансування встановити надходження від ПДВ або податку на прибуток підприємств.

Викликає інтерес залучення органів місцевого самоврядування до консультацій з центральним урядом у питаннях встановлення загальної суми коштів державного бюджету на фінансування міжбюджетних трансфертів, її розподілу між окремими видами видатків, визначення параметрів формул розподілу трансфертів та пріоритетів політики вирівнювання на наступний бюджетний рік. Також варто зазначити, що застосування деякими країнами поетапного вирівнювання місцевих бюджетів (доходів, видатків, вертикального, горизонтального вирівнювання) значно спрощує проміжні розрахунки і забезпечує їх сприйнятливість органами місцевого самоврядування.

Урахування позитивного досвіду інших країн щодо організації міжбюджетних відносин дозволить покращити чинну в Україні практику їх регулювання.

## РОЗДІЛ 3 РЕГУЛЮВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН І СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК РЕГІОНІВ

### ***3.1. Обґрунтування підходів до визначення джерел фінансування розвитку територій***

Вперше поділ бюджетних видатків на поточні видатки і видатки розвитку було запроваджено Законом України “Про бюджетну систему України” від 29 червня 1995 р. (ст. 18). До поточних видатків були віднесені витрати бюджетів на фінансування мережі підприємств, установ, організацій та органів, яка діяла на початок бюджетного року, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення та інших заходів, що не належать до видатків розвитку. В складі поточних видатків окремо повинні були виділятися видатки бюджету, зумовлені зростанням мережі названих об’єктів із зазначенням усіх факторів, що вплинули на обсяг видатків.

Видатки розвитку визначались у цьому законі як витрати бюджетів на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема: фінансування капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення, фінансування структурної перебудови народного господарства, субвенції та інші видатки, пов’язані з розширеним відтворенням [51].

Започаткований у Законі про бюджетну систему України підхід до поділу бюджетних видатків набув подальшого розвитку в Законі про місцеве самоврядування в Україні, де вперше у вітчизняному законодавстві було дано визначення понять “поточний бюджет”, “бюджет розвитку”, а також запроваджено поділ доходів і видатків місцевих бюджетів у відповідності з виконанням власних і делегованих повноважень [57].

Поточний бюджет, згідно з даним законом (ст. 1), включає доходи і видатки місцевих бюджетів, які утворюються і використовуються для покриття поточних потреб. Бюджет розвитку включає доходи й видатки місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку, зміцнення матеріально-фінансової бази.

Склад дохідної частини поточного бюджету не був визначений у законі, а щодо формування бюджету розвитку відзначено, що

він утворюється за рахунок частини податкових надходжень і коштів, залучених від розміщення місцевих позик, а також інвестиційних субсидій з інших бюджетів (ст. 63).

Недостатньо чітко окреслені в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” напрямки витрачання коштів поточного бюджету і бюджету розвитку. Так, у ст. 64 сказано, що кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів, які утримуються за рахунок бюджетних асигнувань і не належать до бюджету розвитку. Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов’язаних із здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування субвенцій та інших видатків, пов’язаних з розширенням відтворенням.

Питання формування і використання бюджетів розвитку знайшли подальшу конкретизацію у Бюджетному кодексі України (ст. 71), де сказано, що бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів [10]. Надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів утворюються за рахунок:

- коштів від відчуження майна, яке перебуває в комунальній власності;
- надходження від продажу земельних ділянок несільсько-господарського призначення;
- надходжень дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що перебувають у власності територіальної громади;
- коштів від повернення позик, які надавалися з місцевого бюджету, та відсотків, сплачених за користування позиками;
- коштів, що передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішеннями відповідної ради;
- запозичень, які здійснюють місцеві ради;
- субвенцій з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів. Витрати бюджету розвитку місцевих бюджетів у Бюджетному кодексі визначені наступним чином:
  - погашення основної суми боргу Автономної Республіки Крим і місцевого самоврядування (крім боргу за короткостроковими позичками, отриманими на покриття тимчасових касових розривів у процесі виконання місцевих бюджетів);
  - капітальні вкладення;
  - внески органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб’єктів підприємницької діяльності.

Таким чином, як формування, так і використання бюджетів розвитку місцевих бюджетів, безумовно, набуло в чинному законодавстві яскраво вираженої інвестиційної спрямованості. Водночас, аналіз вітчизняного законодавства дозволяє виявити низку проблем та суперечностей, які негативно позначаються на функціонуванні бюджетів розвитку.

Так, у Бюджетному кодексі визначено склад доходів і видатків бюджету розвитку місцевих бюджетів, однак не наведено поняття “бюджету розвитку” та не обґрунтовано його зміст, цілі й призначення. Натомість, згідно із Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” під бюджетом розвитку необхідно розуміти сукупність доходів і видатків місцевого бюджету, які утворюються і використовуються для реалізації програм соціально-економічного розвитку та зміцнення матеріально-фінансової бази. Таке визначення, на жаль, залишилося лише продекларованим, оскільки досі бюджети розвитку, наповнені за рахунок встановлених Бюджетним кодексом джерел, лише частково, незначною мірою консолідують ресурси, призначені для здійснення згаданих заходів. Значний обсяг видатків розвитку - на придбання основних засобів, інвестиційну, інноваційну діяльність - здійснюється за рахунок доходів поточного бюджету.

Характеристика джерел бюджету розвитку свідчить про їх неможливість забезпечити здійснення необхідних капітальних витрат місцевих бюджетів. Це потребує перегляду переліку надходжень бюджету розвитку та внесення відповідних змін до Бюджетного кодексу України. Власне, мова йде про те, щоб нормативно закріпити за бюджетами розвитку такі додаткові джерела, які б дозволили перетворити їх в ефективно діючий інструмент соціально-економічного розвитку регіонів, забезпечили можливість здійснення всіх необхідних інвестиційних та інноваційних витрат.

Негативним, на нашу думку, є також той факт, що досі не розроблено нормативно-правових актів, які б визначали чіткі та єдині засади, пріоритети та порядок фінансування інвестиційної діяльності, здійснюваної за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Практика свідчить, що з усіх закріплених Бюджетним кодексом джерел істотну роль у формуванні бюджетів розвитку місцевих бюджетів відіграють лише надходження від продажу комунального майна та землі несільськогосподарського призначення, ресурс яких з часом буде вичерпаний, субвенції на реалізацію інвестиційних проектів з державного бюджету, місцеві запозичення та кошти,

передані із загального фонду місцевих бюджетів. Останній вид надходжень створюється, як правило, штучно за рахунок “обрізання” видатків загального фонду з метою здійснення більш невідкладних витрат із бюджету розвитку. Виходячи з вищевикладеного, особливе значення матиме розвиток системи місцевих запозичень, можливості якої не повністю реалізовані. Особливу увагу необхідно приділити удосконаленню нормативно-правового забезпечення місцевих запозичень. Зокрема, доцільно внести зміни до Бюджетного кодексу, які б дозволили здійснювати запозичення до бюджету розвитку органам місцевого самоврядування всіх рівнів, у тому числі сільським і селищним радам, за умови одночасного удосконалення існуючої системи обмежень та запровадження дієвої практики експертизи інвестиційних проектів.

На нашу думку, доцільно також конкретизувати та деталізувати в бюджетному законодавстві склад видатків, які здійснюються з бюджетів розвитку місцевих бюджетів, чітко розмежувавши перелік поточних видатків та видатків розвитку.

Отже, з урахуванням вищесказаного, можна говорити про наявність низки суттєвих проблем, пов’язаних з нормативно-правовим забезпеченням функціонування бюджетів розвитку місцевих бюджетів в Україні. З метою розв’язання даних проблем необхідно вирішити ряд таких основних завдань:

- закріпити у вітчизняному бюджетному законодавстві поняття бюджету розвитку місцевого бюджету, визначити засади його формування і використання, призначення та цілі;
- чітко розмежувати на законодавчому рівні поточні видатки та видатки розвитку, закріпивши останні за бюджетом розвитку;
- розширити перелік джерел бюджету розвитку з метою забезпечення належного рівня фінансування видатків розвитку;
- законодавчо врегулювати питання, пов’язані зі здійсненням інвестиційної діяльності в регіонах за рахунок коштів місцевих бюджетів;
- внести зміни до порядку перерахування до бюджетів розвитку місцевих бюджетів субвенцій на реалізацію інвестиційних проектів з урахуванням необхідності вирівнювання міжрегіональних диспропорцій.

Стримує зростання обсягів бюджету розвитку місцевих бюджетів обмеженість його джерел. Надходження бюджету, які відповідно до Бюджетного кодексу України повинні спрямовуватися до бюджету розвитку, становлять незначну частину загальних надходжень місцевих бюджетів. Так, у 2004 р. частка надходжень

бюджету розвитку в загальних надходженнях місцевих бюджетів становила 7,3% (табл. 12).

Таблиця 12

**Надходження до бюджетів розвитку місцевих бюджетів України в 2002-2004 роках\***

Види доходів	2002 рік		2003 рік		2004 рік	
	сума, тис. грн	питома вага в сукупних доходах місцевих бюджетів, %	сума, тис. грн	питома вага в сукупних доходах місцевих бюджетів, %	сума, тис. грн	питома вага в сукупних доходах місцевих бюджетів, %
Кошти, передані до бюджету розвитку із загального фонду місцевих бюджетів				...	1512028,3	3,5
Надходження від відчуження майна комунальної власності	435393,8	1,5	711484,1	2Д	1067580,8	2,4
Надходження від продажу землі несільськогосподарського призначення	131114,2	0,5	313297,9	0,9	615878,9	1,4
Дивіденди, нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, що перебувають у власності територіальних громад	13417,2	0,05	15749,6	0,05	18650,6	0,04
Субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів	-	-	223912,0	0,7	-	-
Відсотки за користування позиками, які надавалися з місцевих бюджетів	6597,7	0,02	1225,6	0,004	557,6	0,001
Запозичення до спеціального фонду місцевих бюджетів	...	X		X	1085422,5	X
Разом	586522,9	2,1	1265669,2	3,7	4300118,7	73

\* Без урахування коштів від повернення позик, наданих з місцевих бюджетів до набрання чинності Бюджетним кодексом України; \*\* в 2004 р. субвенції з державного бюджету на виконання інвестиційних проектів в обсязі 486,7 млн грн були перераховані до загального фонду місцевих бюджетів; \*\*\* без урахування позицій, щодо яких відсутні дані.

Незадовільною є структура надходжень до бюджету розвитку. Зокрема, в минулому році найбільшу частку в сукупному обсязі таких надходжень займали кошти, передані із загального фонду місцевих бюджетів на підставі рішень відповідних рад - 35,2% (рис. 1).



*Рис. 1. Структура бюджетів розвитку місцевих бюджетів України в 2004 р.*

Зважаючи на суттєву диференціацію місцевих бюджетів за рівнем фінансової самодостатності, спроможність передавати частину доходів загального фонду до бюджету розвитку варіює ще більшою мірою, наслідком чого є поглиблення міжтериторіальних диспропорцій.

Важливим джерелом наповнення бюджетів розвитку місцевих бюджетів є місцеві запозичення. Зокрема, у 2004 р. їх частка становила 25,3%. Однак необхідно відмітити, що 98% обсягу даного виду надходжень склали запозичення до бюджету м. Києва. До того ж у 2004 р. місцеві запозичення здійснювалися, крім м. Києва, лише у трьох регіонах України - Донецькій, Луганській та Одеській областях. Це свідчить як про відсутність впливу запозичень на формування бюджетів розвитку переважної більшості місцевих бюджетів, так і про значний потенціал цього виду надходжень. На нашу думку, існує доцільність більш широкого розвитку місцевих запозичень, що, насамперед, має бути пов'язано із спрощенням нині діючого механізму та наданням можливості здійснювати запозичення до бюджету розвитку сільським і селищним бюджетам, які в даний час повністю позбавлені такого права.

---

Розраховано на основі даних Державного казначейства України

Протягом останніх років спостерігається зростання надходжень до бюджетів розвитку місцевих бюджетів України від відчуження майна комунальної форми власності. В 2004 р. за рахунок даного джерела отримано 24,8% сукупного обсягу надходжень бюджетів розвитку. Сума надходжень, порівняно з попереднім роком, зросла в 2004 р. в 1,5 раза. Використання коштів, що надійшли від відчуження майна для цілей інвестування у нові основні фонди призводить до зміни структури власності органів самоврядування і не впливає на збільшення вартості основних фондів. Це є цілком виправданим у сучасних умовах. Однак можливості даного джерела є обмеженими і з часом будуть вичерпані. Тому існує доцільність розширення переліку надходжень бюджетів розвитку за рахунок більш стабільних джерел, одним з яких, на наш погляд, може бути плата за оренду майна комунальної власності.

Важливим джерелом наповнення бюджету розвитку стають надходження від продажу землі несільськогосподарського призначення. Частка цих надходжень становила в 2004 р. 14,3% усіх надходжень бюджетів розвитку. Необхідно також відзначити, що зростання обсягів даного виду надходжень протягом останніх років відбувається прискореними темпами. Зокрема, протягом минулого року таких доходів надійшло до бюджетів розвитку в сумі 615,9 млн грн, що у 2 рази більше, ніж у 2003 р., а порівняно з 2002 р. - у 4,7 раза. Зазначимо, що й дане джерело надходжень не є невичерпним. Однак потенціал його є досить високим, внаслідок чого перспективним вважається більш широке використання його можливостей з метою зміцнення бюджетів розвитку місцевих бюджетів.

Незначними залишаються надходження до бюджетів розвитку дивідендів, нарахованих на акції, частки та паї господарських товариств, що є у власності територіальних громад. В 2004 р. такі надходження становили лише 0,4% загального обсягу бюджету розвитку. Навіть незважаючи на щорічний приріст даних надходжень (у 2003 р. - на 17,3%; 2004 р. - 18,4%), їх питома вага в сукупних надходженнях бюджету розвитку залишається неістотною. Необхідно зазначити, що протягом минулого року у восьми регіонах України (Луганська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька та Чернігівська області) такі доходи зовсім не надходили до бюджетів розвитку місцевих бюджетів. Це свідчить про низьку ефективність фінансово-господарської діяльності підприємств комунальної власності, а також недостатню роботу органів місцевого самоврядування щодо зміцнення



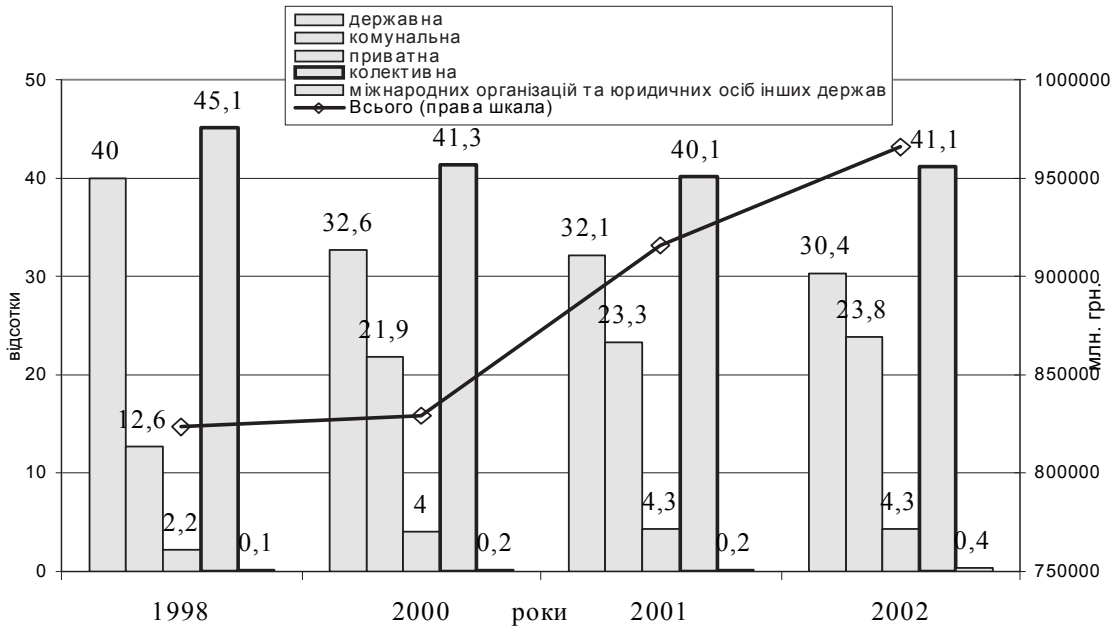
місцевих бюджетів. У зв'язку з цим, на наш погляд, існує життєво обґрунтована необхідність прискорити розвиток корпоративних відносин у комунальному секторі вітчизняної економіки. Вкрай важливо також стимулювати зростання активності дій, спрямованих органами самоврядування з метою покращення фінансової спроможності як місцевих бюджетів у цілому, так і бюджетів розвитку зокрема.

Інституційні перетворення в економіці України призвели до структурних зрушень, домінування державної форми власності на початку 90-х років через процеси роздержавлення та приватизації змінилось її структурним перерозподілом та розповсюдженням суб'єктів господарювання різних форм власності. Дані відповідно до структурних зрушень в економіці наведено на рис. 1.

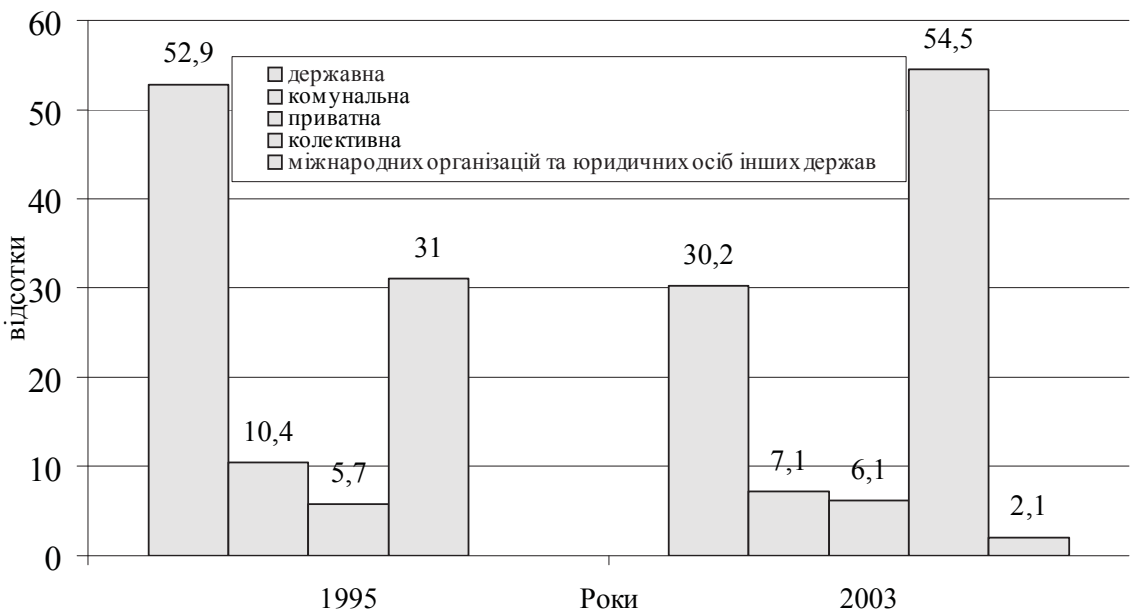
Аналізуючи дані рис. 2, можна виділити окремі тенденції щодо зміни структури розподілу основних коштів між суб'єктами господарювання різних форм власності. Так, спостерігається загальна тенденція зменшення загальнодержавної форми власності та різке зростання приватної і комунальної. Таке різке зростання (більш ніж удвічі) протягом 4 років навіть з урахуванням переоцінки їх вартості не було можливе без продовження в Україні процесів приватизації державного майна та передачі його в комунальну власність. Сьогодні комунальна форма власності становить другий за розміром сектор економіки України (у 2002 р. вона складала більше 23% у структурі основних коштів) [70] й продовжується тенденція його зростання. Але в структурі продукування ВВП вага комунальної власності займає значно меншу частку [70], що показує невисоку ефективність управління в даному секторі економіки. Якщо проаналізувати збитковість суб'єктів господарювання (див. додаток 5), то саме комунальний сектор економіки сьогодні продукує великі збитки [70, с. 11].

В сучасних умовах господарювання, в умовах зростання економіки України та необхідності підвищення наповнення доходної частини бюджетів усіх рівнів гостро постає проблема забезпечення ефективності управління підприємствами державного та комунального секторів економіки з метою залучення в економічний обіг додаткових виробничих потужностей та збільшення їх прибутковості. Крім того, якщо проаналізувати динаміку збитковості суб'єктів господарювання (наведених у таблиці), то найбільша частина їх припадає саме на комунальний сектор економіки. З іншого боку, аналіз капітальних вкладень за формами власності (див.

рис. 3. [70]) дозволяє зробити висновок про недоінвестованість суб'єктів господарювання комунального сектора економіки.



*Рис. 2. Основні засоби за формами власності в Україні*



*Рис. 3. Структура інвестицій в основний капітал за формами власності (% до загального обсягу)*

Таким чином, можна зробити наступні висновки відповідно до тенденцій функціонування підприємств комунальної власності:

- зростання частки суб'єктів господарювання комунальної власності в економіці;

- зменшення питомої ваги капіталовкладень (інвестицій в основний капітал) сектора комунальної власності, що засвідчує відсутність модернізації та оновлення основних виробничих фондів, тобто практичну відсутність самовідтворення капіталу в цій сфері економіки, що відповідно звужує дохідну частину місцевих бюджетів та збільшує видаткову за рахунок необхідності субсидування планово-збиткових підприємств;

- зростання частки комунальної власності відбувається за рахунок переведення об'єктів загальнодержавної власності у комунальну та створення нових підприємств комунальної власності;

- існує нагальна потреба в підвищенні ефективності діяльності суб'єктів господарювання комунальної власності та застосуванні нових інструментів використання їх майна.

Розглянемо більш докладно саме визначення поняття “комунальна власність” та його інституалізацію в Україні. Так, законами України визначено, що територіальні громади можуть створювати юридичні особи публічного права, тобто комунальні підприємства [15]. Державне комунальне підприємство - підприємство, засноване на власності адміністративно-територіальних одиниць [15]. Управління майном, що є в комунальній власності, здійснюють безпосередньо територіальна громада та утворені нею органи місцевого самоврядування [15]. З іншої точки зору, згідно із Законом України “Про власність” до державної форми власності належить загальнодержавна та комунальна власність [50]. Таким чином, можна зробити висновок, що комунальна власність належить до державної власності, а особливості управління підприємствами загальнодержавної форми власності практично повною мірою поширюються і на комунальні підприємства. Розглянемо, що є об'єктами права комунальної власності [15; 50]:

- майно, що забезпечує діяльність Верховної Ради Республіки Крим та утворюваних нею республіканських органів;

- майно, що забезпечує діяльність відповідних рад і утворюваних ними органів;

- кошти місцевих бюджетів, державний житловий фонд, об'єкти житлово-комунального господарства;

- майно закладів народної освіти, культури, охорони здоров'я, торгівлі, побутового обслуговування;

- майно підприємств комунальної власності; місцеві енергетичні системи, транспорт, системи зв'язку та інформації, а також інше майно, необхідне для забезпечення економічного й соціального розвитку відповідної території.

Суб'єктами господарювання комунального сектора економіки [15; 50; 45] є суб'єкти, що діють на основі лише комунальної власності, а також суб'єкти, у статутному фонді яких частка комунальної власності перевищує 50% чи становить величину, яка забезпечує органам місцевого самоврядування право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів. Необхідно зазначити, що відповідно до виду об'єктів комунальної форми власності, підприємства комунального сектора економіки можуть бути як комерційні, так і не прибуткові [15; 50; 45]. Відповідно до цього розподілу, визначимо кінцеві цілі (результати) управління комунальними підприємствами. Вони можуть мати як чітко виражений кількісний результат (у комерційному секторі це може бути дохід, прибуток підприємства) або якісний характер, наприклад, покращення культури обслуговування населення. Позитивні зміни цих показників свідчать про ефективність управління цими підприємствами.

З цієї точки зору, виникає необхідність у реструктуризації підприємств комунальної сфери. Можна зазначити, що на підприємства, які господарюють у даному сегменті ринку, впливають такі самі чинники, як і на інші - приватного або колективного секторів економіки. Тому, коли ми визначаємо ефективність діяльності суб'єкта господарювання комунальної форми власності, немає необхідності застосовувати інші показники оцінки, окрім тих, що використовуються в корпоративному та приватному секторах ринку.

Удосконалення ефективності системи управління комунального сектора економіки, на нашу думку, повинно здійснюватися у двох напрямках, згідно із зарахуванням діяльності підприємств комунальної власності до комерційної і некомерційної сфери.

У комерційній сфері підвищення ефективності управління комунальними підприємствами пов'язано із застосуванням стандартів корпоративного управління приватного і колективного секторів економіки, тобто із втіленням на цих підприємствах системи принципів корпоративних стандартів (принципів корпоративного управління), обов'язкових для виконання і стимулювання керівництва підприємства, з метою підвищення капіталізації суб'єкта господарювання та ефективності його оперативного управління [32; 74].

Крім того, необхідне більш широке використання орендних відносин, створення спільних підприємств та застосування концесій для підвищення ефективності управління об'єктами комунальної власності з метою підвищення надходжень до бюджетів територіальних громад, на принципах конкурентності при передачі у використання у приватний та колективний сектори господарювання. Зараз ці інструменти не передбачені законодавством як механізми наповнення дохідної частини бюджету розвитку. У некомерційному секторі економіки потрібна розробка цілої низки якісних показників, які б підлягали громадському контролю і за якими б оцінювалась діяльність керівництва цих комунальних підприємств та були спрямовані на “жорстку” економію бюджетних коштів. З цією ж метою необхідно поширювати законодавство у сфері проведення державних закупівель і на діяльність суб'єктів господарювання комунальної власності.

У комерційному секторі економіки, до якого належить ряд комунальних підприємств або об'єктів комунальної форми власності, що передані в оренду, утворені на засадах спільних підприємств або об'єднань підприємств державного і приватного (колективного) секторів економіки, доволі просто визначити зміни основних показників господарської діяльності, але в некомерційному секторі ці зміни мають скоріше суб'єктивний характер і їх доволі складно оцінити.

У корпоративному секторі економіки, як у вітчизняній практиці бізнесу, так і в закордонній, найважливіший показник - це капіталізація суб'єкта господарювання [32; 74]. Але використання цього показника для підприємств комунального сектора економіки має сенс тільки коли вони утворені у формі спільних підприємств із залученням сторонніх інвесторів. Деяка частка корпоративних прав такого підприємства може котируватись на фондовому ринку, і зміна ціни корпоративних прав може свідчити про ефективність управлінських впливів на його діяльність. Коли об'єкт комунальної власності переданий в оренду суб'єкту ринку, тоді оціночна вартість такого об'єкта (без урахування амортизаційних відрахувань та з позицій оцінки надходжень у вигляді орендних платежів) може свідчити про ефективність його використання з точки зору місцевих органів управління як інвесторів. Але такий підхід має обмежений характер, коли мова йде про унітарні комунальні підприємства, або об'єкти комунальної власності, які використовуються на умовах концесії. У практиці господарювання в Україні концесійна практика пере-

дачі об'єктів комунальної власності не набула великого поширення [70], але це залишається одним із пріоритетних напрямків покращання ефективності їх функціонування та розпорядження комунальним майном, тому більшу увагу приділимо саме унітарним комунальним підприємствам комерційного сектора.

Комунальні підприємства, створені як унітарні підприємства комерційного сектора економіки, функціонують як звичайні контрагенти ринку. Тому, виходячи із системи цілей, що формувалась при його створенні, до нього застосовуються звичайний підхід щодо оцінки ефективності функціонування, який можна розглядати в координатах дохід-прибуток з урахуванням можливого монопольного становища на ринку. Крім того, необхідно зауважити, що існує загальнодержавний підхід до оцінки ефективності функціонування підприємств державного сектора [42; 43; 49], головні підходи якого можна застосовувати і до унітарних комунальних підприємств. Але в цих методиках головним чином використовуються показники результативності господарювання та ефекту від цієї діяльності, тоді як показники ефективності застосовуються обмежено. Так, практично не застосовуються показники, що можуть засвідчувати ефективність діяльності або управління підприємствами комунальної власності відносно до інших підприємств відповідної галузі господарювання. Застосування цих показників дозволило б оцінити стратегічну позицію суб'єкта господарювання у довгостроковому періоді стосовно розширення або звуження ринку товарів галузі та визначити напрямки підвищення ефективності його діяльності.

Визначаючи координати дохід-прибуток як головний параметр, що цікавить інвестора в підприємницькому секторі економіки, та враховуючи особливості підприємств комунальної власності (цілі яких в деяких випадках визначаються напрямками соціально-економічного розвитку регіону), ми зосередимося на тому положенні, що, визначаючи головні показники діяльності, потрібно виходити з довгострокових цілей розвитку підприємства. Тому головним принципом побудови системи оцінювання ефективності управління підприємствами комунальної власності повинна стати збалансованість показників, що визначають ефективність господарювання в координатах дохід-прибуток і досягнення цільових параметрів якісних показників, які встановлюються власниками в особі представників органів місцевого самоврядування на довгострокову перспективу, та операційних, що можуть змінюватися на різних відтинках часу залежно від зміни ситуації на окремих ринках.

Крім того, для підвищення ефективності повинна бути побудована й система мотивації керівників та менеджменту підприємства, що стимулює управлінців, перш за все, на досягнення визначеного кінцевого результату діяльності, відповідно до якого вони отримають винагороду, порівнянну з матеріальним стимулюванням, що застосовується в комерційному секторі економіки [61]. Необхідно зазначити, що ці додаткові кошти, які можуть становити винагороду менеджменту підприємств комунальної власності, не будуть обтяжувати видаткову частину ні місцевого, ні загальнодержавного бюджету, бо залучаються з додаткових доходів саме окремих суб'єктів господарювання. Таким чином запроваджується підприємницький підхід у сферу господарювання підприємств комунальної форми власності, що повинен підвищити ефективність управління та функціонування суб'єктів господарювання цієї галузі.

Розширення надходжень до бюджету розвитку пов'язане, насамперед, з підвищенням ефективності функціонування підприємств комунальної власності, що є наслідком поширення найкращої практики корпоративного управління на цей сектор економіки. Саме запровадження ефективних систем корпоративного управління та сучасних управлінських технологій, заснованих на розробці стратегій розвитку підприємств комунальної власності, стає запорукою соціально-економічного розвитку територій. Так, насамперед, у комунальній сфері необхідно створити модернізовану систему показників, засновану на цілях, що ставляться перед керівництвом відповідного підприємства власниками (відповідно до інвесторів у корпоративному секторі економіки), з одного боку, та на її основі розробити програму дій стосовно досягнення визначених цілей, з другого боку. Головною відмінністю даної системи від існуючих повинен стати принцип, що досягнення (результати діяльності) оцінюються збалансовано стосовно цілей, що ставляться перед менеджментом, тобто необхідне застосування показників ефективності досягнення цілей та ефективності діяльності підприємства, виходячи зі стратегії його розвитку.

Грунтуючись на тому істотному факті, що бюджет розвитку визначає головним завданням покращання соціально-економічного розвитку місцевих територій, можна виокремити головні напрями вдосконалення нормативно-правової бази формування та розподілу доходів місцевих бюджетів за рахунок підвищення ефективності управління об'єктами комунальної власності:

1. На загальнодержавному рівні необхідно розширити базу наповнення дохідної частини місцевого бюджету та скорочення видатків за рахунок надання можливості залучати до місцевих бюджетів розвитку платежі від передачі майна комунальної власності в оренду та оперативне управління економічним агентам приватного й корпоративного секторів економіки, застосування механізмів передачі у концесію об'єктів комунальної сфери, створення спільних підприємств, корпоратизації унітарних комунальних підприємств. Прийняття законів України “Про акціонерні товариства”, “Про товариства з обмеженою відповідальністю”, застосування “Принципів корпоративного управління” у практику господарювання економічних агентів комунальної власності, застосування загальнодержавних методик щодо визначення ефективності управління реструктуризацією суб'єктів господарювання державної форми власності Міністерства економіки України, Фонду державного майна України й на комунальні підприємства.

2. На місцевому рівні необхідно застосувати проектно-цільовий підхід до формування дохідної та видаткової частин - як основи формування бюджету розвитку. З цієї точки зору, фактично бюджет розвитку є сукупністю інвестиційних проектів щодо реалізації пріоритетних напрямків соціально-економічного розвитку територій. При визначенні напрямків інвестування повинен бути врахований соціально-економічний ефект їх спрямування. З іншого боку, необхідне проведення реструктуризації об'єктів комунальної власності з метою підвищення їх прибутковості та розподілу господарської діяльності та виконання соціальних, екологічних, культурних і контролюючих функцій, що визначені в їх статуті.

Важливе значення для нормального розвитку держави має рівномірний розвиток її територій та усунення міжрегіональних диспропорцій. Проте можливості наповнення бюджету розвитку різних адміністративно-територіальних одиниць суттєво відрізняються. Як зазначалося вище, основним джерелом надходжень до бюджету розвитку є кошти, передані із загального фонду бюджету відповідно до рішення місцевої ради. Відзначимо, що найбільші обсяги коштів із загального фонду місцевих бюджетів до бюджету розвитку передаються в економічно розвинених областях (табл. 13).



**Надходження коштів, що передавалися із загального фонду до бюджетів розвитку місцевих бюджетів України в 2004 році\***

Регіони	Сума, тис. грн	Питома вага в загальному обсязі, %
Автономна Республіка Крим	108 621,8	7,18
Області:		
Вінницька	39 935,4	2,64
Волинська	25 929,4	1,71
Дніпропетровська	160 586,9	10,62
Донецька	156 400,5	10,34
Житомирська	44 627,1	2,95
Закарпатська	90 478,6	5,98
Запорізька	23 700,9	1,57
Івано-Франківська	30 248,8	2,00
Київська	78 223,1	5,17
Кіровоградська	35 840,1	2,37
Луганська	60 962,6	4,03
Львівська	55 459,6	3,67
Миколаївська	36 019,5	2,38
Одеська	86 221,6	5,70
Полтавська	33 787,3	2,23
Рівненська	38 111,2	2,52
Сумська	31729,0	2,10
Тернопільська	19 832,1	1,31
Харківська	79 328,5	5,25
Херсонська	24 022,3	1,59
Хмельницька	28 330,3	1,87
Черкаська	48 386,2	3,20
Чернівецька	14 450,1	0,96
Чернігівська	22 561,1	1,49
м. Київ	133 232,1	8,81
м. Севастополь	5 002,3	0,33
Всього	1512 028,3	100,00

\*Розраховано на основі даних Державного казначейства України.

Так, у Дніпропетровській області в 2004 р. передано 160,6 млн грн, в Донецькій - 156,4 млн грн, в місті Києві - 133,2 млн грн. Найменші обсяги перерахування коштів із загального фонду бюджету до бюджету розвитку спостерігалися в м. Севастополь - 5 млн грн, Чернівецькій області - 14,5 млн грн і Тернопільській області - 19,8 млн грн. Саме в цих регіонах (крім м. Севастополя) місцеві бюджети значною мірою залежать від трансфертів з державного бюджету, спостерігається відставання в соціально-економічному розвитку.

Наповнення бюджетів розвитку надходженнями від відчуження майна комунальної власності відбувається ще більш нерівномірно (табл. 14). Абсолютними лідерами за обсягом залучення коштів за рахунок цього джерела є м. Київ - 390,7 млн грн, Одеська область - 129,1 млн грн та Автономна Республіка Крим - 97,0 млн грн. На п'ять регіонів з найвищими обсягами надходжень припадає майже 70% сукупних надходжень від відчуження комунального майна по Україні. Натомість дуже низькі обсяги надходжень спостерігаються у Вінницькій області - 4,2 млн грн, Чернігівській - 6,6 млн грн та в Тернопільській областях - 6,9 млн грн. Питома вага п'яти областей з найнижчим обсягом даних надходжень складала менш ніж 3% загальних надходжень по Україні. Такі відмінності зумовлені, насамперед, нерівномірністю проходження приватизаційних процесів, які в різних регіонах характеризуються різною активністю, а також неоднаковою вартістю об'єктів у різних областях.

*Таблиця 14*

**Надходження від відчуження майна комунальної  
власності до бюджетів розвитку місцевих  
бюджетів України в 2004 році\***

<b>Регіони</b>	<b>Сума, тис. грн</b>	<b>Питома вага в загальному обсязі, %</b>
1	2	3
Автономна Республіка Крим	97 009,1	9,09
Області:		
Вінницька	4 151,9	0,39
Волинська	6 997,3	0,66
Дніпропетровська	26 934,4	2,52
Донецька	28 308,7	2,65
Житомирська	12 266,4	1,15

1	2	3
Закарпатська	7 999,7	0,75
Запорізька	28 226,7	2,64
Івано-Франківська	19 590,9	1,84
Київська	20 653,9	1,93
Кіровоградська	13 958,8	1,31
Луганська	21 394,6	2,00
Львівська	54 050,5	5,06
Миколаївська	14 690,0	1,38
Одеська	129 142,2	12,10
Полтавська	18 612,1	1,74
Рівненська	11980,2	1,12
Сумська	7 112,4	0,67
Тернопільська	6 883,6	0,64
Харківська	72 481,8	6,79
Херсонська	9 363,7	0,88
Хмельницька	15 324,1	1,44
Черкаська	8 214,7	0,77
Чернівецька	20 246,9	1,90
Чернігівська	6 558,9	0,61
м. Київ	390 674,3	36,59
м. Севастополь	14 753,0	1,38
Всього	1 067 580,8	100,00

\*Розраховано на основі даних Державного казначейства України.

За рахунок надходжень від продажу землі несільськогосподарського призначення в 2004 р. місцевим бюджетам вдалося отримати до бюджетів розвитку 615,9 млн грн доходів (табл. 15). З них майже половина надходжень надійшла в місцеві бюджети м. Києва (36,3%) та Автономної Республіки Крим (13,3%). Мінімальні надходження з цього джерела були в Севастополі (0,3 млн грн), Чернігівській (2,4 млн грн) та Сумській областях (10,8 млн грн).

**Надходження від продажу землі  
несільськогосподарського призначення до бюджетів  
розвитку місцевих бюджетів України в 2004 році\***

<b>Регіони</b>	<b>Сума, тис. грн</b>	<b>Питома вага в загальному обсязі, %</b>
Автономна Республіка Крим	82 149,5	13,34
Області:		
Вінницька	7 376,1	1,20
Волинська	16 240,3	2,64
Дніпропетровська	7 039,1	1,14
Донецька	16 889,7	2,74
Житомирська	10 217,0	1,66
Закарпатська	16 298,3	2,65
Запорізька	6 330,2	1,03
Івано-Франківська	7 922,9	1,29
Київська	60 672,0	9,85
Кіровоградська	3 601,6	0,58
Луганська	3 884,4	0,63
Львівська	45 735,7	7,43
Миколаївська	8 266,0	1,34
Одеська	31911,9	5,18
Полтавська	12 644,8	2,05
Рівненська	6911,1	1,12
Сумська	2 828,7	0,46
Тернопільська	2 994,9	0,49
Харківська	9 687,7	1,57
Херсонська	4 724,0	0,77
Хмельницька	7 360,7	1,20
Черкаська	7 087,0	1,15
Чернівецька	10 818,2	1,76
Чернігівська	2 387,4	0,39
м. Київ	223 603,5	36,31
м. Севастополь	296,3	0,05
<b>Всього</b>	<b>615 878,9</b>	<b>100,00</b>

\*Розраховано на основі даних Державного казначейства України.

Практично не відбувається наповнення бюджету розвитку за рахунок одержання дивідендів, нарахованих на акції (паї, частки) господарських товариств, що перебувають у комунальній власності (табл. 16).

Таблиця 16

**Надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що перебувають у власності територіальних громад, до бюджетів розвитку місцевих бюджетів України в 2004 році\***

Регіони	Сума, тис. грн	Питома вага в загальному обсязі, %
Автономна Республіка Крим	82 149,5	13,34
Області:		
Вінницька	7 376,1	1,20
Волинська	16 240,3	2,64
Дніпропетровська	7 039,1	1,14
Донецька	16 889,7	2,74
Житомирська	10 217,0	1,66
Закарпатська	16 298,3	2,65
Запорізька	6 330,2	1,03
Івано-Франківська	7 922,9	1,29
Київська	60 672,0	9,85
Кіровоградська	3 601,6	0,58
Луганська	3 884,4	0,63
Львівська	45 735,7	7,43
Миколаївська	8 266,0	1,34
Одеська	31911,9	5,18
Полтавська	12 644,8	2,05
Рівненська	6911,1	1,12
Сумська	2 828,7	0,46
Тернопільська	2 994,9	0,49
Харківська	9 687,7	1,57
Херсонська	4 724,0	0,77
Хмельницька	7 360,7	1,20
Черкаська	7 087,0	1,15
Чернівецька	10 818,2	1,76
Чернігівська	2 387,4	0,39
м. Київ	223 603,5	36,31
м. Севастополь	296,3	0,05
Всього	615 878,9	100,00

\*Розраховано на основі даних Державного казначейства України.

Майже 96% загальних надходжень, отриманих місцевими бюджетами України за рахунок даного джерела, потрапили у 2004 р. до бюджету м. Києва, в той час як у восьми регіонах країни (Луганська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька та Чернігівська області) такі надходження до бюджетів розвитку не потрапили взагалі.

У цілому за обсягом надходжень до бюджету розвитку місцевих бюджетів, отриманих на безповоротній основі, існують значні міжтериторіальні відмінності - на п'ять регіонів з найвищими показниками припадає 52,5% загальних надходжень по Україні, тоді як такі доходи у п'яти регіонах з найнижчими показниками в сумі становлять лише 5%.

### **3.2. Використання міжбюджетних інструментів для впливу на соціально-економічний розвиток регіонів**

Міжбюджетні взаємовідносини визначають форму взаємозв'язків і взаємозалежностей між місцевими бюджетами та державним бюджетом України, а також між окремими ланками системи місцевих бюджетів [19]. Розвиток та оновлення інструментів міжбюджетних взаємовідносин в Україні розпочалися лише після виведення в 1990 р. місцевих бюджетів зі складу державного бюджету, а бюджетів місцевого самоврядування - зі складу бюджетів регіональних органів влади. Інститут власних доходів місцевих бюджетів одночасно є й інструментом організації міжбюджетних відносин.

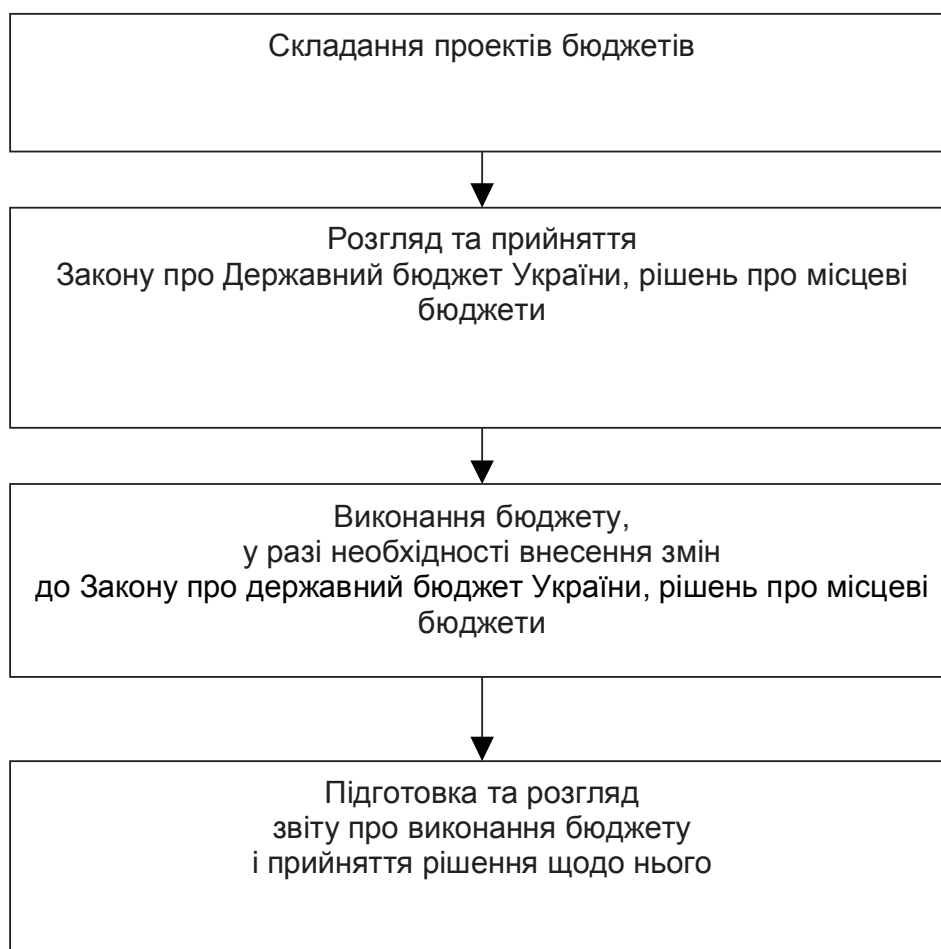
Проблеми соціально-економічного розвитку в Україні зумовили необхідність запровадження нової бюджетної політики, спрямованої на зміцнення фінансів суб'єктів господарювання. Адже без зміцнення фінансів на мікрорівні побудувати нормальні взаємовідносини державного бюджету з місцевими важко, оскільки додана вартість формується не на макро-, а на мікрорівні. Одержуючи кошти з центру, місцеві органи влади повинні також активніше залучати в господарський оборот унікальні українські природні ресурси і використовувати для зміцнення місцевих фінансів переваги територіального поділу праці.

Запровадженням інституту місцевого самоврядування в Україні започатковано процес становлення системи місцевих фінансів, до складу якої входять самостійні місцеві бюджети. Необ-

хідність сьогодення - зміцнення фінансів на місцевому рівні, а відповідно до цього застосування економічно обґрунтованих взаємовідносин державного бюджету з місцевими, що продиктовано потребою посилити дієвість бюджетної політики, її конструктивний вплив на реалізацію стратегії економічного і соціального розвитку України.

Загальна демократизація українського суспільства, законодавче визначення статусу й ролі місцевих органів влади закономірно призвели до необхідності децентралізації бюджетної системи.

Протягом останніх років зроблено суттєві кроки до вдосконалення бюджетного процесу. З прийняттям у 2001 р. Бюджетного кодексу України закладено нормативно-правову базу визначення процедури підготовки, прийняття та виконання бюджету (рис. 4).



*Рис.4. Стадії бюджетного процесу*

Постановою Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538-р схвалено Концепцію застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Але водночас на сьогодні в Україні

ще не створено правової бази, яка б сприяла досягненню регіонами оптимальної економічної самостійності, немає чіткого розмежування повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади з питань управління соціально-економічним розвитком регіонів, що послаблює їх фінансово-економічну базу. Загальний принцип державного впливу на розвиток регіонів повинен базуватися на тому, що регіони матимуть важелі впливу для самостійного вирішення проблем, які постають на місцях. У зв'язку з цим виникає необхідність у створенні нової системи оцінки фінансових можливостей і потреб регіонів. Це стосується, насамперед, проблем формування місцевих бюджетів. Важливою передумовою побудови демократичної держави є фінансова незалежність органів місцевого самоврядування. В цих умовах фінансова сторона незалежності є визначальною, адже від цього в кінцевому підсумку залежать реальні владні функції.

Ступінь фінансової незалежності місцевих органів влади характеризує незалежність держави в цілому, потенційні можливості її економічного розвитку. Держава не може успішно економічно розвиватись, не даючи гарантій фінансової незалежності місцевим органам влади. Це об'єктивна потреба часу, оскільки вона визначає, насамперед, економічний простір для діяльності місцевих органів влади у межах окремої території з використанням принципів економічної ефективності та доцільності. Пріоритетом у даному випадку є сукупність територіальних інтересів, що відображають особливості економічних і соціальних умов регіону. Тобто фінансова незалежність регіонів - це не створення "окремої" держави, а можливість самостійно й комплексно вирішувати питання фінансового забезпечення економічного і соціального розвитку даної території.

Передумовою вищенаведеного повинен бути ефективний розподіл повноважень та відповідальності, а отже й фінансово-економічної бази між центром і регіонами. Чим ширшою є сфера повноважень місцевої влади, тим більш значущою повинна бути частка державних надходжень, яка розподіляється на користь місцевих органів влади. Універсальної моделі фінансування, яка була б однаково прийнятною для всіх країн, не існує. Проте в Європейській хартії місцевого самоврядування встановлені принципи фінансування місцевої влади, якими визначено, що "в рамках національної економічної політики місцеві органи влади повинні мати право на забезпечення власними фінансовими ресурсами, ними вони могли б у межах своїх повноважень вільно розпоряджатися" [24, с. 10].



Безумовно, частина фінансових ресурсів місцевих органів влади повинна надходити від місцевих податків і зборів, ставки яких, у визначених законодавством межах, органи влади мають право встановлювати. Але фінансова система, на якій базуються ресурси, доступні місцевій владі, повинна бути життєздатною.

Фінансова підтримка гірше забезпеченої місцевої влади має здійснюватися через створення програм фінансового вирівнювання або інших аналогічних заходів, спрямованих на зменшення нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вона змушена нести. Місцева влада має бути відповідно поінформованою щодо здійснення розподілу ресурсів, які потрапляють у її розпорядження. Субсидії, що спрямовуються на місця, не повинні йти на фінансування окремих проектів та обмежувати свободу дій місцевої влади, визначених її повноваженнями. У межах, визначених законодавством, місцеві органи влади повинні мати доступ до національних ринків капіталу, для отримання інвестицій.

Прийняття Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та Бюджетного кодексу України є важливим кроком у наближенні до загальноприйнятих стандартів у розвинутих країнах, але деякі статті цих законодавчих актів не відповідають одна одній. Насамперед це стосується фінансової бази місцевого самоврядування - місцевих бюджетів. До 1995 р. спостерігалася тенденція до зростання обсягів перерозподілу ВВП через місцеві бюджети. В наступні роки через зміну в державному регулюванні розподілу доходів між різними ланками бюджетної системи питома вага витрат місцевих бюджетів у ВВП зменшувалася, що свідчить про посилення державного впливу на процес мобілізації коштів та розподіл їх між різними рівнями влади.

Тому пошук шляхів оптимального співвідношення між державними та місцевими бюджетами буде ще тривалий час актуальним. З 1991 р. спостерігається тенденція до централізації бюджетних коштів. За десять років частка місцевих бюджетів у загальній сумі зведеного бюджету скоротилася. Починаючи з 1999 р. скорочення питомої ваги місцевих бюджетів відбувається внаслідок перерозподілу податкових надходжень з податку на прибуток підприємств та акцизного збору між державним і місцевими бюджетами на користь державного. Ту суму коштів, якої не вистачало для фінансування видатків, місцеві бюджети “знаходять” за рахунок порушення пріоритетності фінансування видатків і нагрома-

дження бюджетної заборгованості. Для здійснення неконтрольованих видатків відбувається штучне завищення доходів бюджетів територіальних громад за рахунок негрошових надходжень. Перекоси у виконанні дохідної частини державного і місцевих бюджетів очевидні.

Причому явище надання переваг платниками податків розрахункам із місцевими бюджетами не випадкове. Введення Бюджетного кодексу України сприяло виправленню такого становища, але проблему не зняло, тому що лише кардинальні заходи, які заохотять місцеві органи влади до пропорційного виконання державного і місцевих бюджетів, дадуть бажаний ефект. Місцеві бюджети - категорія динамічна, яка потребує урахування багатьох факторів: рівня економічного розвитку окремих регіонів, змін у структурі економіки та рівні соціальних гарантій, змін вікової, професійної структури населення тощо.

Найбільш численну групу складають бюджети районні, селищні, сільські та міст районного підпорядкування, які є базовими у бюджетній системі країни. Через них мобілізується і використовується майже третина всіх ресурсів місцевих бюджетів. Проте сьогодні саме в цій ланці місцевих бюджетів існує найбільше проблем. Насамперед, це питання закріплення за ними постійних і вагомих джерел доходів.

Закріплені Бюджетним кодексом України джерела: прибутковий податок з громадян, державне мито в частині, що належить місцевим бюджетам, плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності, надходження від адміністративних штрафів, єдиний податок не є визначальними для забезпечення дохідної частини у необхідних розмірах. Тобто при реформуванні бюджетної системи проблеми місцевих бюджетів необхідно розв'язувати не взагалі, а з урахуванням особливостей і чіткого розмежування функцій між окремими ланками бюджетної системи, а диференціація їх функцій має залежати від рівня розвитку кожного з цих бюджетів.

На сьогодні дуже багато проблем виникає у місцевих органах виконавчої влади при вирішенні питань отримання кредитів, траншів, залучення інвестицій в окремі об'єкти чи галузі економіки та надання для цього необхідних гарантій. Не маючи можливості надати гарантії місцеві бюджети постають перед дилемою - брати за позичення чи ні, наприклад, для будівництва стадіону чи ремонту водогонів? Який сенс брати подібні запозичення, якщо в наступно-

му бюджетному циклі можуть на законодавчому рівні змінитися підходи до формування бюджетних джерел, зменшитися податкові відрахування, які значно скоротять надходження коштів до місцевого бюджету. За таких умов розраховуватися з кредиторами буде доволі проблематично. Отже потрібне законодавство, яке б встановило такий підхід до формування бюджету, який давав би впевненість підприємцям та інвесторам, що вкладені ними гроші принесуть відповідні дивіденди.

Прийняття у 2001 р. Бюджетного кодексу України ставило подвійну мету. З одного боку, створити або ж узаконити схему ухвалення бюджетних рішень та ефективного їх виконання. З другого - реформувати та вдосконалити систему міжбюджетних відносин в Україні. В умовах недостатнього нарощування обсягів виробництва, надання послуг та відповідного недостатнього надходження коштів у доходну частину бюджетів, розрив між потребами областей та можливістю їхнього фінансового покриття дедалі збільшується.

Фіскальна історія незалежної України позначена постійними і значними бюджетними змінами. Майже щороку впроваджувались нові схеми розподілення податків і трансфертних платежів. До 1997 р. надходження від ПДВ розподілялися у різних пропорціях між державним та місцевими бюджетами. У 1997-1998 рр. надходження від прибуткового податку з громадян та податку на прибуток підприємств зараховувалися виключно до місцевих бюджетів. Але в 1999 р. ці джерела податкових надходжень знову були розподілені між державним та обласними бюджетами. У 2000 р. прибутковий податок з громадян зараховується повністю до місцевих бюджетів, а податок на прибуток підприємств став цілковито джерелом доходів державного бюджету. Прийнятий у 2001 р. Бюджетний кодекс України встановив інший порядок.

Водночас уряд все більшою мірою перекладає соціальні видатки, не забезпечені фінансуванням, на місцеві бюджети. Постійно коливаються видатки на соціальний захист, тоді як місцеві бюджети позбавлені системи гнучких джерел доходів, щоб відповідно реагувати на ці коливання. Більше того, територіальні громади, які відчувають найгострішу потребу у фінансовому забезпеченні соціального захисту населення, виявляються найменш фінансово спроможними її задовольнити. Свідченням такого стану справ є те, що основна сума заборгованості за видатками зосереджується саме на місцевому рівні й досягла свого піку передусім у галузі соціального захисту.

Бюджетний кодекс України зробив перший крок у поєднанні положень Конституції України та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, поставив чітко визначені вимоги до бюджетної класифікації. Доходи групуються у дві великі категорії - загальні фонди та спеціальні фонди. Спеціальні фонди становлять доходи чи цільові трансферти, призначені для фінансування визначених типів видатків. Окрім того, і загальні, й спеціальні фонди поділяються далі на кошти, призначені для фінансування капітальних (на розвиток) та оперативних (поточних) видатків.

Доходи в кожному з фондів розбиваються на чотири категорії: податкові надходження, неподаткові надходження, надходження від операцій з капіталом та міжбюджетні трансферти. Видатки в обох типах фондів класифікуються за трьома критеріями: за економічною функцією, скажімо, видатки на охорону здоров'я чи освіти; за економічною категорією, скажімо, видатки на заробітну плату у сфері охорони здоров'я; і за розписом головних розпорядників бюджетних коштів. Державний та місцеві бюджети мають окремі дохідні джерела.

Для фінансування видатків, що обчислюються за нормативами бюджетної забезпеченості, призначається кошик джерел доходів бюджетів територіальних громад. Цей кошик доходів складається з надходжень, що збираються на певній території: прибутковий податок з громадян, державне мито, плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, плата за ліцензії на право роздрібної торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами, плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності, надходження від адміністративних штрафів за місцем учинення правопорушення (окрім штрафів ДАІ). Структура доходів кошика не є випадковою - це передусім податки та збори, що стягуються за місцем проживання.

Частина, а саме 25% податку з доходів фізичних осіб, стягненого на території областей спрямовується на часткове фінансування діяльності обласних бюджетів. Встановлюється додатковий алгоритм розподілу податку з доходів фізичних осіб для бюджетів міст районного значення, сіл та селищ, з одного боку, та районних бюджетів, з другого, - у розмірі 25:50 (решта 25% зараховуються до обласного бюджету). Інші доходи з кошика, визначені ст. 64 Бюджетного кодексу, у повному обсязі використовуються для фінансування бюджетів територіальних громад. Тобто кожен орган місцевого самоврядування має доступ до доходів, зібраних у ме-

жах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, обсяг яких може бути достатнім або недостатнім для фінансування делегованих видаткових повноважень. Там, де він виявляється недостатнім, решту забезпечують трансферти.

За останні роки змінювалось не тільки формування місцевих бюджетів, а й визначення трансфертів, що передаються на місцевий та регіональний рівні. Постійно передбачались заходи щодо більш реального збалансування місцевих бюджетів за доходами і видатками за рахунок трансфертної політики. Починаючи з 1998 р. загальний обсяг трансфертів між державним і місцевими бюджетами постійно зростає. За рахунок цього дещо поліпшується забезпечення фінансовими ресурсами надання пільг та субсидій населенню. За рахунок місцевих бюджетів утримуються установи соціально-культурної сфери та надається соціальна допомога найбільш незахищеним верствам населення. На фінансування місцевим бюджетам повністю передані дитячі дошкільні заклади, спортивні школи, фельдшерські пункти, клуби, частина відомчих лікарень, видатки на передачу відомчого житлового фонду в комунальну власність.

З 1999 р. трансферти з бюджетів вищого рівня перераховуються в порядку, що забезпечує отримання дотацій в автоматичному режимі за щоденними нормативами перерахувань залежно від фактичних доходів державного бюджету на відповідній території. Це якісно змінило перерахування дотацій та забезпечило проведення розрахунків з місцевими бюджетами у повному обсязі.

Проте існуюча нечіткість міжбюджетних відносин викликана невизначеністю розподілу між органами державної влади та органами самоврядування обсягів і переліку послуг, що надаються населенню. Певною мірою цю проблему вирішує прийнятий у 2001 р. Бюджетний кодекс. Одночасно розробляються зміни до законодавства, пов'язані з повноваженнями органів місцевого самоврядування щодо надання послуг, які узгоджуються з Бюджетним кодексом. На фінансування місцевим бюджетам повністю передані дитячі дошкільні заклади, спортивні школи, фельдшерські пункти, клуби, частина відомчих лікарень, видатки на передачу відомчого житлового фонду в комунальну власність.

З 2001 р. впроваджено порядок розрахунку за відповідними формулами обсягу міжбюджетних трансфертів, яким передбачено, що обсяг дотації вирівнювання та коштів, що передаються до бюджету вищого територіального рівня, визначається як різниця

між розрахунковим обсягом видатків та прогнозованим обсягом доходів бюджету адміністративно-територіальної одиниці.

Прогнозований обсяг доходів у розрізі адміністративно-територіальних одиниць визначається за допомогою відносної податкоспроможності, що обчислюється на основі звітних даних про фактичні надходження податків, зборів, закріплених за цими бюджетами за три попередні роки. Розрахунковий обсяг видатків місцевих бюджетів визначається окремо для кожної галузі, виходячи із загальних ресурсів зведеного і місцевих бюджетів та пріоритетності соціальних виплат. В основу розрахунків покладено єдині нормативи видатків у розрахунку на душу населення (державне управління, охорона здоров'я, культура і мистецтво, засоби масової інформації, фізична культура і спорт, соціальні програми); на учня (освіта), одержувача соціальних послуг (соціальний захист та соціальне забезпечення); на площу житлового фонду та утримання вулиць і доріг місцевого значення тощо.

Зроблені перші кроки до формування рівних умов фінансового забезпечення покладених на місцеві органи влади функцій та справедливого розподілу суспільних послуг між громадянами незалежно від місця проживання. За умови подальшого забезпечення встановленого державою курсу, місцевим бюджетам надана можливість розпочати формування задекларованих законодавчо ще в 1998 р. бюджетів розвитку. Але діюча система організації міжбюджетних відносин, трансфертної політики та їх інструментів не повною мірою задовольняє вимоги і потреби місцевих органів влади щодо забезпечення завдяки їм сталого економічного розвитку.

При інвестуванні капіталу в людський розвиток підвищується ефективність не тільки окремої сфери економіки, але й держави в цілому. Тобто необхідно виявити резерви підвищення ефективності роботи економіки, роль держави та державного бюджету в цьому процесі.

З таких умов питання децентралізації бюджетної системи України виходять на перший план, адже фінансова децентралізація є однією з фундаментальних умов незалежності та життєздатності регіону. Реалізація права кожного адміністративно-територіального утворення на економічну самостійність неможлива без наявності в кожного органу влади власного бюджету і законодавчо закріпленого за ним права на складання, затвердження і виконання бюджету без втручання ззовні. А це означає, що кожен регіон повинен мати свої фінансові джерела, достатні для управління еконо-

мікою і соціальною сферою. Тому саме місцевим бюджетам, як основній фінансовій базі органів місцевого самоврядування, належить особливе місце в бюджетній системі нашої держави. Адже саме з місцевих бюджетів здійснюється фінансування закладів освіти, культури, охорони здоров'я, засобів масової інформації. Фінансуються різноманітні молодіжні програми, здійснюються видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення населення.

Тому сьогодні з особливою гостротою постає проблема вироблення дієвого механізму, який би визначав нові принципи формування місцевих бюджетів, чітке розмежування функцій і повноважень усіх рівнів влади, а звідси - видатків бюджетів усіх рівнів, і найважливіше - доходів між різними ланками бюджетної системи. Питання, пов'язані з фінансовою самостійністю місцевих органів влади, не нові, але залишаються поки що не вирішеними.

Саме ця обставина і зумовила потребу у вивченні процесу формування і виконання місцевих бюджетів, ролі планування в процесі використання коштів та етапів проходження бюджетного процесу на місцевому рівні. В економічно розвинутих державах децентралізація компетенцій щодо розв'язання існуючих завдань дозволяє досить гнучко пристосовувати надання суспільних благ і послуг до потреб як окремих громадян, так і мешканців окремих регіонів. Тобто врахування уподобань та інтересів громадян є основним економічним аргументом на користь фінансової самостійності регіонів. Таку вимогу диктує життя.

Багаторівневі бюджетні системи завжди виступають результатом пошуку компромісу між самостійністю регіонів і необхідністю міжрегіонального вирівнювання умов життя, що може знайти відображення в перерозподілі державних функцій між центральними і місцевими органами влади, компетенцій щодо питань формування податкового законодавства і Податкового кодексу, а також прав в управлінні податками й одержанні конкретних податків до відповідних бюджетів.

Для забезпечення економічної зацікавленості регіонів у наповненні дохідної частини бюджетів необхідна відповідність податкового навантаження, яке несуть мешканці регіону, можливості одержання ними суспільних благ і послуг. Обсяги послуг, які надаються за рахунок місцевих бюджетів, повинні зростати із збільшенням загальної суми податків, які збираються в даному регіоні. Наприклад, послуги у сфері освіти та охорони здоров'я є важливими з точки зору створення рівних стартових умов для молоді в

різних регіонах держави. По-друге, низький рівень розвитку в окремих регіонах, скажімо, транспортної інфраструктури і зв'язку призводить до неефективного міжрегіонального переміщення капіталів, праці та інших виробничих факторів.

Вимагає перегляду регіональна диференціація податкових надходжень, яка зумовлена технікою їх стягнення. Показовим прикладом у цьому відношенні є рентні платежі за нафту і природний газ, які видобуваються в Україні, та різниця в цінах на природний газ. Більше половини доходів від надходження зазначених платежів припадає на м. Київ, де в розрахунку на одного мешканця таких платежів надходить майже в 10 разів більше, ніж у середньому по країні. Пояснення тут не в тому, що в даному регіоні високі обсяги видобутку нафти і газу, а тим, що такі платежі вносять до бюджету розташовані в Києві головні офіси добувних підприємств.

Крім того, збільшення (або зменшення) питомої ваги регіону в загальній сумі державних доходів не спричинює відповідного збільшення (або зменшення) доходів його місцевих бюджетів. Відсутність чіткого взаємозв'язку між обсягом податків, які збираються, і доходами місцевих бюджетів позбавляє місцеві органи влади стимулів до збільшення державних доходів, що, в свою чергу, загострює проблему нестачі коштів не тільки на місцевому, але й на загальнодержавному рівні. Істотні міжрегіональні відмінності спостерігаються практично за будь-яким із показників, що характеризують умови життя громадян: дошкільне виховання, охорона здоров'я, освіта або розвиток транспортної інфраструктури.

Усі зроблені в останні роки спроби змінити підходи до формування місцевих бюджетів України не торкнулися суті системи бюджетного планування. Суть цієї системи полягає в тому, що витрати місцевих бюджетів визначаються наявністю закладів освіти, культури, охорони здоров'я, соціального забезпечення і соціального захисту тощо, які перебувають у підпорядкуванні місцевих органів влади. Водночас, їх наявність є наслідком колишнього перерозподілу державних доходів в інтересах розвитку "пріоритетних" галузей. Крім того, існують об'єктивні відмінності між регіонами (в розмірах території, географічному положенні, кліматі, структурі економіки), які передбачають різну структуру та обсяг надання населенню суспільних благ і послуг. У цьому випадку залишається нерозв'язаною низка життєво важливих для регіонів проблем, які стосуються фінансування будівництва нових об'єктів, а також тих, що



повинні створюватися в майбутньому, якщо сфера їх діяльності виходить за межі відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Для потреб бюджетного забезпечення розвитку економіки можуть використовуватися джерела бездефіцитного та дефіцитного фінансування. Збільшення обсягів бездефіцитного фінансування вимагає перерозподілу коштів між окремими групами видатків. Аналіз складу, структури й рівня бюджетних видатків в Україні свідчить про те, що нині резервів скорочення (за винятком окремих статей видатків на управління) практично не існує. Тому і бездефіцитне фінансування економічних потреб сьогодні практично не реальне. Врешті-решт, нестача ресурсів і є однією з ознак кризи: якби її не було, то коштів було б достатньо. Тому спроби державного сприяння економічному розвитку на основі бездефіцитного фінансування будуть приречені на невдачу, оскільки не відображають фінансових реалій у суспільстві.

За таких умов бездефіцитне державне фінансування економічних видатків при обмеженості державних ресурсів можливе за рахунок або підвищення рівня оподаткування, або залучення неподаткових надходжень. Щодо підвищення рівня оподаткування, то це питання навіть не може розглядатися (його, навпаки, необхідно знижувати). До речі, це зниження також необхідно розглядати з позицій економічного зростання, а саме як розширення внутрішніх фінансових ресурсів підприємств. Тому необхідно не просто знизити рівень податкового навантаження на підприємства, а надати пільги при спрямуванні коштів, вивільнених від оподаткування, на потреби розвитку виробництва.

Отже, дослідження міжбюджетних взаємовідносин засвідчили, що проблема формування місцевих фінансів, механізму відшкодування коштів на розвиток соціальної інфраструктури ще залишається значною мірою не розробленою. Місцеві бюджети України забезпечують фінансування заходів соціального й економічного розвитку відповідних територій, але в той же час відбувається процес перекидання соціальних видатків на місцеві бюджети у формі не забезпечених фінансуванням доручень. Видатки на соціальні потреби постійно коливаються, одночасно місцеві бюджети позбавлені системи гнучких джерел доходів, щоб відповідно реагувати на ці коливання.

Серед складових механізму випереджаючого економічного розвитку великого значення надається існуючій системі податків,

яка повинна бути спрямована на стимулювання виробництва, і в жодному разі не гальмувати його. На сьогодні податкова політика є найбільш невизначеною частиною бюджетної системи. Головне завдання полягає в необхідності зниження податкових ставок, а отже - податкового тиску на економіку.

В останні роки в Україні відбувається поступовий перехід від старої системи фінансування місцевих бюджетів, що більшою мірою спиралася на розподіл податків, параметри якого змінювалися щороку, до прозорішої системи закріплення податків за відповідними рівнями бюджетів та застосування трансфертів вирівнювання, що надаються з державного бюджету для фінансування видаткових потреб. Це досягнення Бюджетного кодексу, але при цьому всі регіони України є дотаційними. Одночасне перетворення всіх регіонів України на реципієнтів не наближує, а навпаки - віддаляє розв'язання регіональних проблем фінансового забезпечення не на один рік, тому що на мікрорівні ми маємо також лише реципієнтів.

Однією з цілей бюджетної політики є досягнення фіскальної справедливості, тобто забезпечення таких умов, коли доступ до суспільних благ і податкова їх вартість не повинні залежати від того, в якому регіоні мешкає платник податків.

Приміром, для створення узгодженої податкової системи у Швейцарії використовуються різні форми обмеження податкової самостійності місцевих органів влади: при різних податкових ставках в оподаткуванні доходів тут встановлено єдиний порядок визначення податкової бази [20].

У тих випадках, коли податкові надходження розподіляються між бюджетами різних рівнів, говорять про “зв’язану систему”, або про систему квот. При ній самостійність місцевих органів влади залежить від можливості їх участі у формуванні податкового законодавства (наприклад, законодавчо може бути встановлено, що податкові закони не можуть прийматися без їх згоди), а також від впливу місцевої влади на визначення формул розрахунку квот. Переваги такої системи полягають у наступному:

- єдині податки і єдине управління ними дозволяють проводити ефективну податкову політику;
- зміни в податкових надходженнях позначаються одночасно на бюджетах усіх рівнів, і ризик цих змін розподіляється між усіма.

Вирішення питання про те, якій з поданих систем треба віддати перевагу, залежить як від економічних, так і від політичних цілей та

традицій країни. Конкретні системи міжбюджетного розподілу доходів, які застосовуються в різних країнах, є результатом політичного компромісу між прагненнями місцевих органів влади до самостійності, з одного боку, й економічними вимогами щодо створення раціональної податкової системи - з другого.

Один із найпоширеніших принципів розподілу доходів полягає в тому, що пріоритет у питаннях податкового законодавства надається Центрові ( за участю в законодавчому процесі місцевих органів влади), а потім для основних податків використовується “зв’язана система”. При цьому квоти доходів, встановлені для місцевих бюджетів, періодично переглядаються з урахуванням змін у загальному рівні доходів і витрат. Крім того, деякі податки можуть повністю передаватися до центрального або місцевих бюджетів.

Як правило, при виборі податків, які розглядатимуться між бюджетами різних рівнів, і податків, для яких буде застосовано “роздільну систему”, використовують ряд постулатів:

- кожний рівень влади повинен мати законодавчі компетенції та право зарахування до власного бюджету, принаймні одного важливого податку (щодо законодавчих компетенцій, достатньо, аби йшлося про самостійне визначення податкової ставки);

- при наданні кожному рівневі законодавчих компетенцій і права на зарахування податку до власного бюджету слід виходити з принципу еквівалентності, згідно з яким місцеві органи влади дістають право, насамперед, на податки за ті послуги, що здійснюються на місцевому рівні та можуть мати територіальні відмінності (це слугуватиме для місцевих органів влади стимулом до розширення пропозиції таких послуг);

- податки, що стягуються не за принципом еквівалентності, а за принципом платоспроможності та виконують, певною мірою, перерозподільчу функцію, повинні формуватися на основі єдиних законодавчих норм, встановлюваних центральними органами влади;

- податки, доходи від яких є чутливими до змін у кон’юнктурі, доцільно передавати в розпорядження центральних органів влади, оскільки заходи стабілізаційної політики входять до їх компетенції, а результати цих заходів поширюються по територію всієї країни;

- податки, що стягуються не за принципом еквівалентності, але доходи від яких і при єдиних законодавчих нормах мають великі регіональні відмінності, необхідно зараховувати до центрального бюджету (це стосується, наприклад, споживчих податків, які стягуються за місцем виробництва, і мита);

- податки, частка яких у загальній сумі податкових надходжень зростатиме, доцільно передавати в розпорядження бюджетів тих рівнів, для яких збільшення витрат є бажаним.

Якщо ми кажемо про механізм випереджаючого економічного розвитку, то для його ефективного запровадження велике значення має система податків. Вона покликана стимулювати, а не гальмувати виробництво. Дискусії щодо цього тривають з 1995 р., хоча ще в перші роки незалежності Української держави економісти доводили, що безпосередньо високі ставки оподаткування суб'єктів господарювання впливають на зростання тіньової економіки. Як наслідок, сьогодні тіньова економіка в Україні наближається до 50%, тоді як, скажімо, у Німеччині вона становить 10, а в США - 7% [20]. В цих умовах майже всі суб'єкти господарювання є учасниками тіньової економіки, оскільки підживлюються шляхом заниження або приховування доходів. Тим часом, у підприємств через податки стягується не тільки додатковий, але й необхідний продукт.

Наявні в Україні ставки оподаткування штовхають більшість суб'єктів господарювання на заниження або приховування доходів. Підтвердженням цього є зіставлення щорічної тенденції темпів зростання податкових платежів та валової доданої вартості.

Україна йде по ринковому шляху розвитку. Економічна теорія та досвід багатьох країн світу показують, що політика держави повинна бути спрямована на формування такої податкової системи, яка буде орієнтована на економічне зростання та забезпечить збільшення доходів держави з урахуванням вимог ринку.

Податкова система повинна характеризуватися такими показниками, як загальний рівень оподаткування з точки зору впливу на надходження та розподіл обмежених ресурсів. Сучасні теоретичні аспекти оподаткування ґрунтуються на тому, що зниження доходів держави позитивно впливає на економічне зростання. У рамках неокласичної моделі досконалої конкуренції такий вплив обґрунтовується вищою ефективністю приватного сектора і кращою координацією попиту та пропозиції на базі ринкових механізмів.

Необхідність змін податкового законодавства викликана змінами, що відбулися в економіці в останні десятиріччя, оскільки державам доводиться конкурувати між собою за мобільні фактори виробництва - капітал та нові технології. На сьогодні підприємства ведуть господарську діяльність не тільки на території своєї країни. А це не що інше як втрата грошових потоків та зменшення

бази оподаткування. Відповідно, скорочуються можливості фінансування соціально-економічних потреб держави.

Тому при формуванні податкової системи на нових ринкових засадах необхідно враховувати причини, що призводять до впливу вітчизняного капіталу за межі країни, і створювати умови для залучення мобільного капіталу, новітніх технологій та кваліфікованих фахівців на терени України. Зниження рівня державних доходів тягне за собою зменшення інвестицій у соціальну інфраструктуру, що матиме негативні наслідки в майбутньому. Принцип оподаткування ґрунтується на положеннях теорії добробуту, тобто внесеним у бюджет платежам завжди мають відповідати послуги, які повинна надати держава на соціальний розвиток. Інакше кажучи, зниження споживання індивідуальних благ повинно компенсуватися наданням суспільних.

Проблему зменшення податкового навантаження потрібно вирішувати, оскільки необхідність сплачувати високі податки змушує споживачів змінювати структуру власного споживання, а виробників не збільшувати виробництво, маючи мінімальні витрати до рівня, при якому споживачі ще готові платити. В цих умовах стягнення податку має два наслідки:

- знижується платоспроможність споживача, тобто рівень доходів, які він має;
- змінюється відносна ціна товарів. Чим більше змінюється структура споживання, тим важчим є додатковий податковий тягар.

Стягнення податку з виробленої продукції знижує платоспроможність споживача, а також впливає на ціну товарів. Провідними економістами доведено, що податковий тиск зростає пропорційно податковій ставці. Це стосується не тільки податків на товари, але й - на заробітну плату.

Аналіз системи прогресивного оподаткування доходів громадян свідчить, що зростання граничної податкової ставки зменшує додатковий доход, який забезпечується як основною, так і додатковою роботою. За таких умов платник безумовно уникає сплати збільшених податків. Це відбувається шляхом відволікання коштів у тіньовий сектор. Крім того, збільшення оподаткування доходів впливає на те, що домогосподарства відмовляються від заощаджень на користь споживання. Податкова система не повинна створювати у суб'єктів господарювання та населення антистимули до праці та заощаджень, а в підприємств - до інвестицій. Має бути така схема оподаткування, яка сприятиме мінімізації по-

даткового навантаження. Необхідні такі види і форми податків, які дозволять покривати існуючі фінансові потреби держави з мінімальними втратами народногосподарської ефективності.

Прагнення України до входження в Європейський Союз передбачає різні шляхи, але сьогодні зрозуміло, що соціально-економічне становище держави як ніколи залежить від гармонійного поєднання інтересів центру, регіонів, галузей економіки, окремих суб'єктів господарювання та безпосередньо людини. Регіони забезпечують вирішення основних завдань економічного і соціального розвитку на місцях, володіючи відповідними повноваженнями та фінансовими ресурсами.

Безсистемність державної політики у сфері регіонального розвитку стала однією з основних причин стримування комплексного соціально-економічного розвитку регіонів, повільного здійснення ринкових перетворень на місцях, загострення багатьох економічних та соціальних проблем. Метою державної регіональної політики як складової національної стратегії соціально-економічного розвитку України повинно стати створення умов для динамічного, збалансованого розвитку регіонів, усунення основних регіональних диспропорцій.

Цього вимагає також інтеграція України до європейських структур, яка потребує вироблення та реалізації такої моделі управління регіонами, яка б відповідала принципам регіональної політики Європейського Союзу, сприяла б становленню нових форм співпраці між центром і регіонами, внутрішньому міжрегіональному співробітництву та міжнародній співпраці територій. Повинна йти конвергенція, тобто процес уподібнення (усунення контрастності) основних соціально-економічними показників регіонів протягом певного періоду. Суттєве посилення диспропорцій між регіонами у довгостроковому періоді ставитиме під загрозу темпи національного зростання.

Саме оптимальний рівень ставок оподаткування створює належні передумови для зміцнення дохідної частини як державного, так і місцевих бюджетів. Існує два підходи щодо встановлення ставок оподаткування - універсальний і диференційований. Універсальний підхід передбачає запровадження єдиної ставки для всіх платників податку, диференційований - кількох. Диференціація може відбуватися у двох напрямках: щодо платників, коли для більшості з них встановлюється загальна ставка; щодо оцінок об'єкта оподаткування.

У контексті вищесказаного необхідно спинитися і на податкових пільгах, тобто на питанні повного або часткового звільнення

від оподаткування. Їх правове регулювання здійснюється законами України, в яких визначаються загальні засади пільгового оподаткування, та на рівні нормативних актів, які регламентують діяльність конкретних суб'єктів оподаткування. Багато нарікань останнім часом звучить стосовно пільг на галузевому рівні, тому що іноді на ту чи іншу галузь поширюється цілий комплекс пільг через бюджетні дотації; звільнення від оподаткування; надання пільгових кредитів, або погашення частини процентної ставки за ними з державного бюджету. На сьогодні в більшості випадків це стосується сільськогосподарської галузі. Експертні оцінки свідчать, що запровадження зазначених пільг здебільшого не слугує піднесенню її фінансово-економічного стану, а сприяє тіншовому перерозподілу коштів. Однак за обсягом податкових платежів, які фактично збираються в Україні, не можна характеризувати доходи держави, оскільки в основі такої оцінки повинні лежати не фактично сплачені, а нараховані податки, збори та інші обов'язкові платежі. На сьогодні в Україні рівень заборгованості щодо них залишається ще значним.

На стан справ негативно впливає не тільки високий загальний рівень оподаткування, але й порушення принципу нейтральності оподаткування по відношенню до галузей економіки. Аналіз свідчить, що податкове навантаження за галузями значно різниться, наприклад, у промисловості рівень податкового навантаження (63% ВВП галузі) є удвічі вищим, ніж у сільському господарстві (32% ВВП). Цьому сприяють різні чинники, головним чином, різноманітні податкові пільги для сільського господарства, які призводять до зниження частки податків та обов'язкових платежів у його новоствореній вартості. На противагу сільському господарству, використання як бази оподаткування показників реалізованої продукції і заробітної плати збільшують питомих податкове навантаження для тих галузей і підприємств, які випускають більш трудомістку продукцію або мають вищий рівень матеріальних витрат.

Диференціація фактичного рівня оподаткування є наслідком не тільки особливостей податкової системи (наявності галузевих податкових пільг і податків, прив'язаних до елементів витрат), але й, насамперед, заборгованості підприємств за бюджетними платежами.

Безперечно підприємства - виробники і постачальники використовують неплатежі у бюджет як засіб часткової компенсації боргів споживачів своєї продукції. Відсутність реальної майнової відповідальності підприємств за виконання податкових зобов'язань, а також практика списання і реструктуризації їх заборгованості

перед бюджетом призвели до того, що неплатежі стали важливим і постійним елементом їх поведінки. Неможливість для підприємств впливати на нормативи оподаткування породжує намагання їх впливати на систему оподаткування через неплатежі.

Тобто доходи держави перерозподіляються на користь найменш ефективно працюючих підприємств. Кращі підприємства втрачають свої конкурентні переваги як на міжнародному, так і на внутрішньому ринках тому, що:

- погіршується їх міжнародна конкурентоспроможність через вищий ніж в інших країнах загальний рівень податкового навантаження;

- втрачаються їх порівняльні переваги на внутрішньому ринку через вищі ніж для підприємств-боржників фактичні податкові платежі.

Високий абсолютний і відносний рівні фактичного оподаткування найбільш ефективно працюючих підприємств свідчать, що по відношенню до них податкова система України має дискримінаційний характер. Такий стан справ не може задовольняти, оскільки суб'єкти господарювання втрачають стимул до розширення своєї легальної діяльності, а відповідно і створення додаткових робочих місць.

Рівень зайнятості та середня продуктивність праці в народному господарстві знижуються, а відповідно зменшуються і доходи бюджету. Скорочення зайнятості, в свою чергу, вимагає додаткових витрат держави на соціальний захист. Для виправлення такого стану справ як інструмент зменшення недоїмки до бюджетів усіх рівнів застосовувалися взаємозаліки, які тільки в арифметичному вимірі збільшували доходи бюджету. Насправді реальних коштів не було. При застосуванні цих операцій захищені статті бюджетних витрат ставали фікцією, оскільки не бюджет, а самі підприємства визначали напрями використання державних коштів.

Сучасна система соціального страхування найманих працівників побудована на принципах загального обов'язку та безальтернативності. Наповнення відповідних страхових фондів відбувається за рахунок як найманих працівників, так і роботодавців у наступному співвідношенні.

Для роботодавців внески на соціальне страхування мають усі ознаки фіскальних відрахувань. Такий високий рівень податкового навантаження на заробітну плату не може не справляти негативного впливу на ринок праці та функціонування підприємств в офіційному секторі економіки.



Територіальний розвиток держави за виробництвом валової доданої вартості, питомою вагою у ВДВ високотехнологічної продукції, прямими іноземними інвестиціями на душу населення, рівнем забезпечення послугами в соціальній сфері, в охороні здоров'я та іншими показниками значно поступається аналогічним показникам країн ЄС та їх регіонів. Ці тенденції є наслідком дії низки чинників, головними з яких є поступова територіальна концентрація в Україні проблем реструктуризації та розвитку, недосконалість діючих механізмів державного регулювання розвитку регіонів.

У цих умовах необхідно досягти органічного поєднання політики регіонального розвитку з пріоритетними напрямками соціально-економічного розвитку України. В довгостроковому вимірі спрямованість регіонального розвитку повинна підсилювати територіальну цілісність країни, міжрегіональні економічні зв'язки, внутрішню інтегрованість суспільства. Це вимагає розробки та запровадження механізмів координації, з одного боку, середньо- та довгострокової політики центральних органів виконавчої влади між собою по відношенню до конкретної території, з другого - між ними та місцевими органами виконавчої влади і самоврядування в узгодженні стратегічного планування розвитку на державному і регіональному рівнях.

Відносини між центральними та місцевими органами влади щодо розвитку територій повинні бути прогнозованими та стабільними. Відсутність таких механізмів веде до територіального розпорошення державних інвестицій, особливо тих, які спрямовуються на об'єкти соціальної сфери, регіональної інфраструктури. В останні роки державна регіональна політика щодо вкладення інвестицій не була цілеспрямованою і системною. В ній домінував ситуативний підхід. Тому стверджувати, що вона була переважно спрямована на соціальне вирівнювання або на підтримку точок зростання в регіонах неможливо.

Прогнозування і запровадження оптимальної системи розподілу податків між бюджетами різних рівнів на сучасному етапі розвитку України набуває своєї ваги. З прийняттям Бюджетного кодексу України відбувся перехід від старої системи фінансування місцевих бюджетів, що великою мірою спиралася на розподілення податків, до прозорішої системи закріплення податків за певними рівнями бюджетів та застосування трансфертів вирівнювання, що надаються місцевим бюджетам з державного для фінансування видаткових потреб. Однак практика довела, що закріплені Бю-

джетним кодексом позиції не повною мірою влаштовують органи місцевого самоврядування та виконавчої влади на місцях.

Місцеві органи влади забезпечують надання багатьох суспільних послуг. Як правило, податкових ресурсів місцевих бюджетів недостатньо для фінансування всіх суспільних благ, які надаються на відповідній території. Розподіл повноважень між бюджетами різних рівнів, що передбачено Бюджетним кодексом України, є одним із шляхів розв'язання проблем вертикальних дисбалансів, що виникають при розподілі ресурсів, однак оскільки бази загальнодержавних податків розподілені по регіонах нерівномірно, таке розв'язання призводить до серйозних горизонтальних фіскальних дисбалансів між регіонами. Тобто необхідні заходи спрямовані на вирівнювання фіскальних умов у регіонах.

При застосуванні системи розподілення загальнодержавних податків уряд має в своєму розпорядженні два механізми фіскального вирівнювання. По - перше, заможніші регіони мають передавати частину власних коштів центральному урядові для подальшого перерозподілу між біднішими регіонами. По - друге, можна встановити нормативи відрахувань, зворотно пропорційні відносній податкоспроможності того чи іншого регіону, з тим, щоб бідніші регіони мали право на більшу частку надходжень від загальнодержавних податків. При цьому очевидно, що система розподілення не дасть можливість збільшити власну фінансову базу регіонів без шкоди для рівного забезпечення суспільними послугами населення, що мешкає на різних адміністративно-територіальних одиницях. Однією з важливих проблем при цьому є знаходження бази оподаткування в одному місці, а збирання податків за місцем розташування і реєстрації головного офісу.

Розподілення податків означає, що суспільні послуги в певних регіонах фінансуються податками, зібраними у цих регіонах, але створеними мешканцями інших. Населення, яке сплачує податки, ніколи не матиме можливості одержати сплачені ним послуги і не одержить достатнього рівня суспільних благ у регіонах, де воно мешкає. Така ситуація послаблює зв'язок між суспільними послугами, що надаються в конкретному регіоні, і витратами на них.

У цьому випадку ті регіони, які не повною мірою отримують податок на прибуток, вимагають реєстрації філій підприємств та інших відокремлених підрозділів як окремих платників податків за місцем безпосереднього розташування. Така ситуація вимальовується стосовно ПДВ, акцизів тощо. Добробут суспільства взагалі

буде знижуватися, якщо багаті регіони непродуктивно витратять ресурси, а бідні - страждатимуть від їх нестачі, особливо якщо це стосується вкладень у людський капітал.

З точки зору економічної теорії надання дотацій, субвенцій тощо з бюджету вищого рівня є виправданим у тому випадку, коли користь від їх надання поширюється за межі території, суб'єкт якої здійснював їх фінансування. Лише наявність зовнішніх позитивних зрушень, що поширюються за межі відповідної території, може слугувати виправданням неповного фінансування даної діяльності за рахунок податків, закріплених за місцевими бюджетами.

У світовій практиці при можливості збалансування місцевих бюджетів відрахуваннями від загальнодержавних податків і зборів механізми міжбюджетних трансфертів, як правило, не застосовуються. Адже система надання трансфертів для покриття вертикальних дисбалансів має такі істотні вади, як позбавлення місцевих органів влади стимулів до збільшення власних надходжень до бюджету та розширення податкової бази, знижується ефективність управління бюджетними ресурсами.

Повне фінансове вирівнювання позбавляє регіони стимулів до нарощування власної дохідної бази. Тому необхідне встановлення взаємозв'язку між обсягом податків, що збираються на даній території, і доходами місцевого бюджету. Неадекватність дохідної бази місцевих бюджетів та їх повна залежність від вливань з Державного бюджету призводять до небезпечного звуження фінансових можливостей місцевого самоврядування. Позначається це, передусім, на фінансовому забезпеченні людського розвитку, тому що переважна частина видатків держави на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист і соціальне забезпечення фінансується з місцевих бюджетів.

Дохідні джерела, закріплені за місцевими бюджетами Бюджетним кодексом України, забезпечують лише 1/5 частину покладених на місцеві органи влади зобов'язань з фінансування соціально-культурної сфери. З урахуванням вимог Бюджетного кодексу податкові й неподаткові надходження до бюджетів, а також зобов'язання щодо видатків підлягають чіткому розподілу між бюджетами різних рівнів та прив'язуються до фінансування певних повноважень - державних недеlegationаних, делегованих та власних (для місцевих бюджетів).

Уведений Бюджетним кодексом механізм формування дохідної частини місцевих бюджетів теж не приніс вагомих зрушень.

Реально стан формування доходів більшості місцевих бюджетів залишився на попередньому рівні.

Аналіз свідчить, що ідея забезпечити місцеві бюджети доходами переважно із джерел, які збираються на власній території, лишається тільки наміром. Як свідчить практика, у виграші залишаються регіони з досить міцною податковою базою, зумовленою відносно високим рівнем розвитку економіки та соціальної інфраструктури. Регіонам з низьким рівнем економічного і соціального розвитку знову доведеться покладати надію на фінансування з центру. А як це позначиться на рівнях соціально-економічного розвитку регіонів?

Уведення коефіцієнту вирівнювання для обчислення обсягу дотації вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів з метою зміцнення доходної бази бюджетів місцевого самоврядування, у цілому має стимулювати регіони до розширення власної податкової бази. Але в даному випадку ми спостерігаємо різну мотивацію до розширення у регіонах - донорах і регіонах - реципієнтах. Регіони - донори, бюджетні доходи яких прямо пов'язані з податковою базою, матимуть більші стимули до розвитку, ніж регіони-реципієнти, де зазначені стимули знижуватимуться пропорційно зростанню питомої ваги дотації у доходах. Отже, може бути зворотний результат - поглиблення диференціації та депресивного стану регіонів.

Тому є сенс розглянути можливість регулювання бюджетів, завдяки чому надати можливість регіонам з низьким рівнем податкоспроможності отримувати власних закріплених доходів якомога більше. Соціально-економічний розвиток регіонів залежить насамперед від фінансових ресурсів територіальних органів управління. Провідна роль у цій системі належить обласним та районним бюджетам. Проте внаслідок зростаючої диференціації регіонів наповнюваність їхніх бюджетів у край нерівномірна.

Є сенс переглянути нинішній порядок зарахування до бюджетів податку на додану вартість. Він найліпше відповідає вимогам бюджетного регулювання:

- по-перше, надходження від нього є найбільшими (понад третину загальної суми) та відносно рівномірними у територіальному зрізі, що дозволить збалансувати бюджети значної частини регіонів, які сьогодні отримують дотацію з центру, так, щоб вони обійшлися взагалі без останньої;

- по-друге, цей податок є менш “чутливим” до різких змін економічної кон’юнктури, ніж податки на доходи, що найкраще відповідає вимогам формування дохідної частини місцевих бюджетів;

- по-третє, надходження від цього податку прямо пов’язані з рівнем розвитку економіки, результатами економічної діяльності в регіонах. Останнє і має сприяти зацікавленості регіонів у нарощуванні власної податкової бази, а відтак - здійсненню заходів з відновлення та розвитку вітчизняного виробництва.

Таким чином, регіони стануть надійними партнерами уряду у справі виведення економіки України на шлях піднесення. Вищезазначену пропозицію та її пояснення слід розглядати не як єдину альтернативу, а як варіант удосконалення податкової системи стосовно співвідношення бюджетів різних рівнів.

З метою надання місцевим бюджетам достатніх податкових гарантій, що відповідатимуть покладеним на них функціям, доцільно законодавчо закріпити в розпорядженні місцевих органів влади частину надходжень від загальнодержавних податків і зборів, які є відносно стабільними. Це крім ПДВ - податок на прибуток підприємств незалежно від форми власності. Нормативи відрахувань від названих податків повинні бути сталими і не підлягати щорічним змінам і достатніми для фінансування власних і делегованих повноважень місцевих бюджетів.

Зниження податкового навантаження на підприємства через реформування податкової системи дозволить пом’якшити негативний вплив скасування пільг на фінансовий стан підприємств, що користувалися ними.

Тобто прогнозувати розподіл податків між бюджетами різних рівнів з обчисленням у наступних періодах їх впливу на людський розвиток є нагально необхідним, оскільки авральні заходи, яких держава продовжує вживати, призведуть лише до нестабільності податкового законодавства.

Зрозуміло, що накопичені проблеми можуть бути вирішені лише прийняттям Податкового кодексу України, що стане вирішальним чинником у проведенні податкової реформи в Україні і визначить нову систему податкових відносин між державою та суб’єктами господарювання незалежно від форм власності. Крім того, це крок до забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, надійної законодавчої бази для формування збалансованого і реалістичного бюджету на наступні роки. Але в той же час є ризик, на який треба дивитись реально. На сьогодні законодавчий

рівень не забезпечений правовим полем, яке б закріпило здійснювані реформи.

Для забезпечення ефективного оподаткування галузей економіки, суб'єктів господарювання, населення з метою подальшого запровадження податкових реформ необхідно:

- стабілізувати та удосконалити податкове законодавство через прийняття Податкового кодексу України;
- ліквідувати безсистемне та невиправдане надання податкових пільг і звільнень від оподаткування, що призводить до нерівномірності податкового навантаження;
- встановити однакові умов оподаткування для платників податків, незалежно від їх галузевої чи професійної належності;
- обмежити випадки ухиляння від оподаткування завдяки чіткому визначенню об'єкта оподаткування;
- знизити податкове навантаження на платників податків;
- спростити процедури адміністрування податкових платежів, насамперед, шляхом наближення основних положень податкового та бухгалтерського обліку;
- привести норми діючого податкового законодавства до вимог законодавства ЄС.
- скоротити податковий борг за податковими зобов'язаннями суб'єктів господарювання;
- зменшити рівень тінізації доходів.

Зроблений вище аналіз свідчить, що податкова система у період трансформаційних зрушень в економіці, яким властива економічна нестабільність, повинна включати такі способи оподаткування, які були б найбільш ефективними, не вимагали значних витрат на їх адміністрування. Відповідно вимагає перегляду і чинна система податкових пільг.

Практика свідчить, що пільгове оподаткування стимулює, з одного боку, розвиток окремих галузей економіки та суб'єктів господарської діяльності, з другого - створює можливість подальшого існування тіньового сектора економіки та скорочує податкову базу. Для забезпечення сталого розвитку суспільства податкові пільги повинні застосовуватися у сфері надання соціальних гарантій малозабезпеченим верствам населення, на розширення інвестиційної діяльності.

Розвиток ринкових відносин вимагає послаблення податкового тиску за рахунок зниження податкових ставок і розширення на основі цього бази оподаткування. Всі ці заходи повинні йти в

контексті скорочення непродуктивних трансфертів з бюджету на утримання збиткових державних підприємств.

Реалізація визначених підходів реформування податкової системи України дасть змогу створити основи для стабілізації економіко-політичної ситуації, сформуванню умов для ефективної реалізації бюджетної політики в державі, що в кінцевому результаті спричинить зростання національного багатства України і добробуту її громадян.

Таким чином, проведене дослідження існуючої податкової системи засвідчило, що вона повинна бути спрямована на стимулювання виробництва та забезпечення гідного розвитку суспільства. Зроблено висновок, що на сьогодні податкова політика найбільш невизначена частина бюджетної системи. Головне завдання полягає в необхідності зниження податкових ставок, а відповідно податкового тиску на економіку.

Визначено, що в регіонах України загострилася проблема фінансового забезпечення, набуваючи загальнодержавної ваги. З огляду на це, провідна роль у створенні для них відносно рівних соціально-економічних умов має належати державному бюджетові. Державі для виконання своїх функцій потрібні відповідні фінансові ресурси, які в першу чергу слід направляти на фінансування заходів економічного і соціального розвитку регіонів.

Однією з цілей бюджетно-податкової політики повинно бути досягнення фіскальної справедливості, тобто забезпечення таких умов, коли доступ до суспільних благ і податкова їх вартість не повинні залежати від того, в якому регіоні мешкає платник податків.

Сучасна стратегія побудови принципово нової системи господарювання, пов'язаної з реформуванням української економіки та входженням країни в ринкове середовище, вимагає радикальних економічних реформ і повинна при цьому враховувати як позитивні тенденції, так і наявні обмеження, обумовлені труднощами перехідного періоду. Україна як суверенна держава є членом Ради Європи, приєдналася до Європейської хартії про місцеве самоврядування та ратифікувала цей акт. Україна відповідно до цього наголосила і взяла на себе зобов'язання щодо побудови місцевих фінансів на основі та у відповідності з міжнародними стандартами.

Ці вимоги передбачають, що місцеві органи влади зобов'язані забезпечувати економічний і соціальний розвиток відповідних територій, які тісно взаємопов'язані. Відповідно до цього турботою місцевої влади має бути не тільки рівень, але і якість розвитку. Економічне зростання не існує само по собі. Воно залежить від

інфраструктури, достатньої для організації, підтримки і розвитку такого зростання. Тому місцева влада повинна виявляти прогалини в діючій інфраструктурі і враховувати їх у планах соціально-економічного розвитку та пов'язаних з ними стратегіях розвитку і програмах.

### **3.3. Зростання ролі інвестиційних субвенцій з центрального бюджету у формуванні бюджетів розвитку місцевих бюджетів**

Практика надання місцевим бюджетам субвенцій на реалізацію інвестиційних проектів свідчить про необхідність покращення правового врегулювання порядку їх формування та перерахування з метою забезпечення більш ефективного розподілу між регіонами на основі чітких і зрозумілих критеріїв. Оскільки виділення таких коштів з державного бюджету протягом двох останніх років здійснювалося без застосування об'єктивного, формалізованого підходу постала гостра необхідність реформування механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів. Адже, як відомо, державна регіональна політика має бути спрямована на забезпечення формування такої фінансової спроможності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яка б створювала можливості для ефективного розвитку регіонів та подолання диспропорцій між ними [30].

Отже, необхідно переглянути та нормативно закріпити такий підхід до надання державної підтримки регіонам, зокрема у формі субвенцій на реалізацію інвестиційних проектів, який би на відміну від діючого порядку не поглиблював відмінності в рівнях розвитку територій, а навпаки - сприяв їх усуненню.

Відповідно до ст. 71 Бюджетного кодексу України одним із важливих джерел бюджету розвитку місцевих бюджетів, крім зазначених, мають бути субвенції для здійснення інвестиційних проектів. Однак аналіз вітчизняної практики свідчить про те, що даний трансферт не став стабільним джерелом надходжень бюджетів розвитку. Зокрема, у 2004 р. субвенції з державного бюджету на виконання інвестиційних проектів у повному обсязі (486,7 млн грн) були, всупереч вимогам Бюджетного кодексу, зараховані до загального фонду місцевих бюджетів, минаючи бюджет розвитку. Крім того, обсяг даного виду надходжень, на наш погляд, є недостатнім.



Очевидно, що внаслідок нерівномірного наповнення бюджету розвитку диспропорції соціально-економічного розвитку регіонів посилюються. Великі нерівномірності в розподілі інвестиційних ресурсів спричиняють ще більші нерівності в соціально-економічному розвитку регіонів у майбутньому. Тому в більшості розвинених країн центральний уряд здійснює низку заходів, що сприяють рівномірному розвитку всіх регіонів. В Україні дієвим інструментом такого вирівнювання могли стати субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проектів (див. табл. 17).

Таблиця 17

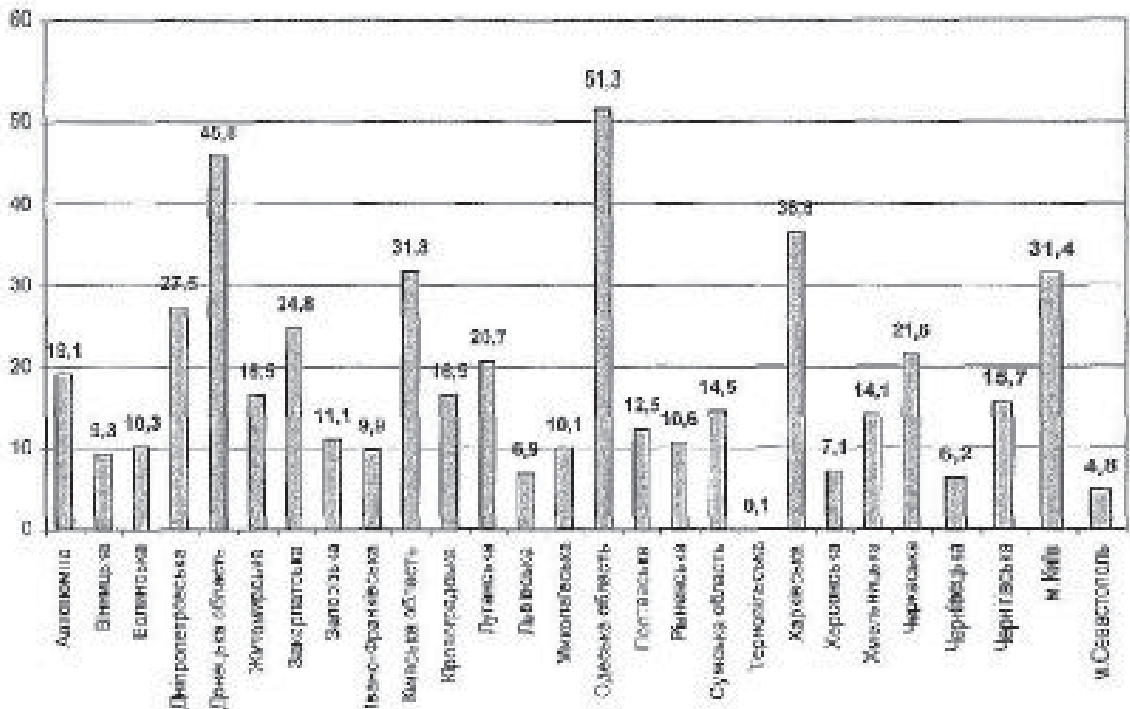
**Надходження субвенцій на виконання інвестиційних проектів з державного бюджету до місцевих бюджетів України в 2004 році\***

Регіони	Всього, тис. грн	В т. ч. по видах місцевих бюджетів,5						
		обласних, АРК, міст Києва та Севастополя	міст обласного та республіканського значення		районних	міст районного значення	се-лиць	сіл
			в цілому	в т. ч. до бюджетів районів у містах				
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Автономна Республіка Крим	19119,4	24,3	23,1			1,3	13,4	34,0
Області:								
Вінницька	9312,8	-	..	-	18,0	0,9	4Д	77,0
Волинська	10310,0	14,5	2,9	-	34,4	8,5	9,8	29,8
Дніпропетровська	27478,8	-	64,4	-	15,6	0,7	7,0	12,4
Донецька	45787,0	7,4	63,9	6,2	12,6	7,4	2,1	6,6
Житомирська	16459,3	-	32,8	-	26,1	5,8	9,0	26,3
Закарпатська	24826,7	17,3	52,1	-	14,6	2,0	6,6	7,5
Запорізька	11053,4	43,7	56,3	-	-	-	-	-
Івано-Франківська	9860,9	17,6	24,3	-	48,3	-	-	9,7
Київська	31794,4	100,0	-	-	-	-	-	-
Кіровоградська	16517,1	17,0	9,9	-	41,2	0,3	8,5	23,2
Луганська	20745,4	9,1	50,9	4,8	21,8	0,5	5,1	12,5
Львівська	6852,2	-	24,4	-	69,0	-	1,0	5,5
Миколаївська	10051,0	80,5	5,9	-	-	-	-	13,6
Одеська	51333,4	54,1	13,8	-	21,0	0,8	2,9	7,3
Полтавська	12458,0	-	33,7	-	32,4	2,2	0,9	30,9
Рівненська	10650,0	-	-	-	41,2	14,1	12,7	32,0
Сумська	14468,7	51,1	25,6		19,8	0,2	0,4	2,9
Тернопільська	100,0	-	-	-	100,0	-	-	-
Харківська	36568,3	30,4	32,9	14,7	12,9	0,5	8,1	15,2
Херсонська	7104,6	15,4	35,3	-	21,1	2,5	4,9	20,4

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Хмельницька	14080,5	-	22,2	-	33,9	6,0	4,2	33,7
Черкаська	21588,7	90,8	9,2	-	-	-	-	-
Чернівецька	6195,7	45,2	-	-	32,0	1,6	-	21,2
Чернігівська	15714,1	14,3	24,1	-	13,2	1,6	7,7	39,1
м. Київ	31447,1	77,9	22,1	22,1	-	-	-	-
м. Севастополь	4824,3	100,0	-	-	-	-	-	-
Разом	486701,7	34,2	28,5	3,3	16,8	2,1	4,2	14,2

Розраховано на основі даних Державного казначейства України.

Проте аналіз розподілу інвестиційних субвенцій між регіонами, особливо в 2004 р., дозволяє зробити висновок про те, що перерахування даного трансферту не сприяло вирівнюванню міжтериторіальних диспропорцій, а навпаки - призвело до ще більшого їх поглиблення (рис. 5).

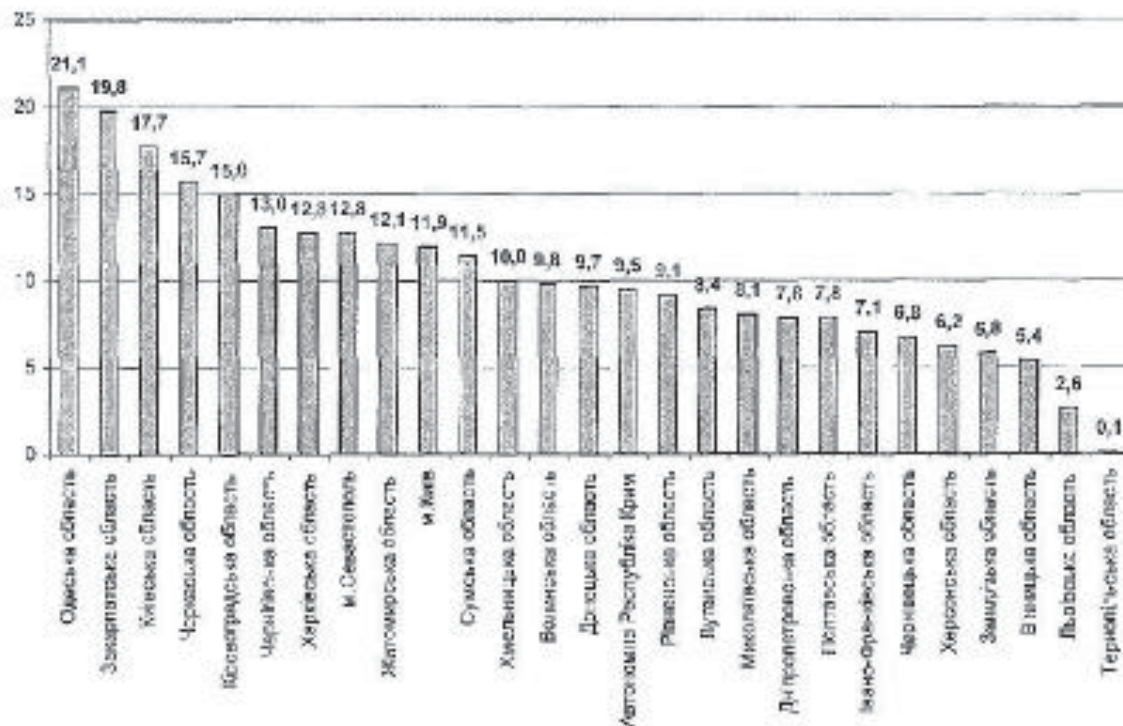


**Рис. 5. Надходження до місцевих бюджетів України субвенцій на виконання інвестиційних проектів у 2004 р., млн грн\***

\*Розраховано на основі даних Державного казначейства України.

Спостерігається нерівномірність розподілу зазначених субвенцій і в розрахунку на одного мешканця регіону (рис. 6). Найменше таких коштів на одну особу населення надійшло у Тер-

нопільській області - 0,1 грн, або в 211 разів менше, ніж в Одеській області, де аналогічний показник склав 21,1 грн. Відзначимо, що цей підхід до розподілу трансфертів на виконання інвестиційних проєктів продовжив раніше діючу практику перерозподілу фінансових ресурсів державних централізованих капіталовкладень між регіонами України.



*Рис. 6. Розподіл регіонів за обсягом субвенцій місцевим бюджетам на виконання інвестиційних проєктів з розрахунку на одного мешканця в 2004 р.\**

\*Розраховано на основі даних Державного казначейства України.

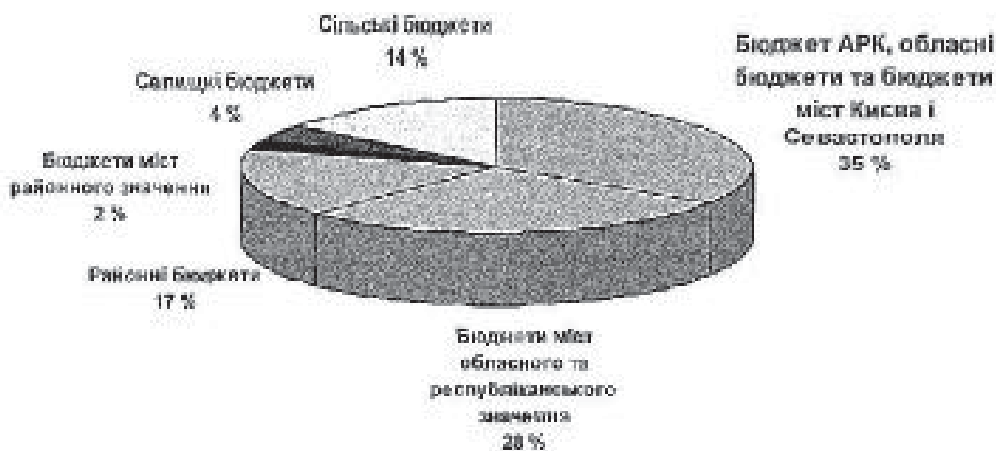
Безперечно, можна стверджувати, що негативний вплив непропорційного розподілу централізованих капіталовкладень, який мав місце до здобуття Україною незалежності, протягом кількох останніх років був ще більше посилений діями вітчизняної центральної влади. В умовах обмежених можливостей місцевих бюджетів це призвело до поглиблення диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів України. Так, у 2001 р. більше половини централізованих капітальних вкладень були виділені п'яти регіонам, а саме: місту Києву - 37 млн грн (29,8% виділеної суми), Закарпатській області - 11,8 млн грн (9,5%), Харківській - 10,7 млн грн (8,7%), Донецькій - 6,8 млн грн (5,5%) та Луганській - 4,8 млн грн (3,85) [58, с. 12]. Тобто більшу частину капітальних вкладень

було здійснено в економіку не депресивних територій, а навпаки - регіонів з високим рівнем розвитку.

Подібна тенденція збереглась і в 2002 році. Зокрема, найбільше коштів було виділено м. Києву - 27,1 млн грн (9,4% загального обсягу), Донецькій області - 21 млн грн (7,3%), Харківській - 19,2 млн грн (6,6%), Одеській - 17,1 (5,9%) та Дніпропетровській - 15,6 млн грн (5,4%).

Характеризуючи розподіл субвенції на виконання інвестиційних проектів за видами бюджетів, можна відмітити недостатньо високу частку даного трансферту, що була передана до місцевих бюджетів базового рівня. Так, сільським, селищним бюджетам та бюджетам міст районного значення у 2004 р. було виділено тільки 20% загального обсягу субвенцій (рис. 7). Натомість, до бюджетів АР Крим, обласних бюджетів та бюджетів міст Києва і Севастополя перераховано 35% загального обсягу таких коштів. Найбільша частка трансфертів на розвиток інвестиційних проектів до бюджетів базового рівня виділялася в Дніпропетровській області - 84,5%, Вінницькій - 82,0%, Житомирській - 73,9% та Автономній Республіці Крим - 71,8%.

На наш погляд, існує необхідність збільшення питомої ваги інвестиційних субвенцій, перерахованих до бюджетів місцевого самоврядування - сільських, селищних і міських бюджетів. Це матиме позитивний вплив на зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування і стане дієвим каталізатором соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.



*Рис. 7. Структура субвенцій, перерахованих до місцевих бюджетів України на виконання інвестиційних проектів у 2004 р. за видами бюджетів\*.*

\*Розраховано на основі даних Державного казначейства України.

Крім того, доцільно кардинально переглянути підходи щодо розподілу трансфертів з державного бюджету на виконання інвес-

тиційних проектів між окремими регіонами. При цьому потрібно не лише керуватися принципом справедливого, обґрунтованого та неупередженого розподілу коштів, але й враховувати необхідність усунення міжтериторіальних диспропорцій, які нагромаджувалися протягом багатьох років.

З урахуванням вищезазначеного, відмітимо, що для зміцнення ролі бюджету розвитку в соціально-економічному розвитку регіонів потрібно зміцнити та оптимізувати джерела його наповнення. З метою вирішення даної проблеми, на наш погляд, необхідно збільшити обсяг інвестиційних субвенцій, наданих місцевим бюджетам з державного бюджету; підвищити питому вагу тієї частини даних коштів, що перераховується до сільських, селищних і міських бюджетів; оптимізувати механізм виділення субвенцій з державного бюджету для інвестиційних потреб місцевого самоврядування; при розподілі таких трансфертів враховувати необхідність ліквідації наявних міжрегіональних диспропорцій.

На нашу думку, прозорості відбору інвестиційних проектів, реалізація яких буде фінансуватися за рахунок бюджетних коштів, сприятиме формування чіткої, належним чином обґрунтованої системи критеріїв. Враховуючи відповідність запропонованих проектів установленим критеріям пріоритетності бюджетного інвестування, можна буде визначати загальну суму балів, яку набере кожен з них, що дасть можливість об'єктивно оцінити проекти та прийняти зважене рішення щодо спрямування капітальних видатків. Конкурсний відбір проектів на основі вираженої в балах оцінки сприятиме покращенню прозорості та зрозумілості процедури пошуку найбільш доцільних об'єктів для бюджетного інвестування. Система конкурсного відбору проектів повинна забезпечити вкладення коштів бюджетів розвитку в ті з них, які характеризуються найвищими показниками соціально-економічної ефективності.

Конкурс з відбору інвестиційних проектів краще проводити в два етапи - на першому відбирати проекти, які відповідають встановленим обов'язковим критеріям; на другому - проводити ранжування запропонованих проектів відповідно до єдиної системи оцінок. При цьому інвестиційний проект, фінансування якого проводиться за рахунок коштів бюджету розвитку місцевого бюджету, на наш погляд, повинен відповідати таким основним вимогам:

- сприяти вирішенню проблеми, що є пріоритетною для територіальної громади;

- відповідати програмі соціально-культурного розвитку адміністративно-територіальної одиниці;
- забезпечувати високий економічний або соціальний ефект;
- сприяти покращенню якості життя членів територіальної громади;
- відповідати фінансовій спроможності місцевого бюджету;
- проект має бути позбавлений альтернативного джерела фінансового забезпечення, внаслідок чого його неможливо буде реалізувати без повного або часткового фінансування за рахунок місцевого бюджету.

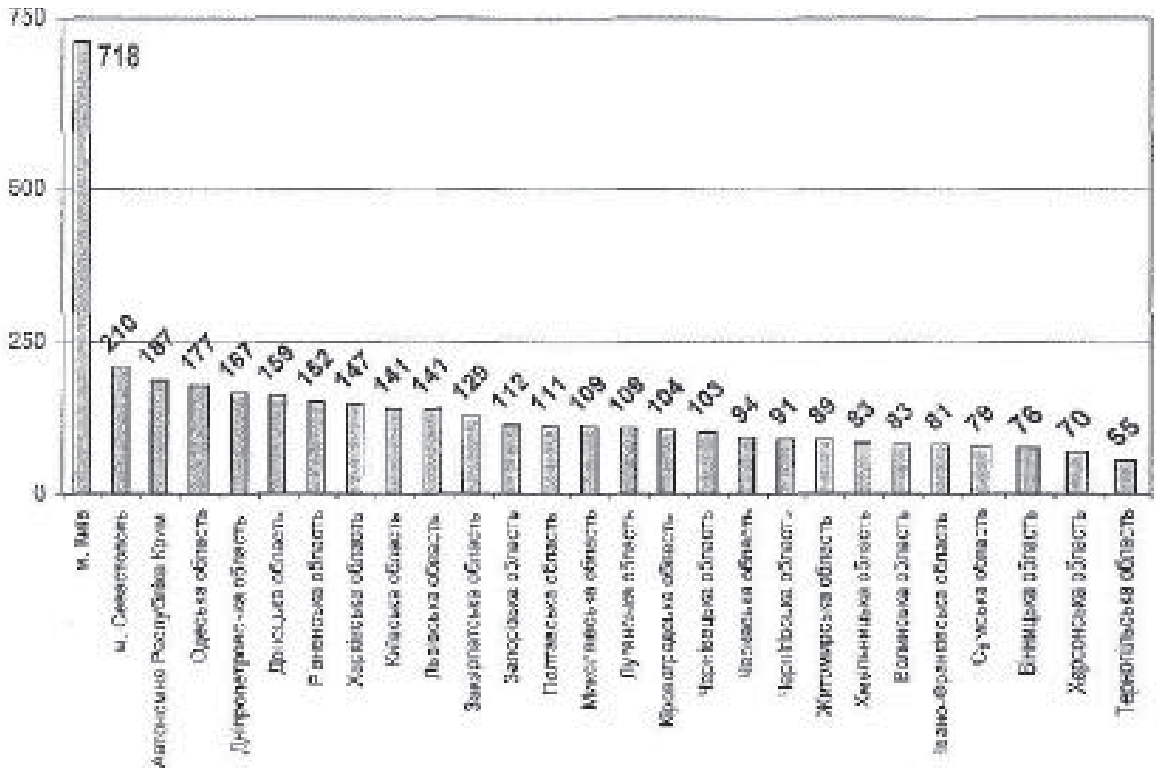
Незавершені проекти високого ступеня готовності повинні мати пріоритет перед новими. Якщо інвестиційний проект передбачає проведення капітального ремонту, то він повинен мати переваги перед проектом, який передбачає придбання основних фондів. При проведенні оцінки на другому етапі конкурсного відбору пріоритетними потрібно вважати й ті інвестиційні проекти, які передбачають залучення додаткових фінансових ресурсів з інших джерел.

Важливим атрибутом доцільного проекту є також його позитивний вплив на динаміку зайнятості населення, покращення стану навколишнього середовища.

Першим кроком до вирівнювання міжтериторіальних диспропорцій, на наш погляд, має стати визначення мінімального соціального стандарту. Орієнтація бюджетної політики держави на виділення регіонам фінансових ресурсів для забезпечення мінімальних соціальних стандартів матиме позитивний вплив на спроможність місцевих бюджетів здійснювати капітальні видатки і в цілому сприятиме покращенню соціально-економічного розвитку територій. Про необхідність вжиття заходів з метою вирівнювання можливостей регіонів інвестувати бюджетні кошти свідчить також разюча відмінність в обсязі здійснених ними капітальних видатків у розрахунку на одного жителя (рис. 8).

Якщо середнє значення показника капітальних видатків місцевих бюджетів, що припадають на одну особу населення, становило у 2004 р. 158,4 грн, то аналогічний показник для м. Києва складає 718 грн, м. Севастополя - 210 грн, Автономної Республіки Крим - 187 грн, Одеської області - 177 грн. Водночас у Тернопільській області на одного жителя припадає 55 грн капітальних видатків з місцевих бюджетів, у Херсонській - 70 грн, Вінницькій - 16 грн. Таким чином, досягнутий у м. Києві найбільш високий рівень у 13,1 раза перевищує найнижчий рівень Тернопільської області. В

цілому, у 21 області показники обсягу капітальних видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу населення є нижчими від середнього значення по країні.



**Рис. 8. Обсяг капітальних видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одного жителя України в 2004 р., грн\***

\*Розраховано на основі даних Державного казначейства України.

Для того, щоб обґрунтувати важливість видатків розвитку для соціально-економічного розвитку територій, у ході дослідження проведено розрахунок інтегральних показників розвитку регіонів. У табл. 18 показаний територіальний розподіл валової доданої вартості, виробництва товарів народного споживання, роздрібного товарообороту, наданих населенню послуг та вантажообороту автомобільного транспорту у 2003 році.

На наш погляд, дані показники значною мірою відображають масштаби економічної діяльності, а саме виробництво і реалізацію продукції, стан сфери послуг, торгівлі, транспорту. Як свідчать наведені дані, лідирують за більшістю показників Дніпропетровська та Донецька області, м. Київ; достатньо високі показники мають такі області, як Запорізька, Київська, Луганська, Львівська, Одеська, Полтавська, Харківська; найнижчі значення багатьох вибраних нами показників - в Івано-Франківській, Волинській, Закарпатській,

Кіровоградській, Тернопільській, Херсонській та Чернівецькій областях.

Таблиця 18

**Територіальний розподіл валової доданої вартості, виробництва товарів народного споживання, роздрібного товарообороту, наданих послуг населенню та вантажообороту у 2003 р. [70] (у % до сукупного обсягу)**

Назва регіону	Валової доданої вартості	Виробництва товарів народного споживання	Роздрібного товарообороту	Наданих населенню послуг	Вантажообороту авто-транспорту
Автономна Республіка Крим	2,95	2,48	3,53	6,87	2,39
Вінницька	2,60	3,74	2,54	1,58	3,29
Волинська	1,52	2,29	2,01	1,39	2,84
Дніпропетровська	8,84	7,42	8,87	7,23	6,97
Донецька	12,37	8,69	8,35	7,54	8,00
Житомирська	1,74	2,45	2,15	1,29	2,49
Закарпатська	1,57	1,39	2,92	1,27	3,05
Запорізька	4,22	8,12	4,09	3,78	6,57
Івано-Франківська	2,21	1,27	1,72	1,37	1,48
Київська	3,36	5,65	3,21	5,67	6,24
Кіровоградська	1,66	ІДО	1,70	1,21	1,45
Луганська	4,19	2,24	3,11	2,59	5,14
Львівська	4,20	4,48	6,17	5,36	6,37
Миколаївська	2,30	2,72	1,92	1,84	2,35
Одеська	5,28	4,44	5,07	6,67	3,52
Полтавська	3,82	4,16	3,02	1,95	4,42
Рівненська	1,70	0,90	1,98	1,44	2,90
Сумська	2,15	2,41	2,11	1,53	2,10
Тернопільська	1,29	1,55	1,45	1,35	1,57
Харківська	5,78	9,60	7,35	7,19	5,04
Херсонська	1,60	1,69	2,08	1,64	1,13
Хмельницька	1,93	1,80	2,06	1,67	4,13
Черкаська	1,89	3,47	2,08	1,73	2,66
Чернівецька	1,04	0,97	1,75	1,61	1,45
Чернігівська	1,88	4,55	1,98	1,27	1,83
м. Київ	17,23	10,15	15,93	21,68	10,02
м. Севастополь	0,68	0,27	0,85	1,28	0,60
Всього	100	100	100	100	100

За рахунок внеску лише двох областей - Дніпропетровської і Донецької та столиці у 2003 р. було забезпечено більш ніж третину валової доданої вартості в країні. Значним є внесок даних терито-



ріальних утворень у загальні обсяги роздрібного товарообороту, платних послуг. Поряд із цим багато областей, розташованих переважно на заході та півдні країни, значно відстають у своєму економічному розвитку від індустріально розвинутих східних областей.

Відмінності у рівнях економічного розвитку адміністративно-територіальних утворень України зумовлюють відмінності у забезпеченні населення соціально-культурними закладами, мережа яких сформувалась у результаті певного історичного періоду, проте сучасні можливості щодо їхнього утримання, головним чином, визначаються обсягами коштів, які акумулюються у місцевих бюджетах.

Ми вважаємо, що при визначенні рівнів соціально-економічного розвитку регіонів України з метою проведення вирівнювання їх соціально-економічного розвитку доцільно застосовувати інтегральний показник, за допомогою якого можна комплексно оцінити наступні найважливіші параметри: 1) валову додану вартість по регіонах у розрахунку на одну особу населення; 2) доходи місцевих бюджетів (без офіційних трансфертів) на одну особу населення; 3) грошові доходи населення одну особу; 4) рівень безробіття.

Застосування показника валової доданої вартості пояснюється тим, що на рівні регіонів України не розраховується валовий внутрішній продукт. Валова додана вартість визначається шляхом віднімання від випуску (вартості товарів і послуг, які є результатом виробничої діяльності) проміжного споживання. Для забезпечення порівнянності даних цей показник розрахований на одну особу населення. Обсяги податкових, неподаткових надходжень, доходів від операцій з капіталом, а також надходження до цільових фондів (у складі місцевих бюджетів) значною мірою визначаються рівнем економічного розвитку кожної території і тому мають бути використані при визначенні інтегрального показника. Розміри доходів населення в розрахунку на одну особу також певною мірою віддзеркалюють економічне і соціальне становище в кожному регіоні. Враховуючи сучасний стан тіньової економіки, саме обсяги грошових доходів, а не заробітної плати більш точно відображають рівень життя населення. Аналіз рівня та динаміки кількості безробітних показує, що ці показники також безпосередньо залежать від ступеня економічного та соціального розвитку регіонів.

У табл. 19 наведені інтегральні показники, розраховані нами на основі статистичних даних за 2003 р. з використанням нижче-

наведеної формули, рекомендованої для визначення депресивних та відсталих регіонів [34, с. 12]:

$$I_r = \frac{\sqrt[k]{\prod_{j=1}^k i_{rj}^{d_j}}}{\sum_{r=1}^n (L_r \sqrt[k]{\prod_{j=1}^k i_{rj}^{d_j}}) / \sum_{r=1}^n L_r}$$

де  $I_r$  - інтегральний показник рівня соціально-економічного розвитку  $r$ -того регіону;  $i_{rj}$  - частковий індекс для  $j$ -того фактору,  $r$ -того регіону (визначається як відношення розміру показників по кожному з регіонів до середнього рівня);  $d_j$  - ваговий коефіцієнт для  $j$ -того фактору (враховує вагомість кожного з факторів в оцінці територіальних дисбалансів);  $L_r$  - кількість населення  $r$ -того регіону;  $n$  - кількість регіонів;  $k$  - кількість факторів.

Вагомість факторів нами була визначена наступним чином:  $d_1$  (валова додана вартість у розрахунку на одну особу населення) = 0,40;  $d_2$  (доходи місцевих бюджетів без офіційних трансфертів у розрахунку на одну особу населення) = 0,2;  $d_3$  (грошові доходи населення в розрахунку на одну особу) = 0,2;  $d_4$  (рівень безробіття у 5 до економічно активного населення у віці 15-70 років) = 0,2.

Таблиця 19

### Розрахунок інтегральних показників соціально-економічного розвитку регіонів України в 2003 р.

Адміністративно-територіальні одиниці	Кількість населення на 01.01.2004	Валова додана вартість		Доходи бюджетів без офіційних трансфертів		Грошові доходи населення		Рівень безробіття до економічно активного населення у віці 15-70 років		Інтегральний показник
		грн на особу	індекс	грн на особу	індекс	грн на особу	індекс	%	індекс	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Автономна Республіка Крим	1996372	2979	0,703	548	1,151	2712	0,809	6,7	0,74	0,9608
Вінницька	1729151	3019	0,712	289	0,607	3089	0,922	5,6	0,62	0,9279
Волинська	1046060	2943	0,694	270	0,567	2852	0,851	12,1	1,33	0,9628
Дніпропетровська	3499542	5090	1,201	575	1,208	3584	1,069	7,4	0,81	1,0335

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Донецька	4708029	5263	1,242	523	1,099	3519	1,050	8	0,88	1,0344
Житомирська	1360613	2570	0,606	272	0,571	2978	0,888	12,8	1,41	0,9595
Закарпатська	1248284	2557	0,603	275	0,578	2453	0,732	7	0,77	0,9089
Запорізька	1891809	4498	1,061	557	1,170	3660	1,092	10,4	1,14	1,0352
Івано-Франківська	1395096	3213	0,758	279	0,586	2657	0,793	12,1	1,33	0,9679
Київська	1788098	3780	0,892	402	0,845	3531	1,053	9,9	1,09	0,9977
Кіровоградська	1093609	3025	0,714	301	0,632	2912	0,869	10	1,1	0,9564
Луганська	2468020	3394	0,801	367	0,771	3057	0,912	9,2	1,01	0,9719
Львівська	2579941	3277	0,773	358	0,752	3042	0,908	10,5	1,15	0,9756
Миколаївська	1239691	3739	0,882	435	0,914	3039	0,907	12,8	1,41	1,0091
Одеська	2418973	4391	1,036	492	1,034	2845	0,849	5,4	0,59	0,9859
Полтавська	1582679	4825	1,138	454	0,954	3374	1,007	8,3	0,91	1,0170
Рівненська	1163088	2963	0,699	309	0,649	2935	0,876	12,5	1,37	0,9720
Сумська	1259525	3401	0,802	349	0,733	3069	0,916	11,9	1,31	0,9866
Тернопільська	1123351	2313	0,546	229	0,481	2449	0,731	13	1,43	0,9384
Харківська	2851059	4070	0,96	484	1,017	3310	0,988	9,6	1,05	1,0085
Херсонська	1148379	2797	0,66	299	0,628	2638	0,787	11,7	1,29	0,9560
Хмельницька	1397977	2773	0,654	280	0,588	2867	0,855	13,3	1,46	0,9673
Черкаська	1368822	2764	0,652	332	0,698	2802	0,836	11,2	1,23	0,9588
Чернівецька	911523	2321	0,548	282	0,592	2289	0,683	10	1,1	0,9214
Чернігівська	1198275	3108	0,733	315	0,662	3111	0,928	10,2	1,12	0,9652
м. Київ	2597723	13456	3,174	1635	3,435	5017	1,497	4,8	0,53	1,2515
м. Севастополь	376390	3684	0,869	636	1,336	2695	0,804	6,7	0,74	0,9895
Всього	47442079	102213		11547		82486		263		
В середньому		4239		476		3352		9,1		

Групування регіонів із застосуванням розрахованих інтегральних показників дало підставу для їх об'єднання в наступні чотири групи:

Територія високого розвитку з особливим статусом столиці держави (інтегральний показник більше 1,25) - м. Київ.

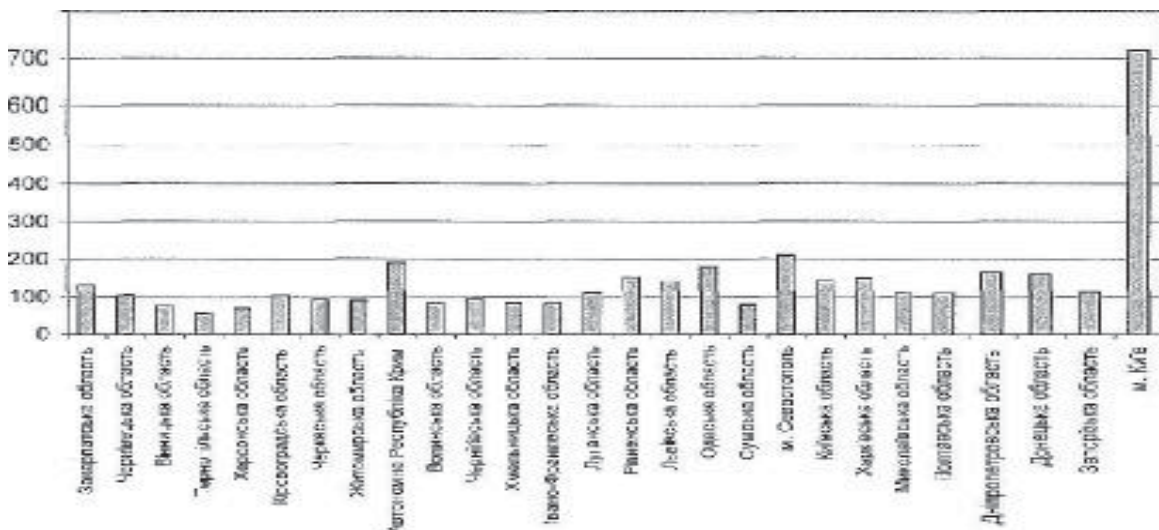
Високорозвинені регіони (інтегральний показник від 0,99 до 1,03) - Запорізька, Донецька, Дніпропетровська, Полтавська, Миколаївська, Харківська, Київська області, м. Севастополь.

Регіони із середнім рівнем розвитку (інтегральний показник від 0,95 до 0,98) - Автономна Республіка Крим, Одеська, Сумська, Івано-Франківська, Луганська, Львівська, Волинська, Житомирська, Кіровоградська, Рівненська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська та Чернігівська області.

Регіони, які відстають у розвитку (інтегральний показник до 0,95) - Вінницька, Закарпатська, Тернопільська і Чернівецька області.

Проведене дослідження виявило значну відмінність соціально-економічного розвитку регіонів. З метою вирівнювання можливостей населення одержувати рівні суспільні блага в будь-якому регіоні держава повинна проводити політику сприяння розвитку регіонів з гіршими показниками соціально-економічного стану. Однак

аналіз обсягу капітальних видатків, здійснених в регіонах у розрахунку на одну особу населення, переконливо свідчить про відсутність такої політики (рис. 9).



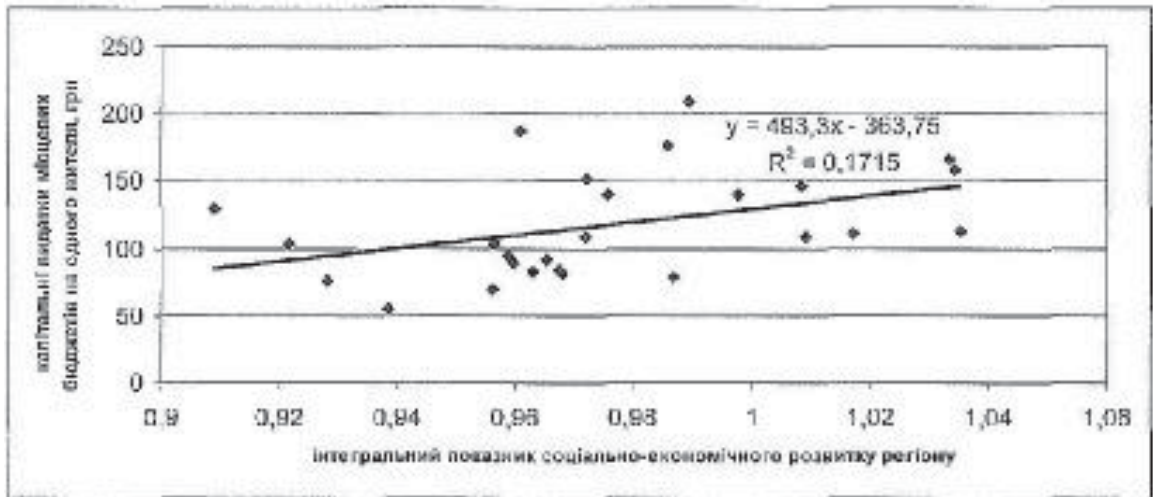
*Рис. 9. Капітальні видатки місцевих бюджетів на душу населення по регіонах, прорангованих у порядку зростання інтегрального показника соціально-економічного розвитку\*.*

\*Розраховано на основі даних Державного казначейства України.

Як видно з рис. 9, насправді спостерігається зовсім інша ситуація: більш розвинені регіони здійснюють більші обсяги інвестування.

Проведений кореляційний аналіз вищенаведених даних виявив високу залежність інтегрального показника соціально-економічного розвитку та обсягу капітальних видатків місцевих бюджетів (коефіцієнт кореляції становив 0,875). Для того, щоб уникнути спотворення порівняльних даних по регіонах України показниками м. Києва, які суттєво відрізняються від інших, ми провели дослідження без їх урахування. В результаті розрахований коефіцієнт кореляції становив 0,414, що свідчить про помірний позитивний зв'язок показника розвитку території та обсягу капітальних видатків місцевих бюджетів, розрахованих на одного жителя.

Спроможність здійснювати капітальні видатки органів самоврядування визначається ступенем їх фінансової самостійності, яка значною мірою залежить від питомої ваги міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів. Це підтверджують результати кореляційного аналізу (рис. 10).

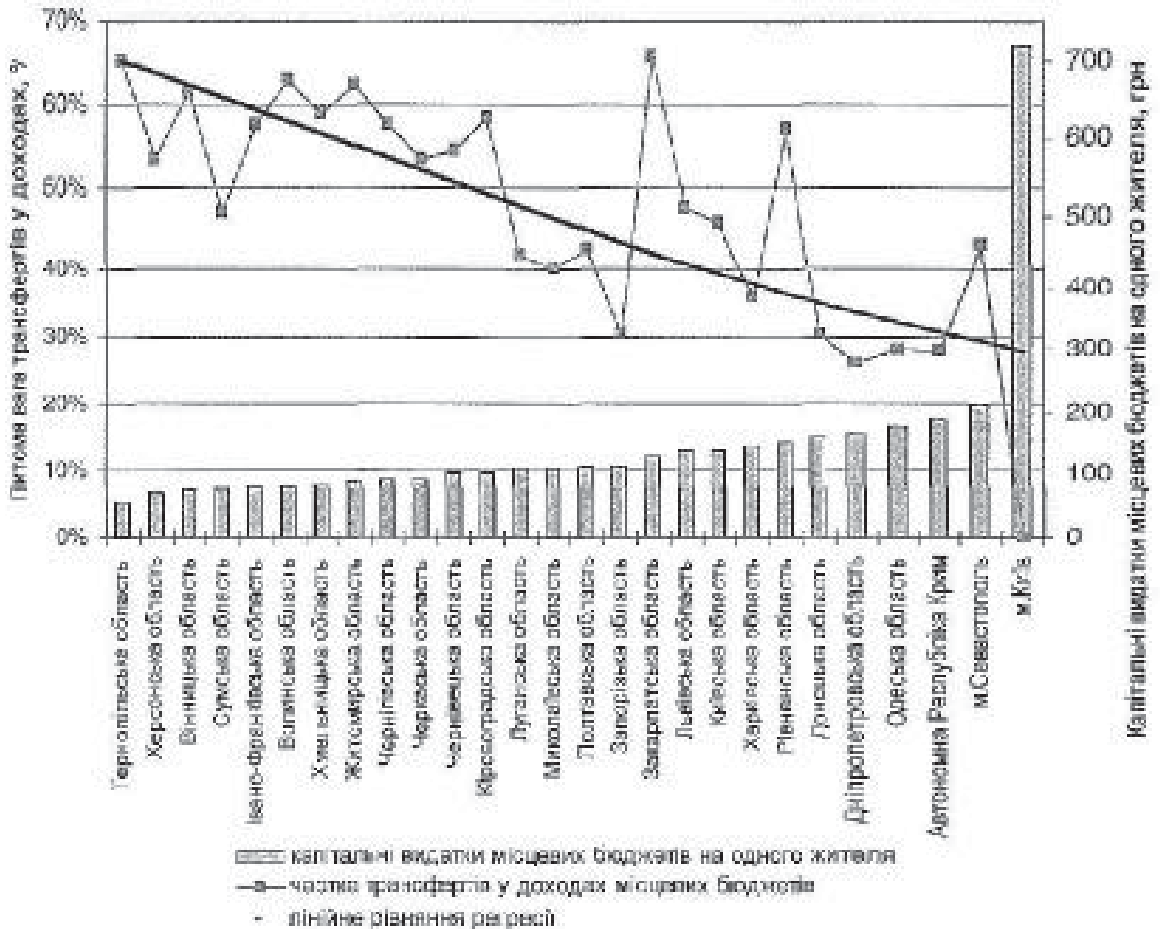


**Рис. 10. Залежність інтегрального показника соціально-економічного розвитку регіонів та обсягу капітальних видатків місцевих бюджетів.**

Як видно з рис. 10, коефіцієнт кореляції між часткою трансфертів у доходах місцевих бюджетів та обсягом капітальних видатків на одну особу становить  $-0,818$ . Це свідчить про міцний зворотний зв'язок між названими факторами. Дослідження демонструє, що регіони, в яких питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів є більшою, як правило, спрямовують на капітальні видатки менші суми коштів.

Аналогічний зв'язок спостерігається також між обсягом капітальних видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одного жителя та розміром міжбюджетних трансфертів на одну особу (рис. 11). В регіонах, де на душу населення припадає більша сума трансфертів, як правило, менше витрачається капітальних видатків на одного мешканця. Коефіцієнт кореляції між вказаними показниками становить  $-0,817$ , що підтверджує наявність тісного зворотного зв'язку.

Отже, існуюча система міжбюджетних трансфертів не забезпечує вирівнювання можливостей регіонів здійснювати капітальні видатки. Така ситуація загрожує посиленням міжтериторіальних диспропорцій у майбутньому. Тому, на наш погляд, необхідно створити фонд соціально-економічного розвитку депресивних регіонів. Встановлення обґрунтованих, чітких та прозорих критеріїв розподілу ресурсів даного фонду відповідно до пріоритетних цілей державної регіональної політики сприятиме послабленню відмінностей у рівнях розвитку територій.



**Рис. 11. Питома вага трансфертів у доходах місцевих бюджетів та капітальні видатки місцевих бюджетів на одного жителя в 2004 р.**

Відповідно до сказаного вище, з метою посилення впливу капітальних видатків місцевих бюджетів на соціально-економічний розвиток регіонів, на нашу думку, необхідно забезпечити виконання таких основних завдань:

- систематизувати збір інформації про стан та рух основних фондів, які перебувають у власності територіальних громад;
- узгодити планування капітальних видатків місцевих бюджетів із програмою соціально-економічного розвитку регіону;
- посилити вплив органів місцевого самоврядування на відбір інвестиційних проектів, які виконуються за рахунок цільових трансфертів з державного бюджету;
- забезпечити планування видатків розвитку місцевих бюджетів з урахуванням чітких та обґрунтованих критеріїв пріоритет-

ності, що сприятиме фінансуванню за рахунок бюджету тих проєктів, які дозволяють вирішити найважливіші проблеми територіальної громади;

- при формуванні бюджетів розвитку надати пріоритетний статус тим інвестиційним проєктам, які спрямовані на вирішення проблеми бідності населення та підвищення якості життя територіальної громади;

- відбір об'єктів для бюджетного інвестування здійснювати за результатами конкурсу на основі вираженої в балах оцінки;

- запровадити практику планування бюджету розвитку на трирічну перспективу, оскільки тривалість спорудження капітальних об'єктів, як правило, перевищує один рік;

- посилити соціальне спрямування капітальних видатків місцевих бюджетів;

- включити до складу бюджету розвитку всі капітальні видатки місцевих бюджетів, що дасть змогу застосовувати єдині підходи до їх планування, моніторингу та контролю;

- запровадити єдині загальнодержавні стандарти соціальних послуг та забезпечити їх врахування у процесі планування видатків розвитку місцевих бюджетів;

- здійснювати постійний моніторинг реалізації інвестиційних проєктів та аналіз їх впливу на розвиток регіону;

- запровадити комплексну оцінку соціально-економічної ефективності інвестиційних проєктів на основі використання системи кількісних та якісних показників;

- запровадити метод програмно-цільового бюджетування, який дозволить здійснювати оцінку ефективності використання коштів бюджетів розвитку шляхом порівняння цілей, які планувалися, з фактично досягнутими;

- створити фонд соціально-економічного розвитку депресивних регіонів та встановити обґрунтовані, чіткі й прозорі критерії розподілу його ресурсів з метою зменшення відмінностей у рівнях розвитку територій.

Фінансування капіталовкладень сільських, селищних бюджетів та бюджетів міст районного значення може здійснюватися за рахунок цільових трансфертів центрального уряду. На сьогодні інвестиційні субвенції, що надаються з державного бюджету обласним бюджетам для їх подальшого розподілу серед бюджетів місцевого самоврядування, залишаються одним з реальних джерел формування бюджетів розвитку місцевих бюджетів. Утім, слід зауважи-

ти, що такі державні інвестиції спрямовані на вирішення критичних проблем життєдіяльності того чи іншого регіону і не можуть розглядатись як капіталовкладення, що здатні в середньо- чи довгостроковому періоді вплинути на підвищення інвестиційної привабливості чи подолання депресивності окремих територій. Реалізація місцевими органами влади інвестиційних проектів є непростим завданням. Необхідно здійснити грамотний вибір проектів, передбачивши порядок гарантії повернення позикових коштів.

Надання центральним урядом цільових трансфертів може здійснюватись у різний спосіб. Умовні (цільові) трансферти поділяються на два види: фіксовані (непайові) та часткові (пайові). Фіксований (непайовий) трансферт - це визначена сума коштів на фінансування певних видатків субнаціонального органу управління, що надається незалежно від того, чи будуть використовуватись на фінансування програми власні кошти цього органу.

Часткові (пайові) трансферти надаються з двома умовами: 1) призначаються виключно на фінансування витрат, визначених надавачем трансферту; 2) надаються одержувачу тільки як доповнення до його власних коштів, які використовуються на ті ж цілі, що й трансферт. Використання цього інструменту є доцільним для заохочення місцевих органів фінансувати певні програми. Водночас, це спонукає місцеві органи до перевитрачання коштів за програмами, на які надаються трансферти, за рахунок недофінансування інших програм, що "призведе до відхилень від оптимальної структури державних витрат" [64, с. 263].

Якщо надавач часткового (пайового) трансферту визначає частку загальних витрат програми, що фінансується за рахунок трансферту, - це закритий (обмежений) трансферт. Якщо встановлюється лише співвідношення наданої трансфертом суми до суми, вкладеної за рахунок власних коштів одержувача, не обмежуючи при цьому обсяг трансферту, такий трансферт є відкритим (необмеженим).

Надання відкритих (необмежених) трансфертів є доцільним для заохочення місцевих органів вкласти власні кошти у фінансування певних програм. Проте застосування цього інструменту приводить і до негативних наслідків. Окрім перевитрати коштів на фінансування одних програм, про що вже йшлося, ускладнюється планування бюджету надавача через невизначеність загального розміру трансферту. Можливість отримання органами місцевого самоврядування закритих (обмежених) трансфертів може спону-



кати їх фінансувати капіталоемні проекти, не враховуючи можливості бюджету в майбутньому фінансувати поточні витрати на експлуатацію [64, с. 58-59].

В Україні цільові субвенції на фінансування інвестиційних проектів надаються центральним урядом бюджету АРК та обласним бюджетам для їх подальшого перерозподілу між бюджетами місцевого самоврядування. Слід відмітити незначну питому вагу субвенцій на виконання інвестиційних проектів у загальній сумі міжбюджетних трансфертів, що передаються з центрального бюджету до місцевих бюджетів, - лише 1,95 у 2003 р., вони становлять лише 0,85 [12] доходів місцевих бюджетів, що можна розцінювати як негативне явище, оскільки у переважній більшості місцевих органів недостатньо власних ресурсів для фінансування інвестиційних проектів.

Незначні суми інвестиційних субвенцій є наслідком обмеженості ресурсів державного бюджету, проте задля підтримання збалансованого розвитку окремих територій необхідно посилити їх вагу. У цьому контексті доцільно звернутися до досвіду інших країн, де часто певні доходи спеціально визначаються джерелами фінансування трансфертів на інвестиційні цілі для місцевих органів.

Так, у Франції загальна дотація на устаткування призначена для підтримки інвестиційних витрат регіонів і поділяється на дві частини: основну, яка покриває фіксований відсоток від загальної суми інвестицій, та додаткову, яка надається у вигляді надбавок бюджетам, що мають недостатню податкову базу. Джерелом формування фонду для надання дотації на устаткування є частка ПДВ. За рахунок надходжень від цього податку місцевим органам також надається компенсація ПДВ, призначена для відшкодування видатків місцевих бюджетів на сплату ПДВ, яким обкладаються інвестиції.

Отже, впорядкування процесів надання місцевим бюджетам субвенцій на виконання інвестиційних проектів може сприяти реальному наповненню бюджетів розвитку, збільшенню інвестицій та спрямуванню їх на реалізацію соціально значущих проектів.

## РОЗДІЛ 4 СУЧАСНІ ПРОЦЕСИ РЕФОРМУВАННЯ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

### ***4.1. Проблеми та напрями удосконалення системи міжбюджетних відносин у європейських країнах***

У контексті необхідності прискорення реформ у різних сферах суспільного життя в Україні та вибору європейського вектора розвитку постає нагальна потреба здійснити коригуючі дії стосовно системи міжбюджетних відносин. Варто зазначити, що з часів здобуття незалежності відбулося становлення системи міжбюджетних відносин та їх одночасне вдосконалення з метою пристосування до поточних потреб та пріоритетів міжбюджетного регулювання. Однак зміни, яких зазнавала система міжбюджетних відносин у 90-ті рр. минулого століття, не мали системного характеру, були непослідовними та недостатньо науково обґрунтованими, не мали належного інституційного забезпечення. Більш повне законодавче унормування системи міжбюджетних відносин здійснено в 2001 р. з ухваленням Бюджетного кодексу. Аналіз практики регулювання міжбюджетних відносин з того часу дає змогу виявити неврегульовані питання та проблеми, що потребують вирішення. Реформування адміністративно-територіального устрою країни актуалізує модернізацію системи міжбюджетних відносин, оскільки її параметри виступають одним із ключових чинників формування функціонально та фінансово спроможного місцевого самоврядування. Для розробки концепції подальшого реформування цієї сфери варто вкотре звернутись до зарубіжного, насамперед європейського досвіду, акцентуючи увагу на послідовності здійснення основних реформ та подальшого коригування реформованої системи за результатами її функціонування в нових умовах.

У фінансовій науці досить ґрунтовно опрацьовано досвід різних країн стосовно особливостей побудови систем міжбюджетних відносин. Зокрема, у межах цього дослідження доцільно звернутись до праць В.Гутника та А.Оттнада [16], Т.Ларссона, К.Номдена та Ф.Петітвілля [56], В.Лексина та О.Швецова [39], С.Слухая [68] та ін. Втім, у роботах цих авторів не міститься системного узагальнення процесів реформування міжбюджетних відносин у різних країнах, не акцентується увага на спільних напрямках та ха-

рактиках цих процесів. Зазначене зумовлює актуальність детального дослідження вказаних питань. 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, встановити можливість використання зарубіжного досвіду при здійсненні подальших реформ в Україні.

Розглядаючи будь-які процеси суспільних перетворень у різних країнах, необхідно розрізняти останні за характером та глибиною реформ: країни, в яких відбувались і відбуваються внутрішньо-системні зміни, і країни, в яких зміни призводять до заміни самої системи, тобто системної трансформації країни. Стосовно міжбюджетних відносин у першій групі країн 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 повноважень, фінансування переданих державними органами повноважень тощо. У трансформаційних країнах реформування міжбюджетних відносин відбувалось одночасно з докорінними змінами у бюджетній, податковій системах, становленням інституту місцевого самоврядування, у деяких - зі зміною адміністративно-територіального устрою, в сукупності “покликаних сприяти переходу до ринкового господарства й багатопартійної демократії” [8, с. 26].

В аспекті продекларованих намірів українського політикуму щодо швидкого інтегрування до Європейського Союзу корисно простежити характер та напрями нещодавніх реформ міжбюджетних відносин у країнах - членах ЄС. Необхідно зазначити, що ці реформи відбувались в загальному контексті реформування систем державного управління та місцевого самоврядування з метою посилення регіонального рівня управління та створення “Європи регіонів”. 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 регіональних утворень, але й муніципальних. Більшість країн ЄС, раніше чи пізніше, пройшли етап децентралізації: політичної (зміна виборчих систем, перехід до прямих виборів місцевих і регіональних органів самоврядування та їх посадових осіб), фіскальної (перерозподіл повноважень та фінансових ресурсів на користь органів місцевого самоврядування).

Відрізняючись за часом початку та інтенсивністю проведення реформ, країни ЄС схожі за стратегічними напрямками та послідовністю перетворень. Спільним для більшості держав був перерозподіл функціональних повноважень між центральним урядом та органами місцевого самоврядування різних рівнів на користь останніх, керуючись загально визнаним у Європі принципом субсидіарності. До місцевого самоврядування передавались функції щодо надання основних суспільних послуг, зокрема у сфері освіти, охорони здоров'я, довкілля, культури, вирішення питань місцевого розвитку. Передача цих функцій супроводжувалась внесенням змін до чинного законодавства та прийняттям нових актів з питань місцевого самоврядування. Одночасно в деяких країнах відбувалась адміністративно-територіальна реформа, що позначилась реорганізацією муніципалітетів (у Бельгії, Данії, Греції), створенням регіонального рівня самоврядування (у Бельгії, Греції, Іспанії, Ірландії, Італії) [56]. 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 передавались загальнодержавні податки (в Ірландії). Такі зміни в податкових системах призвели до збільшення частки місцевих і регіональних податків у доходах місцевого самоврядування. Реформи систем фінансового вирівнювання стосувались, головним чином, наголосу на безумовних (нецільових) дотаціях місцевому самоврядуванню, призначення яких не обмежується конкретними завданнями.

Таким чином, дослідження процесів реформування міжбюджетних відносин у країнах ЄС дозволяє накреслити наступну послідовність здійснюваних перетворень. Багато країн стартували з реформування системи територіальної організації влади та муніципальної реформи. Відповідно до нового адміністративно-територіального устрою здійснювали перерозподіл функціональних повноважень між центральним урядом та рівнями місцевого самоврядування. Залежно від виконуваних функцій відбувалось розмежування джерел фінансування та закріплення фіскальних повноважень за певним рівнем управління. Наступний етап змін торкався вдосконалення системи фінансового вирівнювання.

При цьому варто зазначити, що пройдений країнами ЄС процес реформування за описаними етапами не означає побудови назавжди ефективної системи міжбюджетних відносин. Після здійснення цього циклу реформ започатковуються дискусії щодо здійснення подальших перетворень. Останнє дозволяє стверджувати, що міжбюджетні відносини є надзвичайно динамічною системою, яка зазнає частих змін під впливом низки факторів: реформи адміністративно-територіального устрою, податкової системи, процесів федералізації, регіоналізації та європейської інтеграції.

Втім, проходження розглянутого циклу реформування не призвело до зрівнювання фіскальних позицій органів місцевого самоврядування в країнах ЄС. І сьогодні деякі країни визнаються більш централізованими, інші - більш децентралізованими. Причинами є різні стартові умови і тривалість реформування (деякі країни почали втілювати зміни ще в 1970-ті роки (Данія), тоді як інші лише в 1990-ті (Італія, Нідерланди, Фінляндія)). Динаміка показників частки субнаціональних органів управління в доходах і видатках державного сектора була різною: відносно стабільна в невеликій групі країн (Данія, Бельгія, Нідерланди, Німеччина); з тенденцією до зниження (у Швеції, Швейцарії і Великій Британії), що пояснюється або зрушенням загалом суспільного сектора (як приватизація муніципальної власності у Фінляндії), або політикою загального скорочення державних видатків (у Швеції); з тенденцією до збільшення у країнах Південної Європи (Іспанії, Португалії), менше - в Італії, Франції, Ісландії та Люксембурзі [39, с. 73-74].

Сьогодні в багатьох країнах тривають дискусії щодо необхідності поглибити децентралізацію у напрямі збільшення фіскальної автономії місцевого самоврядування [93]. Таким чином, країни ЄС стоять перед новою хвилею реформування, що, на думку фахівців, відзначатиметься подальшим посиленням регіонального рівня управління та паралельністю процесів децентралізації у відносинах центр - регіони і централізації у відносинах регіони - муніципалітети.

У країнах Центральної та Східної Європи одним із провідних напрямів суспільних трансформацій стала демократизація, зокрема посилення місцевого самоврядування, особливо його базового рівня - муніципалітетів. Органи місцевого самоврядування більше не виступають як агенти з виконання фіскальних планів центрального уряду, натомість автономно здійснюють власні, визначені законом, повноваження [84, с. 423]. Поміж країн цього регіону практика перехідного періоду в Угорщині у багатьох випадках може

слугувати моделлю для інших країн, у яких відбувається перерозподіл фіскальних повноважень між центром та органами управління субнаціональних рівнів. Угорщина практично першою створила законодавчу основу для функціонування органів місцевого самоврядування, побудовану на принципах Європейської Хартії місцевого самоврядування, що включає закони: “Про місцеве самоврядування” (1990), “Про вибори в органи місцевого самоврядування” (1990), “Про завдання і повноваження органів місцевого самоврядування” (1991), “Про столицю та її райони” (1991). Основними кроками реформування системи місцевого самоврядування був поділ муніципалітетів і практично повернення до старої системи муніципалітетів (до соціалізму), зміна принципів формування районних органів (перехід від обрання муніципальними органами до прямого голосування виборцями).

Одночасно відбувалось формування фінансової та матеріальної основи місцевого самоврядування, були прийняті закони “Про місцеві податки” (1990), “Про передачу майна” (1991). Система доходів місцевого самоврядування включає шість типів поточних доходів: трансферти від центрального уряду, закріплені загальнодержавні податки, трансферти з фонду соціального захисту на фінансування медичних послуг, власні податки і збори, прибутки від господарської діяльності, надходження від приватизації майна. Пізніше прийняті закони “Про банкрутство органів місцевого самоврядування” (1996), “Про управління боргами” (1996) унормували боргові відносини органів місцевого самоврядування та створили передумови для розвитку муніципального кредитного ринку. На сьогодні місце органів місцевого самоврядування в державному секторі економіки характеризується такими показниками: видатки нараховують близько 20% видатків державного сектора; на інвестиції органів місцевого самоврядування припадає 35%; питома вага місцевих податків у структурі загальних доходів - 20%, частка у ВВП - 3% [83].

Аналізуючи перебіг політичних дискусій в Угорщині, варто відзначити, що лунають думки про неспроможність органів місцевого самоврядування мобілізувати достатні доходи для фінансування своєї діяльності та неспрацювання фундаментальних принципів системи міжбюджетних відносин, зафіксованих у законах. Таким чином, хоча Угорщина і стала моделлю для інших країн з перехідною економікою їй ще необхідно провести реформи для посилення місцевих фінансів, переглянути функції та повноваження

між органами управління субнаціонального рівня, удосконалити систему трансфертів з центру.

На відміну від Угорщини, Словаччина є найменш децентралізованою країною в Центральній та Східній Європі. Хоча органи місцевого самоврядування були створені ще в 1990 р., вони мають дуже обмежені повноваження. Їх видатки становлять лише 7% загальних видатків державного сектора. Доходи органів місцевого самоврядування складаються з розподілених доходів (37% загальних доходів), неподаткових доходів (36%), трансфертів центрального уряду (19%) і запозичень (8%) [84].

Незначна вага видатків органів місцевого самоврядування пояснюється існуванням на проміжному рівні управління державних адміністрацій з власними бюджетами і повноваженнями з надання суспільних послуг. У 2000 р. в Словаччині ухвалено законодавчі акти з метою здійснення децентралізації та регіоналізації. Однак не було досягнуто політичної згоди щодо низки суттєвих питань: скільки повноважень і ресурсів необхідно передати нижчим рівням управління та яким саме рівням, яку фінансову структуру обрати для децентралізованої системи. Неузгодженість позицій окремих політичних сил стосовно цих питань загальмувала розгортання процесів децентралізації.

Корисні уроки можна почерпнути з досвіду реформування міжбюджетних відносин у Польщі, що відбувалось одночасно з реформою системи державного управління та територіальної організації влади. Дотримуючись наміру децентралізувати державне управління, зусилля реформаторів, насамперед, були зосереджені на створенні незалежного базового рівня територіального устрою країни - гміни [65, с. 10]. Фінансова самостійність гмін забезпечувалась положеннями закону "Про місцеві доходи" (1990), згідно з яким встановлювався перелік власних та закріплених податків.

Наприкінці 1990-х рр. у Польщі були створені нові самоврядні одиниці проміжного рівня - повіти та реорганізовано воєводства зі зменшенням їх кількості й створенням самоврядних структур на регіональному рівні [65, с. 12]. Варто зазначити, що створенню повітів передувало тривалий період консультацій (протягом 1993-1998 рр.) щодо визначення меж та адміністративних центрів нових утворень. Після формування повітів продовжувався розгляд звернень зі зміни новоствореної системи та вносились відповідні коригування. Водночас зі змінами в адміністративно-територіальному устрої реформувалась система розподілу повноважень та фінансів.

Так, згідно із законом “Про доходи місцевих урядів” (1998) було визначено джерела доходів повітів та воєводств, не зачіпаючи дохідної бази гмін. Втім, органи самоуправління повітів та воєводств залишаються значно залежними від трансфертів центрального уряду і мають низьку частку власних доходів. Останнє визнається найсуттєвішою проблемою чинної системи міжбюджетних відносин, що потребує вирішення.

Порівняно з іншими трансформаційними країнами, у багатьох країнах СНД реформування міжбюджетних відносин ускладнилось такими внутрішньополітичними чинниками, як політична неконсолідованість суспільства та перманентність конфліктів між виконавчою і законодавчою гілками влади. Наслідком невирішеності цих проблем стало відносно гальмування процесу формування нової системи міжбюджетних відносин, відставання від інших трансформаційних країн Центральної та Східної Європи [68, с. 75].

Проаналізувавши вітчизняний досвід реформування міжбюджетних відносин, можна зазначити, що в Україні не спостерігається ознак, тенденцій і послідовності реформ, притаманних іншим країнам. Зазначене дозволяє зробити припущення про непослідовність, необґрунтованість та ситуативний характер окремих заходів реформування в Україні. Причин цьому можна назвати багато. Це і відсутність практики законотворення в умовах незалежності держави, і невизначеність щодо вибору моделі побудови державних фінансів та ступеня її централізації, і слабкість інституту місцевого самоврядування, і недостатність теоретичного осмислення сутності процедур та механізмів організації міжбюджетних відносин, і багато інших. На сьогодні виникла думка, що можливо потребує вдосконалення і сама конституційна модель організації міжбюджетних відносин в Україні. З’явилось розуміння, що реформу міжбюджетних відносин неможливо відокремлювати від заходів з реформування інших сфер державного управління.

Тому перед здійсненням подальших перетворень доцільно переглянути практику функціонування в чинних законодавчих рамках, виявити неврегульовані питання, а також ті, що викликають критику з боку практиків і науковців, розробити детальну програму реформування, закріпивши її відповідними державними рішеннями. 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 відповід-



ної концепції, але й чітке додержання її положень при подальшому впровадженні як на законодавчому рівні, так і на рівні її практичного виконання.

Отже, зважене використання досвіду європейських країн з реформування міжбюджетних відносин дозволить виробити для України чіткий алгоритм подальших заходів з удосконалення цієї сфери бюджетних відносин, що може в багатьох випадках повторювати послідовність перетворень в інших країнах, відрізняючись лише за глибиною та масштабами реформ.

Протягом останніх двох десятиріч більшість країн світу виявляють глибоке зацікавлення у здійсненні децентралізації управління. У розвинених країнах децентралізація є ефективним інструментом, що застосовується для реорганізації уряду з метою надання суспільних послуг у найбільш ефективний спосіб. Країни, що розвиваються, переходять до децентралізації управління, щоб позбутись неефективності та неекономічності надання суспільних послуг, макроекономічної нестабільності, а також для прискорення процесу економічного зростання. За даними Світового банку, 63 із 75 трансформаційних країн та великих країн, що розвиваються, у середині 1990-х рр. здійснили кроки в напрямі децентралізації [78].

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, тим самим, оперативності роботи органів державного управління. Підвищення ролі органів місцевого самоврядування у процесі прийняття рішень щодо вибору послуг, які надаються на місцях, дозволить забезпечити найбільш адекватний їхній набір.

Фіскальна децентралізація - це процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і локальним рівнями управління. Основою ідеї фіскальної децентралізації був американський економіст Ч. Тібу. На його думку, саме фіскальна децентралізація дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування і забезпечення населення суспільними товарами й послугами. Предметом фіскальної децентралізації виступає єдина система державних фінансів та єдині правила оподаткування, розробки й виконання бюджету.

Децентралізація є ключовим виміром переходу від командної до ринкової економіки. Як надзвичайно широкий економічний процес фіскальна децентралізація включає не тільки перегляд структури податків і трансфертів, упорядкування видаткових повноважень, але й зміну ролі та місця органів управління в економіці. Майже в усіх країнах, в яких функціонувала командна економіка, прийшли до розуміння того, що загальний рівень діяльності державного сектора повинен бути скорочений з одночасним посиленням місцевого самоврядування, як одного з вирішальних інститутів демократії.

Загальне поняття фіскальної децентралізації включає політичні, економічні та інституціональні аспекти організації міжбюджетних відносин і охоплює широкі сфери діяльності - від ефективності функціонування державних інститутів та розвитку стабільної фінансової інфраструктури до вдосконалення механізмів фіскальних трансфертів та підтримки системи соціального страхування. Добре розроблена політика фіскальної децентралізації має не тільки посилювати місцеву автономію, а й сприяти підвищенню політичної відповідальності, економічної ефективності та відкритості управлінських рішень [11, с. 28].

Децентралізація тісно пов'язана з організацією системи державного управління. Вона сприяє побудові ефективних взаємовідносин між центральним урядом й органами управління на локальному рівні. Мотивація до здійснення широкої децентралізації владних повноважень включає два чинники: політичний, тобто як реакція знизу на жорсткий контроль центру в минулому, так і намагання центру провести приватизацію і послабити напружену фіскальну ситуацію; економічний, тобто усвідомлення необхідності більш ефективного використання ресурсів.

Проводячи політику фіскальної децентралізації, необхідно: по-перше, чітко сформулювати цілі; по-друге, визначити роль держави в цілому та органів місцевого самоврядування зокрема у здійсненні економічної політики країни; по-третє, враховувати, що фіскальна децентралізація може посилити прагнення територій з більш потужним економічним потенціалом до більшої автономності.

Головною метою фіскальної децентралізації є створення більш тісного взаємозв'язку між системою управління і населенням, а це вимагає зміцнення фінансової системи органів місцевого самоврядування. Завдання полягає в наданні органам місцевого самоврядування певних повноважень у сфері оподаткування і використан-

ня коштів, а також можливості самостійно визначати параметри і структуру видаткової частини бюджету. Таким чином, населення зможе самостійно визначати склад місцевих органів самоврядування та брати активну участь у процесі управління. Кінцевим результатом має стати підвищення якості послуг, наданих органами місцевого самоврядування, і повніше задоволення потреб виборців. Фіскальна децентралізація припускає певний ступінь автономії органів місцевого самоврядування, що дозволяє їм приймати незалежні рішення у бюджетно-податковій сфері.

Поєднання цілої низки факторів зумовило необхідність проведення фіскальної децентралізації в країнах, що розвиваються, а також у країнах з перехідною економікою. Основною тенденцією, яка спостерігається у 1980-х і 1990-х рр., стало створення обраних на демократичній основі органів державного управління як на центральному, так і на місцевому рівнях. Посадові особи, обрані на місцевому рівні, завжди вимагають додаткових повноважень, а виборці, зі свого боку, вимагають розвитку самоврядування. Вимога громадськості забезпечити достатній рівень самоврядування є настільки значною, що у багатьох країнах це право гарантується конституцією. Останнє дослідження, здійснене у країнах Латинської Америки, свідчить про значний прогрес у розвитку демократичних інститутів. Так, у 13 з 18 держав Латинської Америки представники місцевої влади обираються населенням, а в 17 з них проводяться вибори до місцевих органів законодавчої влади.

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 покращитись за рахунок децентралізації. Оскільки потреби й переваги в різних регіонах істотно варіюють, однаковий порядок надання послуг, особливо у великих країнах, не може належним чином відповідати вимогам усього населення.

У процесі урбанізації та економічного розвитку значення органів місцевого самоврядування зростає. Місцеві органи влади мають дедалі більше можливостей надавати різні послуги й у достатній кількості збирати податки. Протягом тривалого періоду вважалось, що саме неефективність органів місцевого самоврядування є головною перешкодою для розширення їхніх повноважень. Урбанізація, освіта та розвиток технологій дозволяють усунути це обмеження.

Фіскальна децентралізація наближує органи управління до населення, оскільки відповідальність за прийняття частини рішень щодо рівня та структури податків і витрат покладається при цьому на органи місцевого самоврядування. Це вигідно для держави (тобто, збільшує добробут населення) з трьох причин:

- якщо люди одержують більше бажаного (наприклад, зниження податків, збільшення соціальних витрат чи зміна структури витрат у відповідності з пріоритетами тощо), їхній добробут при цьому збільшується;

- люди з більшим бажанням сплачують податки, якщо якість наданих послуг відповідає їх потребам. Децентралізація, таким чином, повинна привести до активізації податкової політики і подолання опору запровадженню зборів за користування як способу відшкодування витрат, що є менш імовірним в умовах централізованої системи управління;

- послуги надаються більш ефективно. Оскільки за допомогою податків і зборів за користування виборці самі оплачують соціальні послуги, які надаються на місцях, вони можуть вимагати підзвітності місцевих посадових осіб щодо кількості та якості наданих послуг. Якщо виборці при цьому не задоволені порядком надання соціальних послуг, вони можуть позбавити відповідальних посадових осіб їхніх повноважень.

Зазначені переваги досить відчутні і можуть привести до підвищення якості наданих послуг. Питання полягає в тому, чи є в трансформаційних країнах умови для того, щоб повною мірою скористатись цими перевагами децентралізації. Може трапитися так, що організаційні або економічні обмеження в трансформаційних країнах не дозволять оцінити всю економічну ефективність потужних органів місцевого самоврядування. Необхідні наступні умови для того, щоб якнайкраще скористатись перевагами фіскальної децентралізації:

1. Представники місцевих органів самоврядування повинні обиратись населенням. У багатьох країнах місцеві керівники призначаються згори, у цьому випадку виборці не мають права замінити тих, хто не представляє їхні інтереси.

2. Керівники органів місцевого самоврядування повинні прямо або опосередковано призначатись місцевими радами, які обираються самим населенням. У багатьох країнах, однак, місцеві керівники призначаються державними органами управління вищого рівня. Іноді ці посадові особи підтримуються центральним урядом і фактично звітують безпосередньо перед ним.

3. Органам місцевого самоврядування мають бути надані певні повноваження в питаннях оподаткування. Органи місцевого самоврядування, які самостійно визначають ставки деяких податків, можуть регулювати як рівень доходів бюджету, так і обсяг фінансування суспільних послуг. Якщо єдиним джерелом доходів є трансферти згори, то, фактично, розмір бюджету в цьому випадку визначається центральними (чи регіональними) органами влади. У багатьох країнах, що розвиваються, і країнах з перехідною економікою органи місцевого самоврядування не мають повноважень самостійно встановлювати ставки податків, за винятком незначних місцевих податків.

4. Органи місцевого самоврядування повинні нести відповідальність щодо витрачання бюджетних ресурсів. До того часу, поки органам місцевого самоврядування не буде передана відповідальність за надання послуг, що є важливими для місцевих виборців, місцеві посадові особи залишатимуться невідповідальними перед своїм електоратом.

5. Органам місцевого самоврядування має бути надана значна автономія при визначенні структури надання послуг. Вони повинні мати деяку свободу вибору при розподілі власних коштів між різними статтями витрат. Проте ставки заробітної плати державних службовців найчастіше жорстко фіксовані і невідконтрольні органам місцевого самоврядування. Фінансування деяких видаткових статей може бути жорстко регламентованим. В інших випадках органи місцевого самоврядування при плануванні витрат змушені дотримуватись жорстких стандартів або нормативів. У деяких країнах органи місцевого самоврядування зобов'язані затверджувати свої бюджети в державних органах вищого рівня.

6. Органам місцевого самоврядування мають бути надані адекватні адміністративні повноваження щодо збору податків для виконання дохідної частини місцевих бюджетів. Часто це стає складною проблемою, тому що місцеві податки найчастіше належать до тих, які важко зібрати (наприклад, податок на майно). Крім того, має значення також те, що дистанція між місцевими посадовими особами і конкретними платниками податків є мінімальною, у зв'язку з чим збір податків великою мірою визначається політичними міркуваннями. У країнах з перехідною економікою збір податків часто є функцією центральних органів влади, тобто централізований збір податків хоча й здійснюється від імені органів місцевого самоврядування, проте має на увазі лише "опосередковану" їх участь.

Інша перевага фіскальної децентралізації порівняно з централізованою системою полягає в тому, що децентралізація податкової структури може фактично привести до збільшення загальної кількості залучених ресурсів. Як правило, центральний уряд основну увагу приділяє податку на прибуток підприємств, прибутковому податку з фізичних осіб, податку на додану вартість та акцизам. Проте нижня межа доходів, які підлягають оподаткуванню в усіх цих випадках, є досить високою, так що дрібні підприємства і більшість фізичних осіб виявляються “не представленими” у податковій структурі.

Органи місцевого самоврядування можуть розширити загальну базу оподаткування за допомогою різних інструментів. До низки інструментів, що застосовуються, можна зарахувати запровадження прямих податків на зароблені кошти, податку на активи комерційних підприємств, податку на майно, податку з валового обсягу продажу, стягнутого з дрібних фірм, а також податку з роздрібних продажів.

Дотримання вимог стабілізаційної політики є важливою перевагою фіскальної централізації. Країни, що розвиваються, і країни з перехідною економікою не є стабільними. Це пояснюється цілою низкою причин:

1. Економіка деяких країн, що розвиваються, майже повністю залежить від обмеженої кількості основних статей експорту (сільськогосподарського чи мінерально-сировинного). Зміна цін на світовому ринку може вкрай негативно вплинути на економіку такої країни.

2. Зміна глобальних економічних умов може уповільнити темпи економічного зростання “уразливих” країн. Наприклад, економічний спад у світовій економіці міг би привести до скорочення припливу іноземних інвестицій, падіння попиту на експорт, значного скорочення туристичної діяльності тощо.

3. Невеликі держави є особливо уразливими. Економіка цих країн, як правило, зазнає будь-якого негативного впливу, причому навіть стихійне лихо (ураган, землетрус, посуха чи епідемії, такі як СНІД) може руйнівні вплинути на стан економіки.

Така нестійкість в економіці передається і суспільному сектору, причому найчастіше навіть ще більше. Коливання світових процентних ставок і реальних валютних курсів безпосередньо впливають на реальну вартість обслуговування зовнішнього боргу. Суми надходжень від податків з продажу залежать від коливання попиту, а витрати в суспільному секторі - від рівня інфляції та безробіття.

Загроза нестабільності змушує центральні органи влади здійснювати контроль за діяльністю в податково-бюджетній сфері, для того щоб реалізовувати стабілізаційну політику. Адже неможливо, наприклад, реалізувати програму з регулювання інфляції і бюджетного дефіциту, коли значна частка державних витрат і податків перебувають у компетенції органів місцевого самоврядування, які прямо не зацікавлені в реалізації стабілізаційної політики. Міністерства фінансів практично в усіх країнах прагнуть максимально контролювати:

1. Розміри податкових ставок і оподаткованої бази за основними видами податків. Це дозволяє уряду контролювати рівень доходів і, значною мірою, регулювати розмір бюджетного дефіциту. У більшості країн, що розвиваються, і країн з перехідною економікою ставки та оподатковувана база основних податків встановлюються центральним урядом і не можуть бути змінені органами місцевого самоврядування. Це переважно зумовлено необхідністю контролю макроекономічних параметрів.

2. Порядок розподілу витрат і визначення їхнього рівня. За відсутності жорстких бюджетних обмежень витрати органів місцевого самоврядування можуть досягати розмірів, які будуть загрожувати розміру бюджетного дефіциту. З цієї причини в багатьох країнах, що розвиваються, і країнах з перехідною економікою здійснюється контроль за рівнем витрат органів місцевого самоврядування. Для цього є кілька способів: (а) централізоване встановлення рівня заробітної плати службовців органів місцевого самоврядування; (б) встановлення верхньої межі зайнятості в суспільному секторі; (в) затвердження місцевих бюджетів органами влади вищого рівня.

3. Порядок залучення позик органами місцевого самоврядування. Це захистить економіку від надмірного інвестування з боку органів місцевого самоврядування. Це також дозволить центральному уряду краще контролювати загальний рівень внутрішніх запозичень в економіці.

Центральні органи влади вважають за необхідне зберігати певну гнучкість, реагуючи на зміни економічної ситуації. Наприклад, дефіцит бюджету може бути скорочений за рахунок підвищення податків чи скорочення витрат. У випадку, якщо розмір дохідних відрахувань органам місцевого самоврядування жорстко фіксований, можливості центрального уряду зі скорочення бюджетного дефіциту знижуються. Вимоги МВФ і Світового банку щодо здійснення економічної політики та підтримки внутрішнього та зов-

нішнього балансу звичайно мають на увазі утримання бюджетного дефіциту на прийнятному рівні та обмеження рівня внутрішніх запозичень. В умовах дійсно децентралізованої економіки цих цілей досягти складніше, ніж в умовах централізації.

Інвестиції в інфраструктуру повинні направлятись централізовано. У більшості країн, що розвиваються, та країнах із перехідною економікою існує нестача капіталу, і органи місцевого самоврядування володіють дуже незначними грошовими ресурсами. У результаті фіскальної децентралізації може відбутись переміщення фінансових ресурсів з центру, де зосереджені основні заощадження й інвестиційні капітали, на місцевий рівень, де основні ресурси витрачаються на споживчі товари. Фіскальна децентралізація, таким чином, може привести до скорочення витрат на підтримку інфраструктури, що може вплинути на розвиток національної економіки.

Державні пріоритети у сфері капіталовкладень найчастіше не збігаються з пріоритетами органів місцевого самоврядування. Центральний уряд зацікавлений в інвестиціях в інфраструктуру, що принесуть користь як на регіональному, так і на загальнодержавному рівнях. Як приклад можна назвати інвестиції в будівництво іригаційних споруд, магістральних шляхів, у розвиток енергетичних систем. Органи місцевого самоврядування, навпаки, більше зацікавлені в інвестиційних проектах, які мають переважно місцеве значення, наприклад будівництво ринків, систем водопостачання невеликих територій, муніципальних будівель і зон відпочинку. Серед тих, хто виступає за максимальну інтенсифікацію економічного зростання, знайдеться чимало прихильників думки, що великим державним інвестиційним проектам, які покликані забезпечити розвиток загальнонаціональної інфраструктури, повинен надаватись безумовний пріоритет і що роль органів місцевого самоврядування в інвестиційній політиці повинна бути обмеженою.

Існують побоювання, що органи місцевого самоврядування в процесі створення і розвитку інфраструктури не будуть дотримуватись необхідних стандартів і не зможуть забезпечити їхнє функціонування на належному рівні. Існує ціла низка причин для таких побоювань. Насамперед, у місцевих органів влади може не бути можливості будувати капітальні споруди відповідно до стандартів. По-друге, органи місцевого самоврядування можуть відмовитись від дотримання встановлених центральним урядом стандартів, як таких, що не відповідають їх цілям. По-третє, у органів місцевого самоврядування може виявитись недостатньо коштів для обслу-



говування капітальних споруд. Враховуючи це, центральний уряд або безпосередньо здійснює будівництво й експлуатацію об'єктів, або виділяє кошти органам місцевого самоврядування, обумовивши дотримання стандартних вимог як умови надання субсидії.

Багато представників центрального уряду вважає, що інвестиції у соціальну сферу повинні здійснюватись рівномірно по всій країні. Цій точці зору відповідають урядові програми, які обмежують автономію місцевих органів самоврядування у визначенні рівня наданих послуг у сфері освіти й охорони здоров'я, а також комунальних послуг. Використання “норм витрат” при формуванні бюджетів у колишніх радянських республіках є прикладом того, яким чином центральний уряд обмежує автономію органів місцевого самоврядування.

В умовах централізації існує більше можливостей для вирівнювання фінансових відмінностей. Для більшості країн, що розвиваються, і країн з перехідною економікою характерні дуже значні міжрегіональні відмінності у рівнях доходів і добробуту. Для “бідних” регіонів типовим є низький рівень збору податків і високий рівень потреб у витратах. Пом'якшення цих несприятливих диспропорцій є, як правило, завданням центрального уряду. Одним із загальноприйнятих методів виправлення цих дисбалансів є система надання вирівнюючих трансфертів.

Фіскальна децентралізація фактично перешкоджає вирівнюванню. Коли органи місцевого самоврядування наділяються повноваженнями з оподаткування або самостійного визначення структури витрат, а також мають деякі можливості здійснювати запозичення, перевагами нового статусу, скоріш за все, скористаються регіони з більш високими рівнями доходів. Ці території мають достатню податкову базу для запровадження нових податків, відрізняються більш високим рівнем збору податків, мають технічні можливості, які дозволяють надавати більшу кількість суспільних послуг, а також достатній потенціал для погашення кредитів, що дозволяє використовувати позики для фінансування реконструкції капітальної сфери. Таким чином, при децентралізації бюджетної системи можна чекати подальшого зростання диференціації між “багатими” і “бідними” регіонами.

Таким чином, викладене демонструє, що фіскальна децентралізація має як недоліки, так і переваги. Баланс між ними визначає ступінь адекватності фіскальної децентралізації для кожної окре-

мої країни. Важливим питанням є визначення кожною з держав необхідного рівня розвитку процесів децентралізації. При цьому лише деякі з країн, що розвиваються, і країн з перехідною економікою обирають високий рівень фіскальної децентралізації.

Рівень децентралізації в промислово розвинених країнах у середньому вдвічі вищий, ніж у країнах, що розвиваються. Цей висновок багато в чому викликаний макроекономічними проблемами і питаннями економічної стабілізації. Як правило, економічні системи країн, що розвиваються, і країн з перехідною економікою є менш стабільними і менш гнучкими у передачі значних бюджетних повноважень органам місцевого самоврядування: це означає, що чим менш стабільна економіка країни, тим сильнішим є міністерство фінансів і тим більш централізоване фінансування.

Децентралізація безпосередньо пов'язана з рівнем економічного розвитку. Навіть у країнах, що розвиваються, вищий рівень доходу на душу населення асоціюється з вищим рівнем децентралізації витрат. Можна стверджувати, що зростання доходів сприяє зміцненню органів місцевого самоврядування з цілої низки причин:

1) зростання доходів пов'язане з урбанізацією і підвищенням рівня грамотності, а ці фактори сприяють підвищенню ефективності роботи органів місцевого самоврядування;

2) зростання доходів, можливо, сприяє запровадженню інституту виборів до органів місцевого самоврядування, які у цьому випадку можуть вимагати більшої автономії;

3) за визначенням, зростання доходів означає наявність більшої кількості ресурсів.

Рівень децентралізації є вищим у великих державах із неоднорідним населенням. Великими 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 в цьому випадку система управління дозволяє адекватно враховувати культурні відмінності. Показовим у цьому випадку є приклад Індії, для якої є особливо характерними широкі релігійні та мовні відмінності.

На підставі розгляду переваг та недоліків фіскальної децентралізації необхідно зазначити, що деякі ключові елементи системи фіскальної децентралізації є більш важливими, ніж інші, тому що вони визначають умови для успішного проведення фіскальної децентралізації.

Системи фіскальної децентралізації не можуть бути однаковими в різних країнах. Деякі з них надають велику автономію органам місцевого самоврядування порівняно з іншими. Розбіжності в ступені децентралізації можуть зустрічатись найчастіше у: повноваженнях із запозичень, звільненні від виконання видаткових зобов'язань центрального уряду і наданні безумовних міжбюджетних трансфертів.

Рекомендації з комплексного планування бюджетної реформи приймаються далеко не всіма. У деяких країнах (і міжнародних організаціях) фіскальна децентралізація вважається не більш ніж переглядом системи розподілу доходів чи методом удосконалення системи збору податку на майно. Такий односторонній підхід не може привести до успішної децентралізації, оскільки інші елементи, які переважно визначають переваги децентралізації, не розвиваються таким же чином, що не сприяє, а іноді й суперечить проведенню децентралізації.

При здійсненні політики фіскальної децентралізації необхідно забезпечити правильний порядок реформ. Спочатку органам місцевого самоврядування повинні бути надані повноваження із розподілу ресурсів, і тільки потім мають бути визначені повноваження в дохідній частині. Дві причини визначають важливість цього правила. Перша полягає в тому, що центральний уряд повинен визначити потреби у витратах для кожного рівня управління, перш ніж приступити до вирішення питання з розподілу доходів. Друга причина полягає в тому, що економічно ефективний розподіл доходів вимагає знання порядку розподілу витрат.

Центральний уряд повинен контролювати та оцінювати процеси децентралізації. Для більшості країн, що розвиваються, характерні більш централізовані фінансові системи, причому дуже ймовірно, що такий рівень централізації буде зберігатися протягом досить тривалого часу. “Контрольований” і поступовий процес фіскальної децентралізації повинен здійснюватись під керівництвом центрального уряду, особливо в таких питаннях, як встановлення єдиної системи фінансової звітності, правил проведення аудиту, вимог відкритості в процедурі запозичення, а також визначення умов

надання більшої свободи щодо витрачання ресурсів, коригування формул виділення трансфертів і, нарешті, встановлення розумних лімітів на залучення позик. Крім того, у деяких сферах органам місцевого самоврядування потрібна технічна допомога. Органи місцевого самоврядування найнижчих рівнів особливо потребують допомоги з таких питань, як бухгалтерський облік, казначейство, збір податків, обробка даних та оцінка проектів.

Однією з проблем у більшості країн, що розвиваються, і країн з перехідною економікою є нездатність уряду контролювати фінансову політику органів місцевого самоврядування. Для цього необхідні два організаційних елементи: (а) відділ бюджетного аналізу, можливо, у складі міністерства фінансів, адекватно укомплектований для постійного контролю за фінансовою політикою органів місцевого самоврядування; (б) велика база даних, що дозволяла б здійснювати кількісний контроль і оцінку. Що стосується першого елемента, то в багатьох країнах відділи бюджетного аналізу дотепер відсутні. Крім того, існують проблеми зі створенням комплексної бази даних, що забезпечувала б роботу відділу бюджетного аналізу. У багатьох країнах, що розвиваються, відсутня сучасна інформаційна система, яка б містила детальний опис бюджетів органів місцевого самоврядування. Ще рідше для моніторингу фінансової політики органів місцевого самоврядування використовуються модель бюджетного прогнозування або модель бюджетного аналізу.

Усе це зумовлює потребу розробки та запровадження ефективних механізмів впливу центрального уряду на фіскальну політику органів місцевого самоврядування з метою її узгодження із загальнодержавними пріоритетами.

#### ***4.2. Гармонізація міжбюджетних відносин у контексті адміністративної реформи в Україні***

Формування ефективно функціонуючого державного сектора економіки, зокрема у сфері надання місцевих суспільних послуг, потребує розробки дієвих механізмів регулювання міжбюджетних відносин. Незважаючи на унормування у Бюджетному кодексі України багатьох складових системи міжбюджетних відносин, на сьогодні можна сказати, 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.

З наданням нового імпульсу суспільним реформам в Україні актуалізуються дослідження нових шляхів модернізації чинної системи регулювання міжбюджетних відносин. Ключовим напрямом удосконалення міжбюджетних відносин має бути чітке розмежування функціональних повноважень і дохідних джерел між органами самоврядування та органами державної влади. Ці заходи повинні синхронізуватись із проведенням адміністративно-територіальної та податкової реформ.

Аналіз стану наукових розробок щодо проблем регулювання міжбюджетних відносин у вітчизняній та зарубіжній літературі показав, що ці питання постійно перебувають у полі зору дослідників. Це зумовлюється надзвичайною важливістю означених питань для розвитку держави. Науковці досліджують міжбюджетні відносини у контексті розгляду проблем формування доходів місцевих бюджетів [17], необхідності зміцнення фінансової автономії місцевого самоврядування [6], розроблення теоретичних засад бюджетного регулювання [4] та механізму міжбюджетних відносин [27]. Незважаючи на значну кількість наукових публікацій за тематикою міжбюджетних відносин, їх аналіз дозволяє зробити висновок про необхідність подальших досліджень, спрямованих, насамперед, на встановлення пріоритетів і напрямів удосконалення системи міжбюджетних відносин відповідно до змінюваних умов розвитку національної економіки.

Розробці напрямів реформування міжбюджетних відносин має передувати глибоке дослідження теоретичних засад їх побудови, визначення загальних принципів організації ефективних систем міжбюджетних відносин, виявлення причин недосконалості чинної практики їх регулювання. Досконала система міжбюджетних відносин повинна відповідати наступним загальним умовам. По-перше, вона має бути збалансованою. Це означає, що необхідно чітко визначити підхід до розподілу ресурсів, який повинен відповідати загальним принципам, цілям і напрямам проведення бюджетної політики. По-друге, міжбюджетні відносини мають стати основою і рушієм проведення державної регіональної політики, більше того, їм належить стати свого роду провідником державної стратегії в регіонах країни та певною мірою показником результативності впровадження цієї стратегії. По-третє, міжбюджетні відносини повинні бути побудовані таким чином, щоб створювати для місцевих органів влади

стимул збирати податки і наповнювати бюджет, а також забезпечувати максимальну ефективність використання місцевих ресурсів, тобто сприяти підвищенню якості та обсягів надання суспільних послуг, забезпечувати розвиток приватного сектора та сприяти поліпшенню інвестиційного клімату в регіонах. По-четверте, система міжбюджетних відносин має бути прозорою, тобто зрозумілою для всіх суб'єктів цих відносин.

Система міжбюджетних відносин повинна забезпечувати:

- економічну ефективність, тобто створення довготермінових стимулів для органів державної влади та місцевого самоврядування проводити структурні реформи, підтримувати конкурентне середовище, сприятливий інвестиційний та підприємницький клімат, сприяти зростанню доходів населення й економічному розвитку відповідних територій;

- бюджетну відповідальність - управління суспільними фінансами від імені та в інтересах населення, при максимально ефективному використанні податкових та інших ресурсів відповідних територій для надання суспільних послуг, прозорості й підзвітності бюджетно-податкової політики, збалансованості всіх стадій бюджетного процесу, підвищення законодавчо встановленої взаємної відповідальності органів влади різних рівнів при розробці та проведенні бюджетної політики;

- соціальну справедливість - вирівнювання доступу громадян, незалежно від місця їх проживання, до основних суспільних послуг і соціальних гарантій;

- політичну консолідацію - досягнення суспільної згоди у питаннях розподілу між органами різних рівнів фіскальних повноважень, створення умов для ефективного виконання органами влади і місцевого самоврядування своїх функцій, сприяння розвитку громадянського суспільства;

- територіальну інтеграцію - забезпечення єдності бюджетно-податкової системи, запобігання виникненню і пом'якшення диспропорцій регіонального розвитку, зміцнення територіальної цілісності країни.

Відповідно до цього, загальними цілями при реформуванні системи міжбюджетних відносин є наступні:

- забезпечення відповідності між видатковими повноваженнями і фінансовими ресурсами (включаючи трансферти центрального уряду) для безумовного виконання функцій органами місцевого самоврядування;

- підвищення самостійності субнаціональних органів управління створенням стимулів для мобілізації власних ресурсів;
- підтримка макроекономічної політики уряду;
- надання прав субнаціональним органам управління самостійно витрачати кошти для підвищення ефективності використання ресурсів і відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування перед своїми виборцями;
- створення прозорої системи міжбюджетних трансфертів, яка базується на об'єктивних і передбачуваних критеріях;
- мінімізація адміністративних витрат.

Сучасний етап суспільних перетворень ставить нові завдання перед системою державного управління у сфері регулювання міжбюджетних відносин. Пріоритетом реформування міжбюджетних відносин має бути, насамперед, посилення регулюючої функції міжбюджетних відносин, для чого необхідно запровадити єдині методологічні засади розподілу субвенцій капітального характеру між територіями. У цьому контексті відносини центр - регіони потрібно перебудувати на принципах співробітництва, взаємної відповідальності, узгодження загальнодержавних і регіональних цілей та пріоритетів розвитку, стабільності й прогнозованості, співфінансування проектів і програм, які за своїми масштабами є загальнодержавними. Фінансові ресурси держави, що виділяються на стимулювання регіонального розвитку, потрібно концентрувати, насамперед, на підтримці депресивних територій, інвестуванні в інфраструктуру [52, с. 9].

Не меншу увагу необхідно приділяти і соціальній функції міжбюджетних відносин, для посилення якої має бути збільшено частку прямих соціальних витрат у загальних видатках як державного, так і місцевого бюджетів, запроваджено оцінку бюджетних видатків на основі вартісних та якісних стандартів надання суспільних послуг [52, с. 8]. Утім, слід зазначити, що постановка таких завдань з реформування міжбюджетних відносин не новина в Україні. Практично щороку в Основних напрямках бюджетної політики визначались подібні заходи, які з року в рік не виконувались. Тому варто підкреслити значення політичної мотивації для поглиблення і пришвидшення перетворень у цій сфері.

Важливий блок заходів з реформування міжбюджетних відносин складають завдання щодо децентралізації й розмежування функцій між органами виконавчої влади і місцевого самоврядування різних рівнів та відповідного розподілу доходів між державним

та місцевими бюджетами [52, с. 8]. Виконання поставлених завдань нерозривно пов'язано з проведенням адміністративно-територіальної та податкової реформ. Причому заходи зазначених реформ необхідно синхронізувати, тобто щоб одночасно набули чинності відповідні законодавчі акти, узгоджені між собою, зокрема, Податковий кодекс, зміни до Бюджетного кодексу та законів “Про місцеве самоврядування” (або ж Муніципальний кодекс) і “Про місцеві державні адміністрації”.

Вихідним положенням при закріпленні повноважень за різними органами управління має бути встановлення чітких та економічно обґрунтованих критеріїв розмежування між ними функцій з надання певних суспільних послуг. Цей фактор (надання адміністративних, соціальних та культурних послуг) покладається в основу формування нового адміністративно-територіального устрою країни [60, с. 10], тому саме йому надається така вага. Розподіл функціональних повноважень між органами управління різних рівнів має базуватися на принципах субсидіарності (максимальної близькості органів влади, які реалізують видаткові повноваження, до споживачів відповідних суспільних послуг), територіальної відповідності (максимального збігу територіальної юрисдикції органу влади, який реалізує видаткові повноваження, і зони споживання відповідних суспільних послуг), урахування зовнішніх ефектів (чим вищою є зацікавленість суспільства у цілому в реалізації видаткових повноважень, тим, за інших рівних умов, за більш високим рівнем управління вони повинні закріплюватися), ефекту територіальної диференціації (чим вищі регіональні/місцеві відмінності у виробництві і споживанні суспільних послуг, тим, за інших однакових умов, на більш низьких рівнях бюджетної системи вони повинні надаватися), ефекту масштабу (концентрація бюджетних видатків, сприяє економії бюджетних коштів).

Розподіл бюджетних доходів необхідно здійснювати на основі закріплення функціональних повноважень, недотримання цього “...призводить до переважання політичних факторів при формуванні місцевих бюджетів і зберігає у явній або прихованій формі індивідуальні фінансові відносини між органами влади різних рівнів” [41, с. 14]. Тому розмежування податкових повноважень і доходних джерел має базуватись на принципах: стабільність розподілу доходів між рівнями бюджетної системи на основі єдиних підходів; власні доходи бюджетів кожного рівня повинні стати основним ресурсом для ефективної реалізації закріплених за ними видаткових



повноважень; податкові повноваження органів управління не повинні обмежувати переміщення капіталів, робочої сили, товарів і послуг.

При розподіленні доходів між місцевим самоврядуванням і центральним урядом необхідно спочатку визначитися стосовно загального складу податків і зборів. У податковій сфері давно на-зріла потреба скасувати фіскальні платежі з високими витратами на адміністрування. Зважаючи на те, що в Україні місцеві податки і збори відіграють незначну фіскальну роль у формуванні доходів місцевих бюджетів, порівняно з іншими країнами встановлений вузький перелік місцевих податків та зборів, органи місцевого самоврядування не мають права запроваджувати власні податки [9, с. 277], основним напрямом зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування має бути розширення складу місцевих податків і зборів, а також фіскальних повноважень органів місцевого самоврядування.

Аналіз зарубіжного досвіду свідчить, що у багатьох країнах доволі стабільним джерелом доходів муніципалітетів є майнові податки, зокрема на нерухоме майно. В Україні вже давно точаться дискусії з приводу доцільності запровадження податку на нерухомість. Науковці твердять, що майнові податки відповідають за-садам справедливого оподаткування, мінімізують ухилення від сплати податку, не конкурують із загальнодержавними податками (податком на прибуток, ПДВ, акцизним збором, митом тощо), забезпечують стабільні надходження, відповідають принципу вигоди (тобто за рахунок сплати місцевих податків, у тому числі майнових, органи місцевого самоврядування мають змогу надавати суспільні послуги), заохочують до більш ефективного використання майна власниками [9, с. 279]. Проте запровадження майнових податків не користується підтримкою серед населення, що й спостерігається в Україні.

У контексті посилення ролі органів місцевого самоврядування районного та обласного рівнів у ході проведення адміністративної реформи необхідно збільшити їх фіскальні права запровадженням спеціальних регіональних податків, що будуть надходити до відповідних бюджетів. Зауважимо, що розширення податкових повноважень проміжного рівня управління не має відбуватись за рахунок їх звуження у органів місцевого самоврядування базового рівня. Збільшення фіскальних повноважень на обох рівнях одночасно може мати місце при загальному скороченні ролі центрального уряду в процесі фіскальної децентралізації.

При встановленні регіональних податків доцільно звернутись до зарубіжного досвіду. У Швеції діяльність окружних рад фінансується на 71% за рахунок надходжень від прямих податків на доходи; у Франції податки складають 50% доходів регіонів та 51% - департаментів. У різних країнах до складу регіональних податків включаються різні дохідні інструменти. Так, у Бельгії податками провінцій є податки з азартних ігор та тоталізаторів, барів, кафе, ресторанів, збори за передачу майна, податки на транспортні засоби; в Німеччині статус власних податків земель мають податок на спадщину та на транспортні засоби; у Нідерландах до власних доходів провінцій включені додаткові збори до національного податку на транспортні засоби, збори за право використання провінційного майна тощо [56].

В Україні статус регіональних податків може бути наданий деяким загальнодержавним податкам: частині податку з доходів фізичних осіб, плати за землю, а також податку з власників транспортних засобів, платежам за ресурси районного та обласного значення, надходженням від збору за забруднення навколишнього природного середовища. Зазначимо, що цей перелік не є вичерпним і може бути значно розширений уведенням нових податків.

Таким чином, забезпечення бажаного ступеня фіскальної децентралізації та ефективності міжбюджетних відносин можливе за умови застосування комплексного підходу до розподілу функціональних повноважень, видаткових зобов'язань та бюджетних доходів між органами управління різних рівнів.

Процес реформування системи міжбюджетних відносин в Україні, починаючи з 1992 р., характеризувався неоднозначністю та суперечливістю здійснюваних заходів. Так, нормативи відрахувань загальнодержавних податків і зборів та розміри й порядок перерахування трансфертів місцевим бюджетам щорічно встановлювалися законами про державний бюджет і практично щоразу змінювалися. Законодавча неврегульованість міжбюджетних відносин створювала широкі можливості для використання непрозорих механізмів та суб'єктивності при розподілі коштів державного бюджету.

Певні здобутки 2000-2001 рр. у формуванні законодавчого поля з регулювання бюджетної сфери створили позитивні тенденції у функціонуванні системи міжбюджетних відносин. Водночас, деякі суперечності та недоопрацювання потребують активізації процесу реформування, який має характеризуватися певною зміною пріоритетів державної політики. Необхідно зазначити, що ці зміни по-

винні тісно корелюватись із перебігом інших суспільно-економічних реформ. Мова йде, в першу чергу, про адміністративну, бюджетну, реформу адміністративно-територіального устрою, муніципальну та податкову реформи. Деякі з цих реформ відбуваються, необхідність здійснення та основні напрями інших - вже давно дискутуються в суспільстві.

В аспекті розв'язання проблем місцевого самоврядування всі ці реформи в головному мають на меті створення дійових самодостатніх органів місцевого самоврядування, спроможних виконувати функції з надання місцевих суспільних послуг. Для досягнення цієї стратегічної мети необхідно вирішити багато завдань, серед яких одним з основних є впорядкування системи міжбюджетних відносин.

У наукових дослідженнях окреслено розуміння того, що реформи різних сфер суспільного життя необхідно здійснювати узгоджено в часі. Гальмування з проведенням реформ в одній сфері може звести нанівець позитивні кроки, зроблені в іншій. Тобто усі заходи з реформування становлять певну систему і потребують комплексного проведення.

Основним шляхом розв'язання проблем місцевого самоврядування в Україні вважається створення самодостатніх територіальних громад. Цього можна досягти в результаті вдосконалення системи територіальної організації виконавчої влади та місцевого самоврядування, *реформи адміністративно-територіального устрою*, що має супроводжуватися укрупненням територіальних громад, продовження бюджетної реформи та доведення 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" [33, с. 64].

Розглядаючи теоретичні аспекти здійснення муніципально-територіального процесу, необхідно розмежовувати *муніципальну* й адміністративно-територіальну реформи, які мають різні завдання та засоби виконання. Таким же чином необхідно застосовувати різні механізми при здійсненні муніципального й 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 даному напрямі повинна стати реалізація заходів *адміністративної реформи*. У сфері міжбюджетних відносин необхідно розмежувати повноваження рад та державних адміністрацій на районному та обласному рівнях для запобігання конкуруванню їх компетенції. 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 вирішувалися відповідними радами. 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 рамках адміністративної реформи має радикально змінитися статус місцевих державних адміністрацій, які повинні перетворитися в інституції, що представляють інтереси держави на субцентральних рівнях та здійснюють контрольно-наглядові функції за діяльністю органів місцевого самоврядування, за 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 практично неможливо без оновлення, а по суті, формування заново регіональної політики, адекватної умовам економіки і суспільства перехідного періоду [7, с. 16].

Для успішного здійснення адміністративної реформи в Україні розроблена науково-практична модель оновлення усіх основних елементів, інститутів і аспектів системи управління. Ця модель втілена у Концепції адміністративної реформи в Україні, що підготовлена Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи та затверджена Указом Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. У Концепції адміністративної реформи визначається її мета, завдання, напрямки, а також конкретні заходи з удосконалення чинної системи управління. Важливе місце в ній відводиться реформуванню територіального устрою та системи місцевого самоврядування. Зокрема зазначається, що на ефективність управлінської діяльності цієї сфери істотно впливають такі

недоліки, як відсутність належної правової бази щодо розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та виконавчої влади на обласному та районному рівнях управління, через що виникає небезпека конкуренції їх компетенції; та несформованість належної фінансово-економічної бази органів місцевого самоврядування, яка б давала їм змогу забезпечувати повноцінні громадські послуги.

У Концепції пропонується розділяти суспільні послуги на державні (надаються громадянам органами виконавчої влади) та громадські (або муніципальні) (надаються органами місцевого самоврядування). Щодо громадських послуг, то для них навіть встановлено визначення як послуг, що надаються територіальній громаді, громадянам з метою задоволення їх потреб органами місцевого самоврядування [31, с. 56].

Фінансово-економічний аспект здійснення адміністративної реформи, насамперед, 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 базуватиметься 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, середня податкоспроможність територіальної громади, власні та закріплені доходи, фонди фінансового вирівнювання, трансферти;

- розробка механізму фінансування делегованих повноважень виконавчої влади місцевому самоврядуванню у формі субвенцій;

- створення механізму державної фінансової підтримки місцевого самоврядування, зокрема у сфері інвестиційної діяльності, шляхом запровадження інвестиційних субвенцій [31, с. 42].

Поняття фінансового вирівнювання визначається у Концепції як “процес перерозподілу фінансових ресурсів на користь адміністративно-територіальних одиниць, які не мають достатньої власної дохідної бази; цей процес забезпечується центральними органами державної влади” [31, с. 56]. Однак зазначається, що фінансове вирівнювання - синонім поняття “бюджетне регулювання”. Також

у Концепції зазначається, що фінансове вирівнювання не є абсолютним вирівнюванням доходів територіальних одиниць, при цьому застосовується таке формулювання, як “лише в цілому”. Конкретним змістом це визначення не наповнене. Можна лише припустити, що йдеться про застосування коефіцієнтів вирівнювання.

Практично, у Концепції не визначається конкретних методів регулювання міжбюджетних відносин. У термінологічному словнику, що додається до Концепції, наводиться визначення трансфертів, як коштів, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів, або з бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня у вигляді дотацій, субсидій, субвенцій та в інших формах [31, с. 56]. Фактично, встановлюється лише один напрям міжбюджетних трансфертів: від бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня. Однак регулювання міжбюджетних відносин здійснюється також і з метою вилучення ресурсів у більш фінансово забезпечених бюджетів та надання їх менш забезпеченим, тобто в горизонтальному напрямі. Таке призначення міжбюджетних відносин не знайшло відображення у Концепції.

У Концепції визначаються принципові положення, на основі яких повинно відбуватися регулювання міжбюджетних відносин, це “мінімальні державні соціальні стандарти”, “податкоспроможність територіального колективу” та “середня податкоспроможність територіального колективу”. Під мінімальними державними соціальними стандартами розуміють “гарантований державою рівень послуг на душу населення в межах усієї території країни, які надаються органами влади і фінансуються за рахунок бюджетів,... і використовується для розрахунку мінімального місцевого бюджету” [31, с. 56].

Податкоспроможність територіального колективу визначається як “обсяг доходів, який потенційно може бути об’єктом оподаткування комунальними податками на душу населення в межах конкретного територіального колективу” [68, с. 56]. Щодо цього, необхідно вказати на неточність формулювання. Фактично, визначається не податкоспроможність, а база оподаткування. Податкоспроможність же слід було дефініювати як обсяг податків, який потенційно може бути зібраний у межах певної території.

Це ж стосується і поняття “середня податкоспроможність територіального колективу”, яке визначається як обсяг доходів у масштабах країни, який може бути оподаткований комунальними податками на душу населення, розраховується шляхом поділу до-

ходів, що підлягають оподаткуванню, на чисельність населення країни. Фактично тут визначено середню базу оподаткування. Отже, є достатні підстави зробити зауваження, що в Концепції адміністративної реформи не досить глибоко визначені основоположні принципи регулювання міжбюджетних відносин.

В аспекті формування правової основи реформи передбачалось прискорити розроблення та прийняття низки законів, зокрема “Про фінанси місцевого самоврядування”, “Про фінансове вирівнювання територій” та інші. У цьому контексті слід зауважити, що на сьогодні не створене достатнє нормативно-правове підґрунтя як для регулювання міжбюджетних відносин, так і проведення адміністративної реформи загалом. Затягування з її реалізацією неминуче позначається на зниженні ефективності всього державного сектора.

Одночасно зі зміною статусу регіональних органів управління мають здійснюватися 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 управління [63, с. 84].

Слід чітко усвідомлювати, що розгортання бюджетної реформи у напрямі поглиблення фіскальної децентралізації буде суттєво гальмуватися існуючим адміністративно-територіальним устроєм. Здійснення фінансового вирівнювання буде ефективним лише за умови проведення широкомасштабної *адміністративно-територіальної реформи*. Найбільш доцільним вважається укрупнення адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням низки чинників, серед яких одним з визначальних повинен бути фінансово-податковий.

Одночасно з проведенням реформи адміністративно-територіального устрою необхідно здійснювати *муніципальну реформу*, в ході якої мають бути врегульовані питання утворення, перетворення та ліквідації територіальних громад. У цьому аспекті для розв’язання бюджетних проблем необхідно розробити відповідні механізми, адже в результаті муніципального процесу будуть виникати нові суб’єкти міжбюджетних відносин. Відповідно, буде змінюватися потреба в наданні місцевих суспільних послуг та їх фінансуванні.

Сьогодні систему фінансового вирівнювання неможливо розглядати у відриві від *реформування системи оподаткування*.

Для вирівнювання відмінностей у фінансовому забезпеченні місцевих бюджетів необхідно проводити адекватну податкову політику по встановленню економічно виправданих податкових надходжень. Головним завданням при цьому є кількісна та якісна стабілізація місцевих і загальнодержавних податків та зборів шляхом проведення повномасштабної податкової реформи [5, с. 196].

Значним кроком податкової реформи має бути остаточне ухвалення Податкового кодексу. У цьому проекті значно скорочується 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 можливим проведенням у майбутньому довгоочікуваної податкової реформи вже сьогодні необхідно відзначити недосконалість окремих положень Бюджетного кодексу в частині закріплення конкретних видів податків і зборів за державним і місцевими бюджетами. Ще при прийнятті Кодексу необхідно було передбачити автоматичну зміну тих статей, які визначають перелік загальнодержавних та місцевих податків, а також закріплених податків за місцевими бюджетами.

Таким чином, стає зрозумілим, що запровадження нових принципів бюджетної політики, визначених у Бюджетному кодексі України, та забезпечення їх ефективної реалізації не можливе без застосування комплексного підходу до вирішення всіх ключових проблем системної трансформації управління суспільними процесами як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Важливим кроком у цьому напрямі стане узгоджене проведення низки реформ. Результатом здійснення цих перетворень має бути ефективне функціонування центральних і місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування для забезпечення економічної, політичної, соціальної стабільності як у державі в цілому, так і в усіх регіонах України.

Сьогодні регіони України значно 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 принципів розбіжностей у розподілі по країні податкового потенціалу, відмінностей у структурі потреб бюджетного фінансування, стані їх бюджетів. Отже, досягнення успіху у



здійсненні 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.

### **4.3. Ідентифікація пріоритетних напрямів реформування міжбюджетних відносин**

У 2001 р. в Україні розпочалась реформа міжбюджетних відносин, яка набула свого подальшого розвитку в Бюджетному кодексі України. Основним позитивним надбанням цього винятково важливого і своєчасного документа є впорядкування і регламентація усього комплексу теоретичних і практичних питань, пов'язаних із функціонуванням вітчизняної бюджетної системи, центральне місце серед яких посідають міжбюджетні відносини. До таких питань слід зарахувати: розмежування на довготривалій основі доходів і видатків бюджетів усіх рівнів та видів із застосуванням принципу субсидіарності; визначення складу закріплених і власних доходів місцевих бюджетів, розширення переліку останніх; встановлення стабільних нормативів розподілу найбільш важливого, з фіскальних позицій, прибуткового податку з громадян; визначення видів міжбюджетних трансфертів; запровадження прозорого і неупередженого механізму бюджетного регулювання. Але, поряд з позитивними надбаннями, залишається низка невирішених проблем.

Протягом останніх років в Україні спостерігається негативна тенденція збільшення кількості дотаційних місцевих бюджетів, зростання питомої ваги дотацій і субвенцій у сукупних доходах бюджетів територіальних громад і, особливо, сільських бюджетах. Абсолютні й відносні розміри офіційних трансфертів у зіставленні з доходами місцевих бюджетів засвідчують значні масштаби перерозподільчих процесів усередині бюджетної системи. Великі за обсягами зустрічні потоки бюджетних ресурсів, спричинені незначною часткою власних і закріплених на постійній основі доходів місцевих бюджетів, спричиняють протиріччя по вертикалі бюджетної системи.

Сучасний стан міжбюджетних відносин характеризується: високим ступенем централізації бюджетних ресурсів, більше 2/3 яких акумулюється в Державному бюджеті України; неможливістю збалансування місцевих бюджетів як у цілому, так і щодо окре-

мих їх видів, без залучення міжбюджетних трансфертів; перевищення доходів (власних, закріплених та регуляційних) над видатками притаманне лише обмеженому числу бюджетів.

Проведений аналіз показав, що протягом останніх років відбулося зростання диференціації середньодушових видатків місцевих бюджетів у регіональному аспекті, що є свідченням неефективної політики фінансового вирівнювання. Таким чином, потреби населення задовольняються по-різному залежно від того, на якій території воно проживає, тоді як Основний Закон країни гарантує всім однакові можливості щодо освіти, медичної допомоги, підтримки в старості та ін. Кошти, що виділяються з державного бюджету, використовуються не з метою проведення вирівнювання доходів і видатків місцевих бюджетів, а суто на покриття поточних потреб місцевого самоврядування.

Визначення рівня податкоспроможності територій здійснюється на основі даних про фактичні надходження встановленого переліку закріплених за місцевими бюджетами доходів, більшість з яких характеризується надзвичайною нестабільністю, що не дає можливості об'єктивно оцінити податкову силу адміністративно-територіальних одиниць.

Єдині нормативи видатків у розрахунку на душу населення, а в Бюджетному кодексі - фінансові нормативи бюджетної забезпеченості виступають не інструментом нормативного планування видатків місцевих бюджетів на основі науково обґрунтованого визначення потреби в бюджетних ресурсах, а є важелем для здійснення перерозподільчих процесів.

З метою усунення зазначених недоліків пропонується:

- провести подальше вдосконалення розмежування доходів і видатків між бюджетами;
- всебічно зміцнювати дохідну базу місцевих бюджетів;
- розширити перелік власних доходів місцевих бюджетів;
- законодавчо визначити пріоритетність Закону України “Про Державний бюджет” на відповідний рік перед іншими законами України та нормативними актами, указами Президента України, які вимагають збільшення видаткової частини місцевих бюджетів;
- з метою підвищення зацікавленості місцевих фінансових органів встановлювати план надходжень загального фонду держбюджету для кожного району та міста обласного значення і відповідно перераховувати додаткову дотацію від їх перевиконання (а не за умови перевиконання в цілому по області);

- узгодити механізм надання бюджетних трансфертів адміністративно-територіальним одиницям з виконанням найважливіших макроекономічних показників соціально-економічного розвитку територій. Забезпечити стимулювання збільшення податкового потенціалу, бюджетних доходів, зменшення рівня дотаційності місцевих бюджетів;

- забезпечити прозорий механізм надання субвенцій, визначення абсолютних сум окремих видів бюджетних видатків, а також збільшення дохідної бази місцевих бюджетів;

- відповідно до ст. 98 Бюджетного кодексу України при розрахунку обсягу кошика доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, не враховувати приріст недоїмки та переплати за базові бюджетні періоди;

- враховуючи важливе значення існуючого механізму стимулювання місцевих бюджетів при фактичному перевиконанні річних розрахункових обсягів доходів державного бюджету, за рахунок яких здійснюється перерахування дотацій вирівнювання місцевим бюджетам, пропонуємо затвердити постановою Кабінету Міністрів України Порядок розрахунку показників доходів державного бюджету, за рахунок яких здійснюється перерахування дотацій вирівнювання, ураховуючи фактичний приріст виконання цих доходів по кожній області до попереднього року.

Пріоритетними напрямками вдосконалення формульного порядку розрахунку обсягів дотацій вирівнювання місцевим бюджетам є: забезпечення стабільності формульного розрахунку обсягів дотацій вирівнювання. При необхідності уточнення формульного порядку більш доцільне використання цільових субвенцій, аніж внесення змін до встановленої формули.

З метою встановлення заінтересованості органів місцевого самоврядування виключити зі складу доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва із зарахуванням його до складу власних доходів.

Запровадити прозорий і зрозумілий механізм встановлення коригуючих коефіцієнтів у формульному розрахунку обсягів дотацій вирівнювання. Забезпечити незмінність коригуючих коефіцієнтів.

З метою врахування регіональної специфіки проводити коригування видатків місцевих бюджетів залежно від таких факторів, як:

- екологічний стан територій, наявність професійних захворювань (при плануванні видатків на охорону здоров'я);

- кліматичні умови (при плануванні видатків на утримання бюджетних установ, зокрема на освітлення та опалення);
- густота населення (при плануванні видатків на утримання об'єктів соціальної інфраструктури);
- довжина і стан доріг (при плануванні видатків на утримання житлово-комунального господарства);
- стан матеріально-технічної бази бюджетних установ (при плануванні видатків на їх утримання);
- якість надання суспільних послуг населенню (при плануванні видатків на управління, охорону здоров'я, освіту, культуру, фізичну культуру і спорт);
- стан об'єктів житлово-комунального господарства, енергозабезпечення, водовідведення, каналізаційних і очисних споруд тощо (при плануванні видатків на утримання житлово-комунального господарства).

Зарахувати на обласні та районні бюджети всі видатки, які мають спільний характер для всіх або частини громад регіону.

Перевести фінансування дільничних лікарень із бюджетів сіл, селищ, міст на районний бюджет у зв'язку з тим, що вони обслуговують населення кількох громад і неможливо при формуванні бюджету визначити й запланувати суму коштів на обслуговування населення цих сільських рад.

Доцільно запровадити коригуючий диференційований коефіцієнт збільшення видатків на охорону здоров'я для тих регіонів, у яких високий рівень смертності, захворюваності на туберкульоз та інші захворювання, для територій із високотехногенним і екологічно небезпечним навантаженням.

У розрахунку загального обсягу видатків за галуззю “Освіта” до показника кількості дітей у дитячих будинках сімейного типу застосовується коефіцієнт приведення учнів у дитячих будинках сімейного типу до учнів усіх загальноосвітніх шкіл України, проте Законом України “Про дошкільну освіту” дитячі будинки сімейного типу визначено як дошкільні заклади. До вихованців дитячого будинку сімейного типу належать діти як дошкільного, так і шкільного віку. Крім того, норми утримання дітей у дитячих будинках сімейного типу значно вищі, ніж норми в загальноосвітніх закладах. Застосовується показник контингенту учнів шкіл-інтернатів різних типів, проте Законом України “Про загальну середню освіту” визначено, що загальноосвітні школи можуть мати у своєму складі інтернати з частковим або повним утриманням учнів (вихованців).

У розрахунках не знайшли свого відображення видатки на оздоровлення дітей-сиріт та дітей, що залишились без батьківського піклування, які навчаються в загальноосвітніх школах.

У зв'язку з викладеним пропонуємо:

- у формульному розрахунку брати до уваги фактичні показники кількості дітей віком від 0 до 6 років, що відвідують дошкільні заклади згідно із статистичними даними щодо міст та районів області станом на початок року;

- застосувати коефіцієнт приведення вихованців дошкільних закладів освіти сільської місцевості аналогічно до порядку визначення коефіцієнта приведення кількості учнів денних загальноосвітніх шкіл сільської місцевості до кількості учнів усіх загальноосвітніх шкіл України - залежно від наповненості дитячих садків;

- розробити окремий фінансовий норматив бюджетної забезпеченості для дитячих будинків сімейного типу;

- доповнити формульний розрахунок показником кількості учнів (вихованців) шкіл з інтернатним відділенням із застосуванням коефіцієнта приведення кількості учнів (вихованців) загальноосвітніх шкіл з інтернатним відділенням до кількості учнів усіх загальноосвітніх шкіл України;

- доповнити формульний розрахунок показником кількості студентів у вищих закладах освіти I - III рівнів акредитації та відповідним коефіцієнтом їх приведення до учнів загальноосвітніх шкіл;

- увести окремо коефіцієнт по загальноосвітніх школах щодо забезпечення виконання передбачених постановою Кабінету Міністрів України від 16 січня 2003 р. № 33 "Про затвердження Державної програми відпочинку та оздоровлення дітей на період до 2008 р." видатків на оздоровлення пільгових категорій дітей.

При плануванні видатків на культуру, фізичну культуру і спорт урахувати кількість учнів шкіл естетичного виховання, вихованців дитячо-юнацьких спортивних шкіл та визначити фінансові нормативи бюджетної забезпеченості на одного учня.

Застосовувати коригуючі коефіцієнти, які б ураховували наявну мережу закладів культури та чисельність їх працівників.

Провести інвентаризацію місцевого господарства, що утримується за рахунок місцевих бюджетів, і по можливості ті об'єкти, які мають ширше функціональне значення, вивести з міського підпорядкування і передати або в обласне, або у державне підпорядкування.

При розрахунках видатків на благоустрій додатково враховувати такі параметри, як загальна площа міст, селищ. Збільшити

норматив витрат на благоустрій, включивши витрати на озеленення, санітарне очищення, благоустрій кладовищ, парків, водоймищ.

Функцію держави та органів місцевого самоврядування, пов'язану з обслуговуванням культурно-архітектурної спадщини, відокремити від функцій культури і, відповідно, видатки за цими функціями розраховувати окремо.

У формулі вирівнювання видатки на культурно-архітектурно-історичну спадщину визначати за показником, який базувався б не на кількості населення та витратах на одного жителя, а на конкретних фізичних даних, що характеризують кожен об'єкт.

При плануванні видатків для територіальних громад, які розміщуються у санаторно-курортній зоні, враховувати не лише постійне, але й кількість тимчасового населення.

На законодавчому рівні врегулювати питання щодо джерел фінансування правоохоронних органів, пожежної охорони, позашкільної освіти із зарахуванням цих функцій до делегованих повноважень.

Завершити роботу з розробки державних соціальних стандартів та державних соціальних гарантій, які повинні бути покладені в основу для визначення нормативів бюджетної забезпеченості.

*Пріоритетні напрями вдосконалення методики визначення індексу відносної податкоспроможності.*

1. Враховуючи досвід 23 європейських країн, увести у вітчизняну фіскальну практику місцевий податок на нерухомість з фізичних осіб. Цей податковий платіж віднести до кошика доходів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Тим самим буде посилено зацікавленість місцевих органів влади у додатковому одержанні доходів. А починаючи з 2010 р. 50% надходжень від податку на нерухомість з фізичних осіб враховувати у кошик закріплених доходів.

2. Методологічною базою розрахунку індексу відносної податкоспроможності території встановити показник “нарахованих податків, зборів, обов'язкових платежів”. Адже оцінка податкових можливостей через рівень “фактично зібраних податків” не зовсім об'єктивна, бо існує розрив між фактично зібраними та обчисленими відповідно до чинного податкового законодавства податками. Цей розрив зумовлений багатьма факторами: фінансовим станом платників податків (платоспроможністю), рівнем їх податкової культури і податкової дисципліни, результативністю роботи податкових органів щодо контролю за дотриманням податкового законодавства тощо.

3. Встановити мораторій на внесення змін, доповнень та коригувань до методики розрахунку індексу відносної податкоспроможності територій, за винятком випадків набрання чинності законодавчими актами, які фундаментально змінюють основи бюджетно-податкової системи країни, наприклад Податкового кодексу.

4. Врахувавши значні відмінності щодо бази оподаткування і ставок податку з доходів фізичних осіб та можливі бюджетні дисбаланси в напрямі зменшення надходжень до місцевих бюджету, а також з метою поетапного запровадження податкової соціальної пільги з 2004 по 2007 рр., із зміною нової ставки оподаткування з 13 на 15% з 2007 р., індекси відносної податкоспроможності потрібно переглядати щорічно. Таку практику пропонуємо здійснювати до 2010-2012 рр., тобто періоду повної адаптації до нових бюджетно-податкових умов.

5. З кошика доходів, які враховуються при розрахунку індексу відносної податкоспроможності, вилучити єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить місцевим бюджетам, та віднести його до кошика власних доходів.

6. Вилучити із кошика закріплених доходів надходження від адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями, як таких, що мають дуже низьку фіскальну значущість та не відображають реального зв'язку цих надходжень із податковим потенціалом регіону.

7. Врахувати у діючій методиці розрахунку індексу податкоспроможності можливі маніпулювання обсягами податкової заборгованості через її трансформацію у поточні доходи з використанням взаємозаліків, вексельних розрахунків, відстрочок за межі бюджетного року. В законах України про державний бюджет на майбутні періоди зобов'язувати ДПА України забезпечувати скорочення податкового боргу з податків і зборів не менше ніж 50% від суми боргу станом на початку.

8. Залишити без змін порядок щорічного розрахунку індексу відносної податкоспроможності територій та відмінити норму Прикінцевих положень Бюджетного кодексу України про визначення податкоспроможності через кожні три роки.

9. Переглянути діючий перелік податкових пільг і виключити (особливо по платі за землю) ті з них, які безпосередньо не пов'язані із соціальним захистом малозабезпечених верств населення,

підтримкою пріоритетних галузей народного господарства, не мають інноваційної та інвестиційної спрямованості.

10. З наступного бюджетного року диференційовано підходити до використання коефіцієнту вирівнювання, а саме: для регіонів-донорів інтервал детермінації встановити в граничних межах 0,8-1,0, для регіонів-реципієнтів граничні межі коефіцієнта вирівнювання 0,6-0,8.

11. Вдосконалити методику розрахунку додаткової дотації на стимулювання приросту податкоспроможності місцевих бюджетів у напрямі можливого отримання цієї дотації депресивними регіонами.

12. Доповнити алгоритм визначення індексу відносної податкоспроможності території додатковими коригуючими коефіцієнтами, які б відображали зміни в структурі населення регіонів.

*Пріоритетні напрями здійснення державної регіональної політики.*

Законодавчо визначити головною метою державної регіональної політики - необхідність зменшення відмінностей у рівнях розвитку народногосподарських комплексів регіонів, соціальної сфери, а отже, в умовах життя населення.

Законодавчо визначити критерії і перелік депресивних територій. Установити чіткі кількісні межі відхилень соціально-економічних індикаторів від середнього рівня по країні, що дає підставу для віднесення територій до категорії депресивних.

*Пріоритетні напрями удосконалення системи управління місцевими фінансами.*

Управління місцевими фінансами ускладнюється через роз'єднаність дій та відсутність єдиної структури фінансових органів. З метою забезпечення впровадження гнучкої та незалежної державної фінансової політики пропонуємо створити єдину за відомчою ознакою структуру фінансових органів держави, яка буде утримуватись за рахунок коштів Державного бюджету України.

З метою підвищення ефективності управління місцевими фінансами розширювати практику використання програмно-цільового методу, який успішно застосований у деяких територіальних громадах України.

Доцільно розглянути можливість створення управлінських структур для проведення аудиту, моніторингу й експертизи процедур планування і виконання місцевих бюджетів.



Впровадити складання соціального бюджету як аналітичного та адміністративного інструментарію, який створить системний підхід до фінансового забезпечення всіх соціальних заходів.

Доцільно розглянути можливість створення цілісної системи фінансової підтримки місцевих бюджетів за рахунок зменшення центральних видатків галузевих міністерств і створення відповідних державних фондів (Фонд реформування управління регіональних фінансів і фінансової підтримки регіонів, Фонд фінансування державних соціальних програм, Фонд субсидій і пільг) у складі Державного бюджету, головним розпорядником яких затвердити Міністерство фінансів України. Затвердити відповідні методики розподілу коштів цих фондів.

Необхідно законодавчо врегулювати питання щодо використання залишків бюджетних коштів за іншими надходженнями спеціального фонду, що утворились на початок бюджетного року (бюджет розвитку, цільові фонди, утворені місцевим радами, фонд охорони навколишнього середовища, надходження податку з власників транспортних засобів та інших самохідних механізмів, які направляються на проведення робіт, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією та ремонтом автомобільних доріг).

За існуючого порядку розподілу субвенцій з державного бюджету встановлений у Бюджетному кодексі однаковий термін затвердження бюджету АРК, обласних, районних і міських (міст Києва та Севастополя, міст республіканського АРК та обласного значення) бюджетів ускладнює формування і затвердження районних та міських (республіканського АРК та обласного значення) бюджетів. Пропонуємо внести зміни до ст. 77 Бюджетного кодексу України і встановити термін затвердження останніх не пізніше ніж у двотижневий термін після прийняття обласного (республіканського АРК) бюджету.

Необхідно прийняти Закон України “Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення”, в якому визначити перелік правопорушень у бюджетній сфері та порядок застосування стягнень за їх учинення, а також повноваження органів, що здійснюють державний контроль на всіх етапах бюджетного процесу.

## ВИСНОВКИ

Дослідження організації міжбюджетних відносин багатьох зарубіжних країн та ознайомлення з наявними працями з питань фінансового регулювання розвитку субнаціональних адміністративно-територіальних утворень дозволяє зробити висновок про певну обмеженість можливостей прямого запозичення зарубіжного досвіду. Водночас, корисним безперечно є вивчення актуальних для України процедурно-технологічних питань фіскальної політики та, зокрема, фінансового регулювання розвитку субнаціональних адміністративно-територіальних утворень. Найважливішими та водночас такими, що можуть бути адаптовані до умов України, є саме відповідні зарубіжні технології: правові, організаційні механізми та процедури формування державних фінансів, їх розподілу між різними рівнями бюджетної системи, контролю та відповідальності.

У цих питаннях зарубіжна, особливо європейська, практика нагромадила чимало методів, прийомів і прецедентних рішень, які багато в чому можуть бути з успіхом використані у специфічній українській моделі організації міжбюджетних відносин. Рішення щодо подолання труднощів перехідного періоду, розроблені східноєвропейськими країнами, можуть використовуватись з огляду на історичну, кон'юнктуру та інституційну подібність трансформаційних країн.

Особливо актуальним для постсоціалістичних країн є створення механізму ефективного запровадження нового законодавства у сфері публічних фінансів та покращання якості публічних послуг як необхідних умов конвергенції в рамках європейської спільноти. Такі заходи здійснюються в контексті політики фіскальної децентралізації.

На цьому шляху східноєвропейські та балтійські країни прогресують швидко, хоча інші постсоціалістичні країни мають менше досягнень у заснуванні фіскальних інституцій, контролі за фіскальними дисбалансами та переорієнтації ролі держави. В цілому розбудова нових фінансових систем у постсоціалістичних країнах вимагає прийняття не окремих правових актів з податкових чи інших спеціальних питань, а створення системного правового поля у сфері публічних фінансів, запровадження нових підходів, навичок та нагромадження певного політичного капіталу. Політичні та історичні чинники є визначальними мотивуючими силами для набуття більшої фіскальної автономії та децентралізації в країнах колишнього Радянського Союзу.

Із проведеного дослідження зарубіжного досвіду організації системи міжбюджетних відносин та фінансового забезпечення функціонування місцевого самоврядування, зроблені наступні висновки.

1. В Україні назріла нагальна необхідність реформувати систему розподілу функцій і повноважень між органами управління різних рівнів. При розробці нової схеми розподілу функцій корисним буде, на наш погляд, урахування досвіду інших країн, де інститут місцевого самоврядування має тривалий історичний період розвитку. Досягнення деяких східноєвропейських країн у реформуванні політичних, адміністративних та економічних інститутів можуть слугувати моделями для України.

2. В Україні необхідно розвивати трансферне фінансування як один з фундаментальних елементів системи міжбюджетних відносин. Зважаючи на досвід країн Центральної і Східної Європи, а також протягом кількох років - Росії, доцільно підвищувати роль цільових трансфертів і субсидій у фінансуванні конкретних статей витрат субнаціональних бюджетів.

3. Системи фіскальної децентралізації не можуть бути однаковими в різних країнах. Фіскальна децентралізація має як недоліки, так і переваги, баланс між ними визначає ступінь адекватності фіскальної децентралізації для кожної окремої країни. Для більшості країн, що розвиваються, характерні більш централізовані фінансові системи, причому дуже ймовірно, що такий рівень централізації буде зберігатися протягом досить тривалого часу.

4. Контрольований і поступовий процес фіскальної децентралізації повинен здійснюватися під керівництвом центрального уряду, особливо в таких питаннях, як встановлення єдиної системи фінансової звітності, правил проведення аудиту, вимог відкритості запозичень, встановлення розумних лімітів на залучення позик. Крім того, в деяких сферах органам місцевого самоврядування потрібна технічна допомога, особливо з таких питань, як бухгалтерський облік, казначейство, збір податків, обробка даних та оцінка проектів.

З огляду на зазначене, можна зробити висновок, що міжбюджетні відносини в усіх країнах є важливим засобом державного впливу на соціально-економічний розвиток територій, рівень фінансової забезпеченості органів місцевого самоврядування, зменшення міжтериторіальних диспропорцій, а також інструментом реалізації загальнодержавних інтересів на регіональному та місцевому рівнях. Система міжбюджетних відносин в Україні потребує подальшого вдосконалення, чому сприятиме реалізація запропонованих заходів.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Артеменко В.Б.* Основи вимірювання регіонального розвитку з використанням якості життя // Регіональна економіка. - 2003. - № 2. - С. 133-142.
2. *Асадчев В.М.* Підходи до визначення податкового потенціалу регіону // Економіст. - 2002. - С. 94-95.
3. *Базилевич В.Д., Баластрик Л.О.* Державні фінанси: Навч. посіб. - К.: Атака, 2002. - 368 с.
4. *Бак Н.А.* Міжбюджетні відносини як складова бюджетного регулювання // Фінанси України. - 2002. - № 5. - С. 78-82.
5. *Балдич Н.І.* Фінансове вирівнювання в контексті суспільно-економічних реформ // Зб. наук. пр. НАДУ - 2004. - № 1. - С. 192-199.
6. *Барецький В.І.* Зміцнення фінансової автономії місцевої влади і самоврядування // Фінанси України. - 2005. - № 1. - С. 65-69.
7. *Бодров В.Г.* Державне регулювання економіки регіонів: проблеми теорії і політики // Зб. наук. пр. УАДУ при Президентові України. - 2000. - Вип. 2. - Ч. IV. - С. 16-21.
8. *Бодров В.Г.* Трансформація економічних систем: концепції, моделі, механізми регулювання та управління: Навч. посіб. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 104 с.
9. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: У 6 т. / Редкол.: М.Я. Азаров (голова) та ін.; НДФІ. - К., 2004. - Т. 5: Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування / М.Я. Азаров, Ф.О.Ярошенко, В.Г.Бодров та ін. - 400 с.
10. Бюджетний кодекс України // Уряд. кур'єр. - 2001. - № 131. - С. 5-1.
11. Бюджетний процес і міжбюджетні відносини на рівні місцевих бюджетів району: Навч. посіб./ Кол. авт.: С.І.Мельник, В.Серсо, С.Б.Ільїних та ін. - К.: Міленіум, 2003. - 266 с.
12. Бюджет України за 2004 рік: Стат. зб. / Міністерство фінансів України. - К., 2005. - 264 с.
13. Вирівнювання податків і надходжень у громадах і ландстінгах. Витяги. (Швеція) // <http://www.rada.kiev.ua/LIBRARY/catalog/analit/swe010.txt>.
14. *Городніченко Ю.О.* Вплив трансфертів на податкові зусилля областей // Наук. записки НаУКМА, 2001. - Т. 19. - Ч. II. - С. 371-375.

15. Господарський кодекс України. - АТЗТ "Вид-во "Право", 2003. - 64 с.
16. *Гутник В., Оттнад А.* Межбюджетные отношения в системе федерализма: германский вариант // Проблемы теории и практики управления. - 2001. - № 1. - С. 66-71.
17. *Гушта О.В.* Порядок формування та використання коштів місцевих бюджетів // Фінанси України. - 2005. - № 1. - С. 10-15.
18. Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / Пер. з англ. - К.: Основи, 1998. - 542 с.
19. *Деркач Н.И., Гордеева Л.П.* Бюджет и бюджетный процесс в Украине: Учеб. пособ.- Д.: Пороги, 1995.- 256 с.
20. *Дробишевська Г.* Зарубіжний досвід міської політики // Економіка України. - 1996.- № 2.- С. 79-83.
21. *Дроздовська О.С.* Теоретичні засади фінансової децентралізації // Фінанси України. - 2002. - № 8. - С. 19-25.
22. *Дроздовська О.С.* Фінансова децентралізація: об'єктивна необхідність та основні цілі // Наукові праці НДФІ. - 2002. - № 2 (17). - С. 8-13.
23. *Дьомін О.* Політика регіонального розвитку в умовах поглиблення ринкових реформ в Україні // Економіка України. - 2003. - № 6. - С. 4-13.
24. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: Наук.-практ. посіб. / Упоряд. О.В.Бейко, А.К.Гук, В.М.Князєв / За ред. М.О.Пухтинського, В.В.Толконанова. - К.: Крамар, 2003. - 396 с.
25. *Зайчикова В.В.* Відносини держави і місцевого самоврядування в зарубіжних країнах // Наукові праці НДФІ. - 2000. - Вип. 10. - С. 44-50.
26. *Зайчикова В.В.* Формула фінансового вирівнювання: досвід зарубіжних країн та можливості його використання в Україні // Наукові праці НДФІ. - 1999. - Вип. 7. - С. 39-47.
27. *Каун О.Б.* Концептуальні засади формування механізму міжбюджетних відносин в Україні // Фінанси України. - 2001. - № 6. - С. 31-38.
28. *Керецман В.Ю.* Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 188 с.
29. *Кириленко О.П.* Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). - К.: НІОС, 2000. - 384 с.
30. Концепція державної регіональної політики: затв. Указом Президента України від 25.05.2001 № 341/2001.

31. Концепція адміністративної реформи в Україні. - К.: Центр політико-правових реформ та Центр розвитку українського законодавства, 1998. - 62 с.

32. Корпоративный менеджмент: Справочник для профессионалов / И.И. Мазур, В.Д. Шапито, Н.Г. Ольдерогге и др.; Под общ. ред. И.И. Мазура. - М.: Высшая школа, 2003. - 1077 с.

33. Кравченко В.І. До бюджетної реформи - десять років манівцями? // Людина і влада. - 2000. - № 7-8. - С. 62-69.

34. *Криниця С.О.* Формування бюджетів розвитку в регіонах України // Фінанси України. - 2000. - № 11. - С. 8-17.

35. *Кульчицький М.І.* Місцеві бюджети і механізм їх формування // Фінанси України. - 2001. - № 9. - С. 98-104.

36. *Лексин В.Н.* Региональная диагностика: сущность, предмет и метод, специфика применения в современной России // Российский экономический журнал. - 2003. - № 9-10. - С. 64-86.

37. *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Бюджетный федерализм: диалектика централизации и децентрализации // Российский экономический журнал. - 2002. - № 7. - С. 53-77.

38. *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. - М.: Эдиториал УРСС, 2003. - 368 с.

39. *Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Проблемы ресурсного обеспечения местного самоуправления сквозь призму зарубежного опыта // Местная экономика. - 2002. - № 1-2. - С. 71-103.

40. *Лук'яненко І.Г., Городніченко Ю.О.* Моделювання розподілу дотацій між регіонами України // Вісник НБУ. - 1999. - № 9. - С. 16-21.

41. *Луніна І.О.* Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування // Економіка України. - 2002. - № 5. - С. 10-16.

42. Методичні рекомендації щодо відслідкування динаміки основних економічних показників роботи стратегічно важливих підприємств і підприємств-монополістів (на основі індивідуального моніторингу підприємств) // <http://www.me.kmu.gov.ua>

43. Методичні рекомендації щодо застосування критеріїв ефективності управління суб'єктами господарювання державного сектора економіки // <http://www.me.kmu.gov.ua>

44. *Мошенець О.С.* Ринкові механізми регулювання регіонального розвитку // Регіональна економіка. - № 2000. - № 3. - С. 45-52.

45. Наказ Держстандарту України від 22 листопада 1994 р. № 288 “Державний класифікатор України. Класифікація форм власності ДК 001-94” // <http://www.rada.kiev.ua>

46. Павлюк А.П. Вирішення проблеми міжрегіональних диспропорцій як складова державної регіональної політики України // Стратегічна панорама. - 2002. - № 4. - С. 103-110.

47. Полянёв А.О. Межрегиональная экономическая дифференциация: методология анализа и государственного регулирования. - М.: Эдиториал УРСС, 2003. - 208 с.

48. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування: Навч. посіб. / М. Пітцик, В. Кравченко, Е.Моньйо та ін. - К.: Клевер, 2000. - 136 с.

49. Про визначення критеріїв віднесення підприємств (організацій) до таких, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави: Постанова Кабінету Міністрів України від 15.05.2003 р. № 695 // Офіц. вісн. України. - 2003. - № 21. - С. 346-348.

50. Про власність: Закон України від 7 лютого 1991 р. № 697-ХІІ зі змінами // <http://www.rada.kiev.ua>

51. Про внесення змін і доповнень до закону Української РСР “Про бюджетну систему Української РСР”: Закон України від 29 червня 1995 р. // Відом. Верх. Ради України. - 1995. - № 26. - С. 589-611.

52. Програма діяльності Кабінету Міністрів України “Назустріч людям” // Уряд. кур’єр. - 2005. - 11 лют. - № 26. - С. 6-12.

53. Программа Лоде. Местные и региональные финансы в Европе // Council of Europe, Strasbourg.- 1997.- С. 23.

54. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії: Закон України від 5 жовт. 2000 р. № 2017-ІІІ // Офіц. вісн. України. - 2000. - № 44. - С. 1-9.

55. Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевим бюджетами: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 верес. 2001 р. № 1195 // Офіц. вісн. України. - 2001. - № 38. - С. 9-25.

56. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / За ред.Т.Ларссона, К.Номдена, Ф.Петітвілля.- К.: К.І.С., 2003.- 346 с.

57. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відом. Верх. Ради України. - 1997. - № 24. - С. 379-429.

58. Про результати аналізу використання державних централізованих капітальних вкладень за 2001-2003 роки: затв. постановою Колегії Рахункової палати від 08.09.2004 № 18-4. - К.: Рахункова палата України, 2004. - Вип. 18.

59. Про стимулювання розвитку регіонів: Проект Закону України // [www.me.gov.ua](http://www.me.gov.ua).

60. Про територіальний устрій України: Проект Закону України // Уряд. кур'єр. - 2005. - 22 квіт. - № 75. - С. 10-13.

61. Про умови і розміри оплати праці керівників підприємств, заснованих на державній, комунальній власності, та об'єднань державних підприємств: Постанова Кабінету Міністрів України від 19 травня 1999 р. № 859 (зі змінами і доповненнями, внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 28 квіт. 2000 р. № 730) // <http://www.rada.kiev.ua>

62. Ресурси розвитку. Адміністративна реформа в Україні: Матеріали Всеукраїнського семінару та координаційної наради "Ресурсне забезпечення місцевого і регіонального розвитку", м. Київ, 10 листоп. 2001 р. / Упоряд. М.Пухтинський, Е.Рахімкулов. - К.: Логос, 308 с.

63. *Розпутенко І.В.* Економічне зростання в Україні: проблеми і здобутки. - К.: К.І.С., 2001. - 136 с.

64. *Рыбак В.В.* Рыночная трансформация системы доходов местного самоуправления: теория и практика. - Донецк: ИЭП НАН Украины, 2000. - 280 с.

65. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі / Я.Гонцяж, Н.Гнидюк, О.Куленкова, В.Гуменюк / За заг. ред. Я.Гонцяжа. - К.: Міленіум - Вид-во УАДУ, 2001. - 184 с.

66. *Сидорець О.В.* Деякі аспекти фінансового вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів // Фінанси України. - 2001. - № 9. - С. 105-110.

67. Система государственных финансов в Германии и России. Обзор / Марион Эдель (изд.). - Берлин: DSE, 1997. - С. 109-240.

68. *Слухай С.* Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій. Монографія. - К.: АртЕк, 2002. - 288 с.

69. *Слухай С.В.* Проблеми фінансової децентралізації в Україні // Наукові праці НДФІ. - 2002. - № 4 (19). - С. 20-28.

70. Статистичний щорічник України за 2003 рік / За ред. О.Г.Осауленка. - К.: Вид-во "Консультант", 2004.



71. Структура и функционирование системы демократии на местном и региональном уровне. Дания / Council of Europe. - 1997. - С. 25-27.

72. *Ткачук А.* Швеція. Фінансове забезпечення місцевого самоврядування / Підготував А.Ткачук // <http://www.rada.kiev.ua/LIBRARY/catalog/analit/swe008.txt>.

73. *Третнер К.Х., Циммерманн Х., Бухвальд Е.* Предложения по реформированию межбюджетных отношений в Российской Федерации. - М.: Министерство финансов Российской Федерации, Немецкое общество по техническому сотрудничеству, март 2004. - 37 с.

74. Универсальная система показателей деятельности: Как достигать результатов, сохраняя целостность / Хьюберт К. Рамперсад; Пер. с англ. - М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. - 352 с.

75. *Шумахер У.* Федералізм у Федеративній Республіці Німеччини // <http://www.rada.kiev.ua/LIBRARY/catalog/analit/deu005.txt>.

76. *Якобсон Л.И.* Экономика общественного сектора: Основы теории государственных финансов: Учеб. - М.: Аспект Пресс, 1996. - 319 с.

77. *Andel N.* Finanzwissenschaft. - Tübingen: Mohr, 1992. - 562 p.

78. *Bahl Roy.* Fiscal Decentralization as Development Policy // Public Budgeting & Finance, Summer 1999, Volume 19, Number 2, p. 59-75.

79. *Barbone, Luca, and James F. Hicks.* 1995. "Local and Intergovernmental Finances in Poland: An Evolving Agenda." In Richard M. Bird, Robert D. Ebel, and Christine I. Wallich, eds. Decentralization of the Socialist State. A Regional and Sectoral Study. Washington D.C.: World Bank.

80. *Bird, R.M., Edel R.D., and Wallish C.I.* Fiscal Decentralization: From Command to Market / Decentralization of the Socialist State, The World Bank Regional and Sectoral Studies, 1995. - P. 1-67.

81. *Cichocki K., Dobrzynski W.* Intergovernmental fiscal transfers in Poland: Equalization formula. Working Paper №3. - February. - 1996. - DAI. - P.1.

82. Der Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland // Information zur politischen Bildung. - 1990. - № 204. - 40 p.

83. *Dethier Jean-Jacques.* The Effectiveness of Decentralization in Hungary and Slovakia // <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/dethier.pdf>.

84. *Edel R., Varfalvi I., and Varga S.* Sorting Out Intergovernmental Roles and Responsibilities / Public Finance Reform During the Transition: The Experience of Hungary / ed. by L. Borkos, J.-J. Dethier., The World Bank, Washington, D.C., 1998. - P. 423-445.
85. *Fox, William F.* 1998. "Intergovernmental Finance in Hungary: Summary and Evaluation" (Draft) Washington D. C.: World Bank.
86. Local Government Grant Distribution. An International Comparative Study / PricewaterhouseCoopers, UK, 2000, 174 p.
87. *Manor J.* The Political Economy of Democratic Decentralization / The IBRD.- USA.- 1999.- 133 p.
88. *Martinez-Vazquez, Jorge.* 1995. "Intergovernmental Fiscal Relations in Bulgaria." In Richard M. Bird, Robert D. Ebel, and Christine I. Wallich, eds. 1995. Decentralization of the Socialist State. A Regional and Sectoral Study. Washington D.C.: World Bank.
89. *Musgrave R. A. and Musgrave P. B.* Public Finance in Theory and Practice. - 5th ed., McGraw-Hill, Inc., USA. - 1989. - 627 p.
90. *Nowotny E.* Der Offentliche Sektor: Einfuhrung in die Finanzwissenschaft. - 3., neubearb.und erw.Aufl. - Berlin; Heidelberg; New York u.a.: Springer, 1996. - 690 p.
91. Peffekofen R. Finanzausgleich I: Wirtschaftstheoretische Grundlagen // Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften. - Stuttgart, 1980. - Bd. 2. - P. 608-636.
92. Recommendation on the equalisation of resources between local authorities // Rec(1991) 4.: Council of Europe. 22.03.1991.
93. *Spahn P.B., Franz O.* Consensus Democracy and Inter-Jurisdictional Fiscal Solidarity in Germany // <http://www.imf.org>.
94. *Stanley F.* Ten Years of Transition: Looking Back and Looking Forward // <http://www.imf.org>.
95. *Tanzi V.* On Fiscal Federalism: Issues to Worry About // <http://www.imf.org>.
96. *Wallish C.* Making or Breaking Russia // Russia and Challenge of Fiscal Federalism / ed. by C. Wallish, IBRD, USA, April 2000, p. 241-251.
97. World Bank 1995b. "Latvia: Local Government Expenditures and Resource Transfers." WB Report 14470-LV. Washington D.C.
98. World Bank 1998b. Lithuania - An Opportunity for Economic Success. World Bank Country Study. Washington, D.C.
99. World Bank. 1997b. "Estonia: Public Expenditure Review Update." WB Report No. 16420-EE. Washington D.C.

# ДОДАТКИ

## Додаток 1

### Середній рівень податкових надходжень місцевих бюджетів та виробництва валової доданої вартості (ВДВ) у розрахунку на одну особу населення по регіонах України у 2002 р.\*

Регіони	Рівень податкових надходжень у розрахунку на 1 особу, грн	Місце регіону за податковими надходженнями	ВДВ у розрахунку на 1 особу, грн	Місце регіону за виробництвом ВДВ	Податкове навантаження
Автономна Республіка Крим	379.86	5	2979	18	0,13
Вінницька	188.60	20	3019	17	0,06
Волинська	176.05	24	2943	20	0,06
Дніпропетровська	412.44	3	5090	3	0,08
Донецька	365.00	6	5263	2	0,07
Житомирська	178.14	23	2570	24	0,07
Закарпатська	166.82	26	2557	25	0,07
Запорізька	393.70	4	4498	5	0,09
Івано-Франківська	182.93	22	3213	14	0,06
Київська	258.58	11	3780	8	0,07
Кіровоградська	212.06	16	3025	16	0,07
Луганська	250.85	12	3394	12	0,07
Львівська	239.70	14	3277	13	0,07
Миколаївська	307.47	10	3739	9	0,08
Одеська	327.57	8	4391	6	0,07
Полтавська	312.78	9	4825	4	0,06
Рівненська	190.07	19	2963	19	0,06
Сумська	242.73	13	3401	11	0,07
Тернопільська	146.42	27	2313	27	0,06
Харківська	333.45	7	4070	7	0,08
Херсонська	200.32	18	2797	21	0,07
Хмельницька	188.45	21	2773	22	0,07
Черкаська	232.91	15	2764	23	0,08
Чернівецька	168.25	25	2321	26	0,07
Чернігівська	209.50	17	3108	15	0,07
м. Київ	1429.39	1	13456	1	0,11
м. Севастополь	450.41	2	3684	10	0,12
У середньому по Україні	341.43	x	4239	x	0,08

\*Складено та розраховано за даними: [12; 70]

**Розрахунок коефіцієнта варіації виробництва ВДВ  
у розрахунку на одну особу населення  
по регіонах України у 2002 р.\***

Регіони	ВДВ у розрахунку на 1 особу, грн	Квадрат відхилення від середнього значення по Україні
Автономна Республіка Крим	2979	1587600
Вінницька	3019	1488400
Волинська	2943	1679616
Дніпропетровська	5090	724201
Донецька	5263	1048576
Житомирська	2570	2785561
Закарпатська	2557	2829124
Запорізька	4498	67081
Івано-Франківська	3213	1052676
Київська	3780	210681
Кіровоградська	3025	1473796
Луганська	3394	714025
Львівська	3277	925444
Миколаївська	3739	250000
Одеська	4391	23104
Полтавська	4825	343396
Рівненська	2963	1628176
Сумська	3401	702244
Тернопільська	2313	3709476
Харківська	4070	28561
Херсонська	2797	2079364
Хмельницька	2773	2149156
Черкаська	2764	2175625
Чернівецька	2321	3678724
Чернігівська	3108	1279161
м.Київ	13456	84953089
м.Севастополь	3684	308025
Разом по Україні	4239	119894882

\*Складено та розраховано за даними: [12]

Середній квадрат відхилення:  $119894882 / 27 = 4440551,19$

Середнє квадратичне відхилення:  $\sqrt{4440551,19} = 2107,26$

Коефіцієнт варіації:  $2107,26 / 4239 * 100 = 49,7\%$ .

**Розрахунок коефіцієнта варіації податкових надходжень місцевих бюджетів у розрахунку на одну особу населення по регіонах України у 2002 р.\***

Регіони	Рівень податкових надходжень у розрахунку на 1 особу, грн	Квадрат відхилення від середнього значення по Україні
Автономна Республіка Крим	379.86	1476.8649
Вінницька	188.60	23357.0089
Волинська	176.05	27350.5444
Дніпропетровська	412.44	5042.4201
Донецька	365.00	555.5449
Житомирська	178.14	26663.6241
Закарпатська	166.82	30488.6521
Запорізька	393.70	2732.1529
Івано-Франківська	182.93	25122.2500
Київська	258.58	6864.1225
Кіровоградська	212.06	16736.5969
Луганська	250.85	8204.7364
Львівська	239.70	10348.9929
Миколаївська	307.47	1153.2816
Одеська	327.57	192.0996
Полтавська	312.78	820.8225
Рівненська	190.07	22909.8496
Сумська	242.73	9741.6900
Тернопільська	146.42	38028.9001
Харківська	333.45	63.6804
Херсонська	200.32	19912.0321
Хмельницька	188.45	23402.8804
Черкаська	232.91	11776.5904
Чернівецька	168.25	29991.3124
Чернігівська	209.50	17405.5249
м. Київ	1429.39	1183656.9616
м. Севастополь	450.41	11876.6404
У середньому по Україні	341.43	1555875.7770

\*Розраховано за даними: [12]

Середній квадрат відхилення:  $1555875,7770 / 27 = 57625,03$

Середнє квадратичне відхилення:  $\sqrt{57625,03} = 240,05$

Коефіцієнт варіації:  $240,05 / 341,43 * 100 = 70,3\%$

**Аналіз положень Концепції державної регіональної політики,  
спрямованих на децентралізацію державної влади  
та посилення ролі місцевого самоврядування**

Нормативне формулювання положення	Змістова характеристика положення	Механізм реалізації, передбачений у правових документах	Можливий вплив на регіональний розвиток	Зауваження щодо практичного впровадження положення
1	2	3	4	5
<p>Реалізація регіональної політики на засадах чіткого розподілу завдань, повноважень та відповідальності між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування</p>	<p>Положення покликане усунути дублювання функцій та повноважень виконавчої і представницької влади, ліквідувати сфери позауправлінського впливу, окреслити предметну базу для формування критеріїв оцінки ефективності управлінської діяльності місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спростити систему управління та забезпечити економію бюджетних коштів</p>	<p>Прийняття законів України "Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації"</p>	<p>Реалізація положення дозволила б чітко визначити сфери управлінських впливів органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що дало б змогу посилити адресність, програмованість та орієнтованість управлінської діяльності цих органів; усунути потенційне поле формування конфліктних ситуацій між органами представницької влади та місцевого самоврядування; окреслити реальну роль у забезпеченні регіонального розвитку та статус службовців органів місцевого самоврядування і державних службовців</p>	<p>Для реалізації даного положення необхідно сформувані зрозумілі критерії віднесення управлінських послуг до громадських чи державних; розмежувати державні та місцеві функції й інтереси; передбачити формування виконавчих комітетів обласних і районних рад для реалізації наданих їм повноважень; запровадити механізм передачі, а не делегування повноважень, адже процес делегування містить елемент адміністративного підпорядкування та обмеження самостійності</p>

1	2	3	4	5
<p>Поєднання процесів централізації та децентралізації влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів</p>	<p>Забезпечення реалізації місцевих інтересів крізь призму повсюдного впровадження заходів загальнодержавної соціально-економічної політики, що забезпечить територіальну цілісність країни, створить передумови рівномірності її регіонального розвитку</p>	<p>Розроблення проекту програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування; визначення Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції центральним органом виконавчої влади з питань регіональної політики і підтримки місцевого самоврядування; децентралізація й деконцентрація повноважень центральних органів виконавчої влади; поетапна передача частки повноважень центральних органів виконавчої влади місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування</p>	<p>Дозволить умонтувати регіональні утворення як складні динамічні підсистеми, що мають власні цілі й механізми розвитку, в державний організм як мегасистему з чітко окресленими орієнтирами макроекономічного розвитку. Відбудеться збалансування державних і місцевих управлінських впливів у рамках єдиного нормативно-правового та програмно-цільового поля</p>	<p>Вимагає визначення меж централізації й децентралізації; зміцнення всіх рівнів управління державою: місцевого, регіонального та загальнодержавного, що передбачає посилення базового рівня місцевого самоврядування, деформалізацію місцевого самоврядування на регіональному рівні, зростання управлінської автономії та модифікацію функцій місцевих органів державної виконавчої влади. Є похідним і залежним від процесів фінансової, організаційно-правової децентралізації, забезпечення стратегічно-функціональної централізації в рамках адміністративної реформи</p>
<p>Максимальне наближення послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, до безпосередніх споживачів</p>	<p>Індивідуалізація державної влади та місцевого самоврядування, існування влади не заради влади, а для забезпечення соціального добробуту кожної людини</p>	<p>Механізм реалізації чітко не окреслений. Наближення управлінських послуг до споживачів повинно бути враховане в процесі розроблення програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування, спрямованої на зміцнення його організаційно-правової та фінансово-економічної основ</p>	<p>Дозволить кожному громадянину, незалежно від місця проживання, отримувати весь спектр державних і громадських послуг, гарантованих Конституцією України й законодавством; забезпечить гуманізацію, прозорість та демократизацію влади</p>	<p>Підхід до реалізації даного положення повинен бути комплексним, враховуючи формування організаційно, нормативно та ресурсно здатних суб'єктів влади, спроможних надавати населенню якісні управлінські послуги. Необхідно визначити теоретико-методологічну та практичну сутність управлінської послуги, її виробництва, реалізації та споживання як специфічного блага, що має свою вартість</p>

1	2	3	4	5
<p>Стимулювання тісного співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у розроблені та реалізації заходів щодо регіонального розвитку</p>	<p>Створення умов комплексності й узгодженості управлінської діяльності органів місцевого самоврядування та державного управління на регіональному рівні, що спрямована на виконання єдиної мети - забезпечення соціального та економічного розвитку територій як необхідного чинника загальнодержавної динаміки</p>	<p>Прийняття законів України "Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації"; розроблення відповідних нормативно-правових актів щодо порядку запровадження договірних засад у відносинах між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо здійснення спільних заходів із розвитку регіонів</p>	<p>Забезпечить практичну реалізацію конституційного положення про здійснення влади народом через органи державної влади та місцевого самоврядування; дозволить консолідувати зусилля центральних органів державного управління, місцевих органів представницької та виконавчої влади щодо подолання нагальних проблем регіонального розвитку. Уможливіть трансформацію монополярної моделі регіонального управління в координаційно-центрову, ядром якої буде компетенційно-управлінське поєднання органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади</p>	<p>Для уможливлення співробітництва органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади щодо регіонального розвитку необхідно створити умови паритетності, взаємозацікавленості та незворотності такої співпраці шляхом забезпечення належного місця місцевого самоврядування в територіальному управлінні, передбаченого Європейською Хартією місцевого самоврядування</p>
<p>Зміцнення економічної інтеграції регіонів з використанням переваг територіального поділу і кооперації праці</p>	<p>Забезпечення регіонального співробітництва в горизонтальній площині без залучення центральної ланки управління, що дозволить повніше врахувати регіональні економічні інтереси, використати потенціал міжрегіональних ресурсних потоків</p>	<p>Розвиток міжрегіональних економічних зв'язків на основі виробничої кооперації та інтеграції, створення відповідних промислово-фінансових груп, інших форм господарювання; розроблення пропозицій щодо законодавчого розширення можливостей місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування для розвитку міжрегіонального економічного співробітництва та щодо впорядкування такого співробітництва; здійснення системи заходів із розбудови інфраструктури регіонального розвитку</p>	<p>Двостороннє та багатостороннє міжрегіональне економічне співробітництво є передумовою здійснення міжрегіональних відносин з урахуванням ринково-конкурентних важелів, що дасть змогу максимально залучити резерви ресурсного потенціалу кожного регіону, створити економічний механізм вирівнювання регіонального розвитку, оптимізувати інвестиційні потоки</p>	<p>Ефективна реалізація цього положення можлива в умовах програмованого договірного підходу до формування міжрегіональних економічних відносин, розроблення нормативного та практичного механізму утворення асоціативних структур, до складу яких входили б як органи місцевої державної виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування</p>



1	2	3	4	5
<p>Забезпечення здатності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в межах, визначених законодавством, самостійно і відповідально вирішувати питання соціально-економічного розвитку, створення ефективних механізмів забезпечення їх активної участі у формуванні та проведенні державної регіональної політики</p>	<p>Метою реалізації положення є формування дієздатного й повноцінного інституту місцевого самоврядування як необхідного суб'єкта управління регіональним та територіальним розвитком, що, відповідно до теорії муніципального дуалізму, в процесі втілення власної соціально-економічної політики забезпечує практичне впровадження засад загальнодержавної політики в рамках правового, ресурсного та унітарно-координаційного поля</p>	<p>Підтримка місцевих ініціатив; подальше вдосконалення нормативно-правової бази місцевого самоврядування; перехід на формування збалансованих бюджетів усіх рівнів на реальній доходній базі та оптимальних видатках за мінімальними нормативами бюджетної забезпеченості; укрупнення сільських територіальних громад; посилення державної підтримки та судового захисту місцевого самоврядування; визначення правового режиму комунальної власності</p>	<p>Європейський досвід засвідчив, що міцне і стабільне місцеве самоврядування є необхідним суб'єктом ефективного територіального розвитку, передумовою звільнення центральних органів влади від розпорошення зусиль на виконання локальних проблем. Дане положення є одним з найважливіших в КДРП, оскільки навіть детально розроблена і ресурсно забезпечена регіональна політика буде формальною в умовах існування декларативних територіальних утворень як об'єктів регіонального управління. Місцеве самоврядування спроможне динамізувати регіональний розвиток шляхом використання прихованих резервів зростання та найширшого залучення громадських, підприємницьких і ринкових структур до регулювання динаміки та тенденцій розвитку</p>	<p>Реалізація положення потребує докорінної зміни ставлення органів державної влади до місцевого самоврядування, усвідомлення необхідності забезпечення його автономії як чинника регіонального розвитку. Потрібно виробити чіткі критерії й форми добровільного залучення органів місцевого самоврядування до реалізації державної регіональної політики з метою уникнення адміністративного тиску та перекладання відповідальності за її ефективність</p>

1	2	3	4	5
<p>Удосконалення фінансових міжбюджетних відносин та забезпечення формування такої фінансової спроможності місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, яка б створювала можливість для ефективного регіонального розвитку</p>	<p>Положення передбачає врахування необхідності забезпечення певної фінансової автономії первинних та регіональних територіальних утворень, зрозумілості та доцільності формування міжбюджетних трансфертів з дотриманням пріоритетності та цілісності базової ланки бюджетної системи - бюджетів місцевого самоврядування</p>	<p>Реалізація положення на принципах бюджетного унітаризму в поєднанні з елементами бюджетної децентралізації на основі удосконалення системи планування та фінансового вирівнювання; вдосконалення системи місцевих податків і зборів; запровадження застосування для обчислення обсягів видатків і доходів місцевих бюджетів коефіцієнтів податкової спроможності території</p>	<p>Практичне впровадження даного положення дасть змогу максимально використати фіскальний потенціал кожної території, спростити схему міжбюджетних трансфертів, ліквідувати суб'єктивізм при розподілі державних дотацій, усунути паралельні фінансово-бюджетні потоки, забезпечити формульне й програмове фінансове вирівнювання регіонального розвитку. Однак, без поєднання з усебічним розвитком суб'єктів економічної системи фіскально-фінансові реформи не спроможні вирішити проблеми регіонального розвитку</p>	<p>Для забезпечення виконання даного положення необхідно доповнити Бюджетний кодекс України, який нормативно закріпив вторинний і залишковий принципи формування первинної ланки бюджетної системи України - сільських, селищних та міст районного підпорядкування бюджетів. Реалізація Бюджетного кодексу потребує прийняття Податкового кодексу України на якісно новій структурно-методологічній основі фіскальних платежів. Слід зауважити, що напрямок КДРП "завершення переведення місцевих бюджетів на обслуговування органами державного казначейства України" нівелює позитиви реформування системи міжбюджетних відносин, суперечить принципу фінансової автономії місцевого самоврядування</p>

1	2	3	4	5
<p>Надання додаткових повноважень місцевим державним адміністраціям, покладання на них відповідальності за вирішення поточних та перспективних завдань розвитку регіонів</p>	<p>Посилення державної присутності в регіоні через управлінську діяльність місцевих органів державної виконавчої влади</p>	<p>Внесення змін до законодавчого регулювання питань щодо розпорядження трансфертами, які передаються з державного бюджету для подальшого розподілу між місцевими бюджетами; формування регіональної інфраструктури підтримки та розвитку підприємництва; подальшого здійснення земельної реформи та вдосконалення земельних відносин; формування інфраструктури ринку землі; визначення типів і режимів розвитку населених пунктів, затвердження для них спеціальних правил забудови</p>	<p>Дане положення суперечить тій частині КДРП, яка передбачає зміцнення регіонального та первинного місцевого самоврядування. Воно спрямоване на забезпечення втручання органів державної виконавчої влади в ті сфери, які є, відповідно до світового досвіду, потенційними об'єктами регулятивного впливу з боку органів місцевого самоврядування та інститутів ринкової інфраструктури. Для усунення негативного впливу зростання обсягу повноважень місцевих державних адміністрацій на регіональному рівні необхідно компенсувати його адекватним підвищенням ролі органів місцевого самоврядування</p>	<p>В контексті реалізації даного напрямку КДРП необхідно передбачити не надання додаткових повноважень, а їх системний перегляд з урахуванням доцільності функціональної переорієнтації діяльності місцевих державних адміністрацій як суб'єкта реалізації загальнодержавної політики в регіоні та органу, що контролює дотримання законності інститутами місцевого самоврядування</p>

**Фінансові результати від звичайної діяльності  
до оподаткування за 2005 рік, млн грн**

	Фінансовий результат (сальдо)	Підприємства, які одержали прибуток		Підприємства, які зазнали збитку	
		у % до загальної кількості підприємств	фінансовий результат	у % до загальної кількості підприємств	фінансовий результат
<b>Україна</b>	<b>57619,3</b>	<b>66,7</b>	<b>72443,8</b>	<b>33,3</b>	<b>14824,5</b>
Автономна Республіка Крим	643,2	56,9	1164,5	43,1	521,3
Вінницька	257,9	64,3	559,8	35,7	301,9
Волинська	329,4	60,8	470,9	39,2	141,5
Дніпропетровська	10527,1	68,3	12139,4	31,7	1612,3
Донецька	11449,1	72,7	14344,4	27,3	2895,3
Житомирська	179,3	55,4	391,9	44,6	212,6
Закарпатська	154,8	85,4	229,0	14,6	74,2
Запорізька	2853,6	65,6	3241,8	34,4	388,2
Івано-Франківська	297,1	67,6	456,5	32,4	159,4
Київська	1989,0	67,1	2496,6	32,9	507,6
Кіровоградська	128,3	72,3	287,5	27,7	159,2
Луганська	710,0	60,2	1735,3	39,8	1025,3
Львівська	941,4	67,2	1501,9	32,8	560,5
Миколаївська	810,5	66,2	1118,9	33,8	308,4
Одеська	2370,2	69,9	2754,2	30,1	384,0
Полтавська	1517,5	70,0	1786,0	30,0	268,5
Рівненська	319,5	65,0	512,5	35,0	193,0
Сумська	248,7	61,3	513,3	38,7	264,6
Тернопільська	102,9	66,0	208,1	34,0	105,2
Харківська	2619,0	64,1	3460,4	35,9	841,4
Херсонська	57,1	59,7	322,7	40,3	265,6
Хмельницька	262,9	64,3	390,7	35,7	127,8
Черкаська	448,5	72,5	706,9	27,5	258,4
Чернівецька	33,9	57,6	130,1	42,4	96,2
Чернігівська	278,2	65,9	396,6	34,1	118,4
м.Київ	18036,3	70,6	20959,9	29,4	2923,6
м.Севастополь	53,9	64,1	164,0	35,9	110,1

## **БЮДЖЕТНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ** (витяги)

### **Стаття 2. Визначення основних термінів**

1. У цьому Кодексі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:

1) бюджет - план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду;

2) бюджети місцевого самоврядування - бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань;

3) бюджетна класифікація - єдине систематизоване згрупування доходів, видатків (в тому числі кредитування за вирахуванням погашення) та фінансування бюджету за ознаками економічної сутності, функціональної діяльності, організаційного устрою та іншими ознаками відповідно до законодавства України та міжнародних стандартів;

4) бюджетна програма - систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій;

5) бюджетна система України - сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права;

6) бюджетна установа - орган, установа чи організація, визначена Конституцією України, а також установа чи організація, створена у встановленому порядку органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим чи органами місцевого самоврядування, яка повністю утримується за рахунок відповідно державного бюджету чи місцевих бюджетів. Бюджетні установи є неприбутковими;

7) бюджетне асигнування - повноваження, надане розпоряднику бюджетних коштів відповідно до бюджетного призначення на взяття бюджетного зобов'язання та здійснення платежів з конкретною метою в процесі виконання бюджету;

8) бюджетне зобов'язання - будь-яке здійснене відповідно до бюджетного асигнування розміщення замовлення, укладення договору, придбання товару, послуги чи здійснення інших аналогічних операцій протягом бюджетного періоду, згідно з якими необхідно здійснити платежі протягом цього ж періоду або у майбутньому;

9) бюджетне призначення - повноваження, надане головному розпоряднику бюджетних коштів цим Кодексом, законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет, що має кількісні та часові обмеження та дозволяє надавати бюджетні асигнування;

10) бюджетний запит - документ, підготовлений розпорядником бюджетних коштів, що містить пропозиції з відповідними обґрунтуваннями щодо обсягу бюджетних коштів, необхідних для його діяльності на наступний бюджетний період;

11) бюджетний процес - регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України;

12) бюджетний розпис - документ, в якому встановлюється розподіл доходів та фінансування бюджету, бюджетних асигнувань головним розпорядникам бюджетних коштів по певних періодах року відповідно до бюджетної класифікації;

13) видатки бюджету - кошти, що спрямовуються на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум;

14) витрати бюджету - видатки бюджету та кошти на погашення основної суми боргу;

15) головні розпорядники бюджетних коштів - бюджетні установи в особі їх керівників, які відповідно до статті 22 цього Кодексу отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень;

16) державний борг (борг Автономної Республіки Крим чи борг місцевого самоврядування) - загальна сума заборгованості держави (Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування), яка складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань держави (Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування), включаючи боргові зобов'язання держави (Автономної Республіки Крим чи міських рад), що вступають в дію в

результаті виданих гарантій за кредитами, або зобов'язань, що виникають на підставі законодавства або договору;

17) дефіцит бюджету - перевищення видатків бюджету над його доходами;

18) дотація вирівнювання - міжбюджетний трансферт на вирівнювання доходної спроможності бюджету, який його отримує;

19) доходи бюджету - усі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, дарунки, гранти);

20) закон про Державний бюджет України - закон, який затверджує повноваження органам державної влади здійснювати виконання Державного бюджету України протягом бюджетного періоду;

20-1) залишок бюджетних коштів - обсяг коштів на рахунках відповідного бюджету та розпорядників коштів цього бюджету на кінець дня;

21) запозичення - операції, пов'язані з отриманням бюджетом коштів на умовах повернення, платності та строковості, в результаті яких виникають зобов'язання держави, Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування перед кредиторами;

22) кредитування за вирахуванням погашення - операції, пов'язані з наданням коштів з бюджету на умовах повернення, платності та строковості, в результаті яких з'являються зобов'язання перед бюджетом, та операції, пов'язані з поверненням цих коштів до бюджету;

23) кошик доходів бюджетів місцевого самоврядування - податки і збори (обов'язкові платежі), що закріплені цим Кодексом на постійній основі за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;

24) коефіцієнт вирівнювання - коефіцієнт, що застосовується при розрахунку обсягу дотації вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів, з метою зміцнення доходної бази бюджетів місцевого самоврядування;

25) міжбюджетні трансферти - кошти, які безоплатно і безповоротно передаються з одного бюджету до іншого;

26) місцеві бюджети - бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування;

27) місцевий фінансовий орган - установа, що відповідно до законодавства України здійснює функції по складанню, виконанню

місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету. Для цілей цього Кодексу Міністерство фінансів Автономної Республіки Крим віднесено до місцевих фінансових органів;

28) надходження до бюджету - доходи бюджету та кошти, залучені в результаті взяття боргових зобов'язань органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим або органами місцевого самоврядування;

29) фінансовий норматив бюджетної забезпеченості - гарантований державою в межах наявних бюджетних ресурсів рівень фінансового забезпечення повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів місцевого самоврядування, що використовується для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів;

30) органи стягнення - податкові, митні та інші державні органи, яким відповідно до закону надано право стягнення до бюджету податків, зборів (обов'язкових платежів) та інших надходжень;

31) платіж - погашення зобов'язання, що виникло в поточному або попередніх бюджетних періодах;

32) повноваження на майбутні бюджетні зобов'язання - повноваження на взяття бюджетного зобов'язання здійснювати платежі в бюджетному періоді, що настає після закінчення поточного бюджетного періоду;

33) проект бюджету - проект плану формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду, який є невід'ємною частиною проекту закону про державний бюджет або проекту рішення відповідної ради про місцевий бюджет;

34) профіцит бюджету - перевищення доходів бюджету над його видатками;

35) рішення про місцевий бюджет - нормативно-правовий акт Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної ради, виданий в установленому законодавством України порядку, що містить затверджені повноваження відповідно Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевій державній адміністрації або виконавчому органу місцевого самоврядування здійснювати виконання місцевого бюджету протягом бюджетного періоду;



36) розпорядники бюджетних коштів - бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету;

37) субвенції - міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції;

38) фінансування бюджету - надходження та витрати у зв'язку із зміною обсягу боргу, а також зміною залишку готівкових коштів по бюджету, які використовуються для покриття різниці між доходами і видатками бюджету.

## **Розділ III**

### **МІСЦЕВІ БЮДЖЕТИ**

#### ***Глава 11. Надходження та витрати місцевих бюджетів***

##### **Стаття 63. Структура місцевих бюджетів**

1. Місцевий бюджет відповідно до цього Кодексу містить в собі надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати складають єдиний баланс відповідного бюджету.

##### **Стаття 64. Склад доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів**

1. До доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, належать такі податки і збори (обов'язкові платежі):

1) податок з доходів фізичних осіб у частині, визначеній статтею 65 цього Кодексу;

2) державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;

3) плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад;

4) плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад;

5) плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів (автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляється виконавчими органами відповідних рад;

б) надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;

7) єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам.

2. Податки і збори (обов'язкові платежі), зазначені у цій статті, складають кошик доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

3. При цьому податок з доходів фізичних осіб, який сплачується юридичною особою (працедавцем), зараховується до відповідного місцевого бюджету за її місцезнаходженням та місцезнаходженням її підрозділів, уповноважених підрозділів в обсягах податку, нарахованого працівникам цих підрозділів.

### **Стаття 65. Нормативи відрахувань від податку з доходів фізичних осіб до бюджетів місцевого самоврядування**

1. До доходів бюджетів міст Києва і Севастополя зараховується 100% загального обсягу податку з доходів фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Законом України "Про податок з доходів фізичних осіб" на території цих міст.

2. До доходів бюджетів міст республіканського (в Автономній Республіці Крим) та обласного значення зараховується 75% від загального обсягу податку з доходів фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Законом України "Про податок з доходів фізичних осіб" на території цих міст.

3. До доходів бюджетів міст районного значення, сіл, селищ чи їх об'єднань зараховується 25% від загального обсягу податку з доходів фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Законом України "Про податок з доходів фізичних осіб" на цій території.

**Стаття 66. Склад доходів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних та районних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів**

1. Для забезпечення реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм територіальних громад доходи бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, формуються за рахунок:

1) 25% податку з доходів фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Законом України “Про податок з доходів фізичних осіб” на відповідній території;

2) 25% плати за землю, що сплачується (перераховується) згідно з Законом України “Про податок з доходів фізичних осіб” на території Автономної Республіки Крим та відповідної області;

3) плати за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються Радою міністрів Автономної Республіки Крим та обласними державними адміністраціями.

2. Для забезпечення реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм територіальних громад доходи районних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, формуються за рахунок:

1) 50% податку з доходів фізичних осіб, що сплачується (перераховується) згідно з Законом України “Про податок з доходів фізичних осіб” на території сіл, селищ, міст районного значення та їх об’єднань;

2) 15% плати за землю, що сплачується на території сіл, селищ, міст районного значення та їх об’єднань;

3) плати за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються районними державними адміністраціями;

4) плати за державну реєстрацію суб’єктів підприємницької діяльності, що сплачується (перераховується) згідно з Законом України “Про податок з доходів фізичних осіб” районними державними адміністраціями;

5) надходження адміністративних штрафів, що накладаються районними державними адміністраціями або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями.

## **Стаття 67. Особливості формування бюджету Автономної Республіки Крим та бюджетів міст Києва і Севастополя**

1. Надходження та витрати бюджету Автономної Республіки Крим та бюджетів міст Києва і Севастополя формуються в порядку, встановленому цим Кодексом, із урахуванням Закону України “Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим”, Закону України “Про столицю України - місто-герой Київ” та закону, що визначає особливий статус міста Севастополя. При цьому:

1) склад видатків бюджетів міст Києва та Севастополя визначається відповідно до переліку видатків, передбачених статтями 88-91 цього Кодексу;

2) фінансові нормативи бюджетної забезпеченості, що застосовуються для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів для бюджетів міст Києва та Севастополя, визначаються на основі фінансових нормативів бюджетної забезпеченості для обласних бюджетів та бюджетів міст республіканського (Автономної Республіки Крим) та міст обласного значення з урахуванням особливостей їх статусу.

## **Стаття 68. Склад доходів та видатків бюджетів районів у містах**

1. Склад доходів та видатків бюджетів районів у містах (у разі їх створення) визначається міською радою відповідно до повноважень, переданих районним у містах радам.

## **Стаття 69. Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів**

1. До доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать:

1) місцеві податки і збори, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування;

2) 100% плати за землю - для бюджетів міст Києва та Севастополя; 75% плати за землю - для бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення; 60% плати за землю - для бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;

3) податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів у частині, що зараховується до відповідного бюджету;

- 4) надходження сум за користування тимчасово вільними бюджетними коштами;
- 5) податок на промисел, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
- 6) надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;
- 7) плата за забруднення навколишнього природного середовища у частині, що зараховується до відповідного бюджету;
- 8) кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебуває у комунальній власності;
- 9) фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
- 10) плата за оренду майнових комплексів, що знаходяться у комунальній власності;
- 11) надходження від місцевих грошово-речових лотерей;
- 12) плата за гарантії, надані з дотриманням умов, визначених статтею 17 цього Кодексу;
- 13) гранти та дарунки у вартісному обрахунку;
- 14) власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів відповідного бюджету;
- 15) податок на прибуток підприємств комунальної власності;
- 16) платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення;
- 17) інші надходження, передбачені законом.

## **Стаття 70. Видатки місцевих бюджетів**

1. Видатки місцевих бюджетів включають бюджетні призначення, встановлені рішенням про місцевий бюджет, на конкретні цілі, що пов'язані з реалізацією програм, перелік яких визначено статтями 88-91 цього Кодексу.

## **Стаття 71. Бюджет розвитку місцевих бюджетів**

1. Надходження до бюджету розвитку місцевих бюджетів включають:

- 1) кошти від відчуження майна, яке знаходиться у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення;

2) надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;

3) кошти від повернення позик, які надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності цим Кодексом, та відсотки, сплачені за користування ними;

4) кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням відповідної ради;

5) запозичення, здійснені у порядку, визначеному цим Кодексом та іншими законами України (крім випадку, передбаченого статтею 73 цього Кодексу);

6) субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів.

2. До витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів належать:

1) погашення основної суми боргу відповідно Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування (крім боргу, що утворюється за умовами, визначеними статтею 73 цього Кодексу);

2) капітальні вкладення;

3) внески органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування у статутні фонди суб'єктів підприємницької діяльності.

3. Бюджет розвитку місцевих бюджетів є складовою частиною спеціального фонду місцевих бюджетів.

## **Стаття 72. Дефіцит місцевих бюджетів**

1. По загальному фонду місцеві бюджети можуть прийматися з дефіцитом шляхом внесення змін до рішень про місцевий бюджет за результатами річного звіту про виконання відповідного місцевого бюджету за попередній бюджетний період виключно на суму вільного залишку бюджетних коштів.

2. По спеціальному фонду можуть прийматися з дефіцитом виключно бюджет Автономної Республіки Крим та міські бюджети у частині дефіциту бюджету розвитку, який покривається за рахунок запозичень.

## **Стаття 73. Позички місцевим бюджетам**

1. Для покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад за рішенням Верховної Ради

Автономної Республіки Крим чи відповідної ради можуть отримувати короткотермінові позички у фінансово-кредитних установах на термін до трьох місяців, але у межах поточного бюджетного періоду. Порядок отримання таких позичок визначається Міністерством фінансів України.

2. Надання позичок з одного бюджету іншому забороняється.

#### **Стаття 74. Запозичення до місцевих бюджетів**

1. Запозичення до місцевих бюджетів здійснюються на визначену мету і підлягають обов'язковому поверненню. Запозичення до відповідних бюджетів можуть бути здійснені лише до бюджету розвитку, крім випадку, передбаченого статтею 73 цього Кодексу.

2. Держава не несе відповідальності по зобов'язаннях за запозиченнями до місцевих бюджетів.

3. Видатки на обслуговування боргу здійснюються за рахунок коштів загального фонду бюджету.

4. Видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати 10% видатків від загального фонду відповідного місцевого бюджету протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування боргу.

5. Якщо у процесі погашення основної суми боргу та платежів по його обслуговуванню, обумовленої договором між кредитором та позичальником, має місце порушення графіка погашення з вини позичальника, відповідна рада не має права здійснювати нові запозичення протягом 5 наступних років.

6. Порядок здійснення запозичень до місцевих бюджетів встановлюється Кабінетом Міністрів України відповідно до умов, визначених цим Кодексом.

### ***Глава 12. Складання, розгляд, затвердження, виконання та звітність місцевих бюджетів***

#### **Стаття 75. Порядок складання проектів місцевих бюджетів**

1. Міністерство фінансів України доводить Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад особливості складання розрахунків до проектів бюджетів на наступний бюджетний період.

2. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад зобов'я-

зані надавати необхідну інформацію: Міністерству фінансів України - для проведення розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та інших показників; Верховній Раді України - для перевірки достовірності цих розрахунків.

3. Згідно з типовою формою бюджетних запитів, визначеною Міністерством фінансів України, і відповідно до статті 34 цього Кодексу та з урахуванням особливостей складання проектів місцевих бюджетів місцеві фінансові органи розробляють і доводять до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів.

4. Головні розпорядники бюджетних коштів організують розроблення бюджетних запитів для подання місцевим фінансовим органам в терміни та порядку, встановлені цими органами. Головні розпорядники бюджетних коштів несуть відповідальність за своєчасність, достовірність та зміст поданих місцевим фінансовим органам бюджетних запитів, які мають містити всю інформацію, необхідну для аналізу показників проекту місцевого бюджету, згідно з вимогами місцевих фінансових органів.

5. Місцеві фінансові органи на будь-якому етапі складання і розгляду проектів місцевих бюджетів проводять аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, з точки зору його відповідності меті, пріоритетності, а також дієвості та ефективності використання бюджетних коштів. На основі результатів аналізу керівник місцевого фінансового органу приймає рішення про включення бюджетного запиту до пропозиції проекту місцевого бюджету перед поданням його на розгляд відповідно Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад.

6. Виконавчі органи сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, районні державні адміністрації в містах Києві та Севастополі подають відповідно районним чи міським фінансовим органам пропозиції щодо показників проектів відповідних бюджетів, визначених з урахуванням вимог частин третьої - п'ятої цієї статті.

7. Після схвалення Кабінетом Міністрів України проекту закону про Державний бюджет України Міністерство фінансів України доводить Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад розрахунки прогностичних обсягів міжбюджетних трансфертів, методику їх визначення та інші показники, необхідні для складання



проектів місцевих бюджетів, а також пропозиції щодо форми проекту рішення про місцевий бюджет (типова форма рішення).

8. У тижневий термін після ухвалення закону про Державний бюджет України в другому читанні Кабінет Міністрів України доводить Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад положення та показники міжбюджетних відносин (обсяги міжбюджетних трансфертів для відповідних бюджетів і текстові статті, що визначають особливості міжбюджетних відносин на наступний бюджетний період), які були проголосовані Верховною Радою України при прийнятті проекту закону про Державний бюджет України в другому читанні.

9. На підставі інформації, отриманої відповідно до частин п'ятої - восьмої цієї статті, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад готують проекти рішень про відповідні місцеві бюджети.

### **Стаття 76. Проект рішення про місцевий бюджет та матеріали, що до нього додаються**

1. Проект рішення про місцевий бюджет перед його розглядом на сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної ради схвалюється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією чи виконавчим органом відповідної ради. Разом з ним необхідно подавати:

1) пояснювальну записку до проекту рішення, яка повинна містити:

а) інформацію про соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці і прогноз її розвитку на наступний бюджетний період, які покладено в основу проекту місцевого бюджету;

б) оцінку надходжень доходів з урахуванням втрат доходів у результаті наданих відповідною радою податкових пільг;

в) пояснення до основних положень проекту рішення про місцевий бюджет, включаючи аналіз пропонованих обсягів видатків щодо функцій та програм. Обґрунтування включають бюджетні показники за попередній, поточний, наступний бюджетні періоди в розрізі класифікації видатків бюджету;

г) обґрунтування особливостей міжбюджетних взаємовідносин (для районних, міських з районним поділом, міських, що об'єднують бюджети села, селища, міста районного значення) та на-

дання субвенцій на виконання інвестиційних проектів (для бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів міст Києва та Севастополя, обласних бюджетів);

г) інформацію щодо погашення боргу Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, обсягів та умов запозичень;

2) прогноз показників відповідного бюджету за основними видами доходів, видатків та фінансування на наступні три бюджетні періоди;

3) проект показників зведеного бюджету району, міста з районним поділом, міста, що об'єднує бюджети села, селища, міста районного значення;

4) показники видатків, необхідні на наступні бюджетні періоди для завершення проектів, що враховані в бюджеті, за умови, якщо реалізація проекту триває більше одного бюджетного періоду;

5) перелік інвестиційних програм на наступний бюджетний період та на наступні три бюджетні періоди;

6) інформацію про хід виконання відповідного бюджету у поточному бюджетному періоді;

7) пояснення головних розпорядників бюджетних коштів до проекту відповідного бюджету (подаються до бюджетної комісії відповідної ради);

8) інші матеріали, обсяг і форму яких визначає Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцева державна адміністрація чи виконавчий орган відповідної ради.

2. Рішенням про місцевий бюджет визначаються:

1) загальна сума доходів і видатків (з розподілом на загальний та спеціальний фонди), а також з розподілом видатків на поточні і капітальні;

2) граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) місцевого бюджету в наступному бюджетному періоді і боргу Автономної Республіки Крим чи місцевого самоврядування на кінець наступного бюджетного періоду; повноваження щодо надання гарантій Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, а також розміри цих гарантій з урахуванням положень статті 17 цього Кодексу;

3) бюджетні призначення головним розпорядникам коштів за бюджетною класифікацією;

4) доходи бюджету за бюджетною класифікацією;

5) бюджетні призначення міжбюджетних трансфертів;

5-1) розмір оборотної касової готівки місцевого бюджету;

б) додаткові положення, що регламентують процес виконання бюджету.

3. Перелік захищених статей місцевого бюджету визначається відповідно до статті 55 цього Кодексу.

### **Стаття 77. Затвердження місцевих бюджетів**

1. Відповідно до частин восьмої та дев'ятої статті 75 цього Кодексу Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні ради при затвердженні місцевих бюджетів повинні врахувати обсяги міжбюджетних трансфертів та інші положення, необхідні для формування місцевих бюджетів, що були затверджені Верховною Радою України при прийнятті проекту закону про Державний бюджет України у другому читанні.

2. Бюджет Автономної Республіки Крим, обласні і районні бюджети, міські (міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення) бюджети на наступний бюджетний період затверджуються рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної обласної, районної чи міської ради не пізніше ніж у двотижневий термін після офіційного опублікування закону про Державний бюджет України.

3. Міські (міст районного значення) бюджети, районні у містах (якщо такі створено), селищні та сільські бюджети на наступний бюджетний період затверджуються відповідно рішеннями міської, районної в місті, селищної або сільської ради не пізніше ніж у двотижневий термін після затвердження районного чи міського (міст Києва і Севастополя, міста республіканського Автономної Республіки Крим чи міста обласного значення) бюджету.

### **Стаття 78. Виконання місцевих бюджетів**

1. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад або міські, селищні чи сільські голови (в разі, якщо відповідні виконавчі органи не створені) забезпечують виконання відповідних місцевих бюджетів. Місцеві фінансові органи здійснюють загальну організацію та управління виконанням відповідного місцевого бюджету, координують діяльність учасників бюджетного процесу з питань виконання бюджету.

2. Казначейське обслуговування місцевих бюджетів здійснюється територіальними органами Державного казначейства України за функціями, визначеними статтею 48 цього Кодексу.

Державне казначейство України веде облік всіх надходжень, що належать місцевим бюджетам, та за поданням органів стягнення, погодженим з відповідними фінансовими органами, здійснює повернення коштів, що були помилково або надмірно зараховані до бюджету.

3. Місцевий бюджет виконується за розписом, який затверджується керівником місцевого фінансового органу. До затвердження розпису керівником місцевого фінансового органу затверджується тимчасовий розпис на відповідний період. Керівник місцевого фінансового органу протягом бюджетного періоду забезпечує відповідність розпису місцевого бюджету встановленим бюджетним призначенням.

4. Місцевий фінансовий орган у процесі виконання місцевого бюджету за доходами здійснює прогнозування та аналіз доходів відповідного бюджету.

5. Податки, збори (обов'язкові платежі) та інші доходи місцевого бюджету зараховуються безпосередньо на рахунок відповідного бюджету, відкритий в територіальному органі Державного казначейства України, і не можуть акумулюватися на рахунках органів стягнення. Податки, збори (обов'язкові платежі) та інші доходи визнаються зарахованими в доход місцевого бюджету з моменту зарахування на рахунок відповідного бюджету, відкритий в територіальному органі Державного казначейства України.

Органи стягнення забезпечують своєчасне та в повному обсязі надходження до місцевих бюджетів податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів відповідно до законодавства.

6. Виконання місцевих бюджетів за видатками здійснюється за процедурою, визначеною статтею 51 цього Кодексу.

7. Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет ухвалюється відповідною радою за поданням офіційного висновку місцевого фінансового органу про обсяг вільного залишку бюджетних коштів, перевиконання чи недовиконання доходної частини загального фонду відповідного бюджету. Факт перевиконання доходної частини загального фонду місцевого бюджету визнається за підсумками першого півріччя та наступних звітних періодів поточного бюджетного періоду на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за умови перевищення доходів загального фонду місцевого бюджету (без урахування міжбюджетних трансфертів), врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, не менше ніж на 5%. Факт недоотримання доходів загаль-

ного фонду місцевого бюджету визнається на підставі офіційних висновків місцевого фінансового органу за підсумками квартального звіту при недоотриманні доходів загального фонду місцевого бюджету, врахованих у розписі місцевого бюджету на відповідний період, більше ніж на 15%.

8. Рішення про внесення змін до рішення про місцевий бюджет можуть бути також ухвалені відповідною радою з урахуванням положень статті 52 цього Кодексу та у разі настання інших випадків, передбачених цим Кодексом.

9. Ведення бухгалтерського обліку виконання місцевих бюджетів та порядок закриття рахунків місцевих бюджетів після закінчення бюджетного періоду здійснюються з урахуванням положень статей 56 і 57 цього Кодексу.

10. Після введення в дію закону про Державний бюджет України органам державної влади та їх посадовим особам забороняється приймати рішення, що призводять до виникнення нових бюджетних зобов'язань місцевих бюджетів, які не забезпечені бюджетними асигнуваннями, без визначення джерел коштів, виділених державою для виконання цих зобов'язань.

### **Стаття 79. Особливості затвердження та виконання місцевих бюджетів у разі несвоєчасного їх прийняття**

1. Якщо до початку нового бюджетного періоду не прийнято відповідне рішення про місцевий бюджет, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад мають право здійснювати витрати з відповідного бюджету лише на цілі, які визначені у рішенні про місцевий бюджет на попередній бюджетний період. При цьому щомісячні видатки не можуть перевищувати 1/12 обсягу видатків, визначених рішенням відповідної ради про бюджет на попередній бюджетний період, крім випадків, передбачених частиною четвертою статті 15 та частиною четвертою статті 23 цього Кодексу. До прийняття рішення про місцевий бюджет на поточний бюджетний період провадити капітальні видатки забороняється.

### **Стаття 80. Періодичність, структура та терміни подання звітності про виконання місцевих бюджетів**

1. Періодичність, структура та терміни подання звітності про виконання місцевих бюджетів визначаються Державним казначейством України відповідно до вимог, встановлених для подання

звітності про виконання Державного бюджету України в статтях 58-61 цього Кодексу.

2. Територіальні органи Державного казначейства України складають та подають відповідним місцевим фінансовим органам баланси, звіти про виконання місцевих бюджетів та інші фінансові звіти за правилами та формами, встановленими Державним казначейством України за погодженням з Міністерством фінансів України та Рахунковою палатою. Зведені показники звітів про виконання бюджетів одночасно подаються територіальними органами Державного казначейства України відповідно Міністерству фінансів Автономної Республіки Крим, фінансовим органам місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних рад на умовах, передбачених частиною першою цієї статті.

3. Органи стягнення надають місцевим фінансовим органам відповідні звіти, передбачені частиною третьою статті 59 цього Кодексу.

4. Квартальний та річний звіти про виконання місцевого бюджету подаються до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної ради Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевою державною адміністрацією, виконавчим органом відповідної ради чи міським, селищним, сільським головою (у разі, якщо відповідні виконавчі органи не створені) у двомісячний строк після завершення відповідного бюджетного періоду. Перевірка звіту здійснюється Рахунковою палатою Автономної Республіки Крим (щодо використання органами виконавчої влади коштів бюджету Автономної Республіки Крим) чи комісією з питань бюджету відповідної ради, після чого відповідні ради затверджують звіт про виконання бюджету або приймають інше рішення з цього приводу.

## **Розділ IV МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ**

### ***Глава 13. Загальні положення***

#### **Стаття 81. Поняття та мета регулювання міжбюджетних відносин**

1. Міжбюджетні відносини - це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурса-

ми, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України.

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

## **Стаття 82. Види видатків на здійснення повноважень**

1. Видатки на здійснення повноважень, що виконуються за рахунок коштів державного бюджету та місцевих бюджетів, поділяються на:

1) видатки на забезпечення конституційного ладу держави, державної цілісності та суверенітету, незалежного судочинства, а також інші передбачені цим Кодексом видатки, які не можуть бути передані на виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню;

2) видатки, які визначаються функціями держави та можуть бути передані до виконання Автономній Республіці Крим та місцевому самоврядуванню з метою забезпечення найбільш ефективного їх виконання на основі принципу субсидіарності;

3) видатки на реалізацію прав та обов'язків Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, які мають місцевий характер та визначені законами України.

## **Стаття 83. Джерела здійснення видатків бюджетів**

1. Видатки, визначені пунктом 1 статті 82 цього Кодексу, здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України.

2. Видатки, визначені пунктами 2 і 3 статті 82 цього Кодексу, здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів, у тому числі трансфертів з Державного бюджету України.

## **Стаття 84. Відповідальність за здійснення видатків**

1. Відповідальність за здійснення видатків, визначених пунктом 1 статті 82 цього Кодексу, покладається на відповідні органи державної влади.

2. Відповідальність за здійснення видатків, визначених пунктами 2 і 3 статті 82 цього Кодексу, покладається на Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, ви-

конавчі органи відповідних рад, міських, селищних, сільських голів (якщо відповідні виконавчі органи не створені).

### **Стаття 85. Передача державою права на здійснення видатків**

1. Держава може передати Раді міністрів Автономної Республіки Крим чи органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі бюджетних ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів) або їх частки, а також трансфертів з Державного бюджету України.

2. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи відповідних рад, міські, селищні, сільські голови (якщо відповідні виконавчі органи не створені) зобов'язані забезпечити здійснення видатків, визначених пунктами 2 і 3 статті 82 цього Кодексу, з відповідних місцевих бюджетів з дотриманням розподілу цих видатків між бюджетами, визначеного статтями 88-91 цього Кодексу. Забороняється планувати та здійснювати видатки, не віднесені до місцевих бюджетів цим Кодексом, а також здійснювати впродовж бюджетного періоду видатки на фінансування бюджетних установ одночасно з різних бюджетів, за винятком державних професійно-технічних навчальних закладів, вищих навчальних закладів державної форми власності. При цьому фінансування зазначених навчальних закладів за рахунок коштів місцевих бюджетів може здійснюватися виключно у разі перевиконання доходної частини загального фонду відповідного бюджету.

### **Стаття 86. Критерії розмежування видів видатків між місцевими бюджетами**

1. Розмежування видів видатків, визначених п. 2 і 3 ст. 82 цього Кодексу, між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача. Відповідно до цих критеріїв види видатків поділяються на такі групи:

1) перша група - видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів;



2) друга група - видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України;

3) третя група - видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України.

2. Видатки першої групи здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

3. Видатки другої групи здійснюються з бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, а також районних бюджетів.

4. Видатки третьої групи здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів.

5. З бюджетів міст Києва та Севастополя здійснюються видатки всіх трьох груп.

## **Глава 14. Розмежування видатків між бюджетами**

### **Стаття 87. Видатки, що здійснюються з Державного бюджету України**

1. До видатків, що здійснюються з Державного бюджету України, належать видатки на:

1) державне управління:

а) законодавчу владу;

б) виконавчу владу;

в) Президента України;

2) судову владу;

3) міжнародну діяльність;

4) фундаментальні та прикладні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу державного значення, міжнародні наукові та інформаційні зв'язки державного значення;

5) національну оборону;

6) правоохоронну діяльність та забезпечення безпеки держави;

7) освіти:

а) загальну середню освіту:

- спеціалізовані школи (в тому числі школи-інтернати), засновані на державній формі власності;

- загальноосвітні школи соціальної реабілітації;

б) професійно-технічну освіту (навчальні та інші заклади освіти, засновані на державній формі власності);

в) вищі навчальні заклади, засновані на державній формі власності;

г) післядипломну освіту (крім закладів і заходів, визначених підпунктом “г” пункту 2 статті 90 цього Кодексу);

г) позашкільні навчальні заклади та заходи з позашкільної роботи з дітьми, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України;

д) інші заклади та заходи в галузі освіти, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України;

8) охорону здоров'я:

а) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (багатопрофільні лікарні та поліклініки, що виконують специфічні загальнодержавні функції, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України);

б) спеціалізовану, високо спеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (клініки науково-дослідних інститутів, спеціалізовані лікарні, центри, лепрозорії, госпіталі для інвалідів Великої Вітчизняної війни, спеціалізовані медико-санітарні частини, спеціалізовані поліклініки, спеціалізовані стоматологічні поліклініки, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України);

в) санаторно-реабілітаційну допомогу (загальнодержавні санаторії для хворих на туберкульоз, загальнодержавні спеціалізовані санаторії для дітей та підлітків, спеціалізовані санаторії для ветеранів Великої Вітчизняної війни);

г) санітарно-епідеміологічний нагляд (санітарно-епідеміологічні станції, дезінфекційні станції, заходи боротьби з епідеміями);

г) інші програми в галузі охорони здоров'я, що забезпечують виконання загальнодержавних функцій, згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України;

9) соціальний захист та соціальне забезпечення:

а) виплату пенсій військовослужбовцям рядового, сержантського та старшинського складу строкової служби та членам їх сімей, пенсії військовослужбовцям та особам начальницького і рядового складу органів внутрішніх справ, іншим особам, визначеним законом; сплату до Пенсійного фонду України страхових внесків за окремі категорії осіб, передбачені законом; фінансування доплат, надбавок, підвищень до пенсій, встановлених законом;

б) державні програми соціальної допомоги (грошову допомогу біженцям; компенсації на медикаменти; програма протезування; програми і заходи із соціального захисту інвалідів, у тому числі програми і заходи Фонду України соціального захисту інвалідів; відшкодування збитків, заподіяних громадянам; заходи, пов'язані з поверненням в Україну кримськотатарського народу та осіб інших національностей, які були незаконно депортовані з України; щорічна разова грошова допомога ветеранам Великої Вітчизняної війни; довічна стипендія для учасників бойових дій; кошти, що передаються до Фонду соціального страхування на випадок безробіття; часткове покриття витрат на виплату заборгованості з регресних позовів шахтарів);

в) державну підтримку громадських організацій інвалідів і ветеранів, які мають статус всеукраїнських;

г) державні програми і заходи стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

г) державну підтримку молодіжних громадських організацій на виконання загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

д) державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;

10) культуру і мистецтво:

а) державні культурно-освітні програми (національні та державні бібліотеки, музеї і виставки національного значення, заповідники національного значення, міжнародні культурні зв'язки, державні культурно-освітні заходи);

б) державні театральні-видовищні програми (національні театри, національні філармонії, національні та державні музичні колективи і ансамблі та інші заклади і заходи мистецтва згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України);

в) державну підтримку громадських організацій культури і мистецтва, що мають статус національних;

г) державні програми розвитку кінематографії;

г) державну архівну справу;

11) державні програми підтримки телебачення, радіомовлення, преси, книговидавання, інформаційних агентств;

12) фізичну культуру і спорт:

а) державні програми підготовки резерву та складу національних команд та забезпечення їх участі у змаганнях державного і міжнародного значення (утримання центральних спортивних

шкіл вищої спортивної майстерності, перелік яких затверджується Кабінетом Міністрів України, формування національних команд, проведення навчально-тренувальних зборів і змагань державного значення з традиційних та нетрадиційних видів спорту; підготовка і участь національних збірних команд в олімпійських та паралімпійських іграх, у тому числі фінансова підтримка баз олімпійської підготовки);

б) державні програми з інвалідного спорту та реабілітації (центр “Інваспорт”, участь у міжнародних змаганнях з інвалідного спорту, навчально-тренувальні збори до них);

в) державні програми фізкультурно-спортивної спрямованості;

13) державні програми підтримки регіонального розвитку та пріоритетних галузей економіки;

14) програми реставрації пам’яток архітектури державного значення;

15) державні програми розвитку транспорту, дорожнього господарства, зв’язку, телекомунікацій та інформатики;

16) державні інвестиційні проекти;

17) державні програми з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи, охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки, попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій та наслідків стихійного лиха;

18) створення та поповнення державних запасів і резервів;

19) обслуговування державного боргу;

20) проведення виборів та референдумів, державне фінансування політичних партій;

21) інші програми, які мають виключно державне значення.

## **Стаття 88. Видатки, що здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об’єднань та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів**

1. До видатків, які здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об’єднань та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

1) органи місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районного значення;

2) освіту:

- дошкільну освіту;

- загальну середню освіту (школи-дитячі садки);

3) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти);

4) сільські, селищні та міські палаци культури, клуби та бібліотеки;

5) місцеву міліцію.

### **Стаття 89. Видатки, що здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів**

1. До видатків, які здійснюються з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

1) державне управління:

а) органи місцевого самоврядування міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення;

б) органи місцевого самоврядування районного значення;

2) освіти:

а) дошкільну освіту (у містах республіканського Автономної Республіки Крим та містах обласного значення);

б) загальну середню освіту: загальноосвітні навчальні заклади, у тому числі: школи-дитячі садки (для міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення), спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, колегіуми, вечірні (змінні) школи;

( Дію підпункту “в” пункту 2 частини першої статті 89 зупинено на 2006 рік в частині фінансування дитячих будинків сімейного типу і прийомних сімей згідно із Законом № 3235-IV від 20.12.2005 )

в) заклади освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячі будинки (у разі, якщо не менше 70% кількості учнів загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені піклування батьків, дитячих будинків формується на території відповідного міста чи району), дитячі будинки сімейного типу та прийомні сім'ї, допомога на дітей, які перебувають під опікою і піклуванням;

г) інші державні освітні програми;

г) вищу освіту (вищі навчальні заклади I-IV рівнів акредитації, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим, спільній власності територіальних громад, а також вищі навчальні заклади державної та комунальної форм власності) відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів;

3) охорону здоров'я:

а) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні широкого профілю, пологові будинки, станції швидкої та невідкладної медичної допомоги, поліклініки і амбулаторії, загальні стоматологічні поліклініки, дільничні лікарні, медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські та фельдшерські пункти, в тому числі ті, що знаходяться на території сіл, селищ, міст районного значення відповідного району);

(Підпункт "а" пункту 3 частини першої статті 89 із змінами, внесеними згідно із Законом № 2350-IV від 13.01.2005 - дію Закону зупинено на 2006 рік згідно із Законом № 3235-IV від 20.12.2005)

б) програми медико-санітарної освіти (міські та районні центри здоров'я і заходи по санітарній освіті);

4) соціальний захист та соціальне забезпечення:

а) державні програми соціального забезпечення: притулки для неповнолітніх (у разі, якщо не менше 70% кількості дітей, які перебувають в цих закладах, формується на території відповідного міста чи району), територіальні центри і відділення соціальної допомоги на дому;

б) державні програми соціального захисту: пільги ветеранам війни і праці, допомога сім'ям з дітьми, додаткові виплати населенню на покриття витрат з оплати житлово-комунальних послуг, компенсаційні виплати за пільговий проїзд окремих категорій громадян;

в) державні програми підтримки будівництва (реконструкції) житла для окремих категорій громадян;

г) районні та міські програми і заходи щодо реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

5) культуру і мистецтво:

а) державні культурно-освітні та театральні-видовищні програми (театри, бібліотеки, музеї, виставки, палаци і будинки культури, школи естетичного виховання дітей);

б) сільські, селищні та міські палаци культури, клуби та бібліотеки;

(П. 5 ч. I ст. 89 в редакції Закону № 2350-IV від 13.01.2005 - дію Закону зупинено на 2006 рік згідно із Законом № 3235-IV від 20.12.2005 )

б) державні програми розвитку фізичної культури і спорту: утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл всіх типів (крім шкіл республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення), заходи з фізичної культури і спорту та фінансова підтримка організацій фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення;

7) місцеву міліцію. (Ст. 89 доповнено п. 7 згідно із Законом № 1577-IV від 04.03.2004 - дію Закону зупинено на 2006 рік згідно із Законом № 3235-IV від 20.12.2005 ).

**Стаття 90. Видатки, що здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів і враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів**

1. До видатків, які здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів та враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

1) державне управління:

а) представницьку і виконавчу владу Автономної Республіки Крим;

б) обласні ради;

2) освіту:

а) загальну середню освіту для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації: спеціальні загальноосвітні навчальні заклади для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку, санаторні школи-інтернати; загальноосвітні школи-інтернати, загальноосвітні школи-інтернати для дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, дитячі будинки (крім загальноосвітніх шкіл-інтернатів, загальноосвітніх шкіл-інтернатів для дітей-сиріт і дітей, які позбавлені батьківського піклування, дитячих будинків, визначених у підпункті "в" п. 2 ст. 89 цього Кодексу, та дитячих будинків сімейного типу і прийомних сімей);

б) заклади професійно-технічної освіти, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим і виконують державне замовлення;

в) вищу освіту (вищі навчальні заклади I-IV рівнів акредитації, що перебувають у власності Автономної Республіки Крим,

спільній власності територіальних громад, а також вищі навчальні заклади державної та комунальної форм власності) відповідно до програм соціально-економічного розвитку регіонів;

г) післядипломну освіту (інститути післядипломної освіти вчителів та центри і заходи з підвищення кваліфікації державних службовців місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, постійно діючі курси (центри) підвищення кваліфікації працівників соціально-культурної сфери та агропромислового комплексу, що знаходяться у комунальній власності);

г) інші державні освітні програми;

3) охорону здоров'я:

а) первинну медико-санітарну, амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (лікарні республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення);

б) спеціалізовану амбулаторно-поліклінічну та стаціонарну допомогу (спеціалізовані лікарні, поліклініки, включаючи стоматологічні, центри, диспансери, госпіталі для інвалідів Великої Вітчизняної війни, будинки дитини, станції переливання крові);

в) санаторно-курортну допомогу (санаторії для хворих на туберкульоз, санаторії для дітей та підлітків, санаторії медичної реабілітації);

г) інші державні програми медичної та санітарної допомоги (медико-соціальні експертні комісії, бюро судмедекспертизи, центри медичної статистики, бази спецмедпостачання, центри здоров'я і заходи санітарної освіти, інші програми і заходи);

4) соціальний захист та соціальне забезпечення:

а) державні програми соціального захисту та соціального забезпечення: допомога по догляду за інвалідами I чи II групи внаслідок психічного розладу; адресна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям; виплати компенсації реабілітованим; дитячі будинки-інтернати; навчання та трудове влаштування інвалідів; будинки-інтернати для престарілих і інвалідів; будинки-інтернати для дітей-інвалідів; центри по нарахуванню пенсій; притулки для неповнолітніх (крім притулків, визначених у підпункті "а" п. 4 ст. 89 цього Кодексу);

б) республіканські Автономної Республіки Крим і обласні програми і заходи з реалізації державної політики стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

в) інші державні соціальні програми;

5) культуру і мистецтво:



а) державні культурно-освітні програми (республіканські Автономної Республіки Крим та обласні бібліотеки, музеї та виставки);

б) державні театральні-видовищні програми (філармонії, музичні колективи і ансамблі, театри, палаци і будинки культури республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення, інші заклади та заходи у галузі мистецтва);

в) інші державні культурно-мистецькі програми;

б) фізичну культуру і спорт:

а) державні програми з розвитку фізичної культури і спорту (навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, заходи з фізичної культури і спорту республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення);

б) державні програми з інвалідного спорту і реабілітації (республіканський Автономної Республіки Крим та обласні центри з інвалідного спорту і дитячо-юнацькі спортивні школи інвалідів та спеціалізовані спортивні школи параолімпійського резерву; проведення навчально-тренувальних зборів і змагань з інвалідного спорту республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення);

7) місцеву міліцію. ( Ст. 90 доповнено п. 7 згідно із Законом № 1577-IV від 04.03.2004 - дію Закону зупинено на 2006 рік згідно із Законом № 3235-IV від 20.12.2005).

### **Стаття 91. Видатки місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів**

1. До видатків місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать видатки на:

1) місцеву пожежну охорону;

1-1) місцеву міліцію; (Ст. 91 доповнено п. 1-1 згідно із Законом № 1577-IV від 04.03.2004 - дію Закону зупинено на 2006 рік згідно із Законом № 3235-IV від 20.12.2005 )

2) позашкільну освіту;

3) соціальний захист та соціальне забезпечення:

а) програми місцевого значення стосовно дітей, молоді, жінок, сім'ї;

б) місцеві програми соціального захисту окремих категорій населення;

в) програми соціального захисту малозабезпеченої категорії учнів професійно-технічних навчальних закладів;

- 4) місцеві програми розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів;
- 5) культурно-мистецькі програми місцевого значення;
- 6) програми підтримки кінематографії та засобів масової інформації місцевого значення;
- 7) місцеві програми з розвитку фізичної культури і спорту;
- 8) типове проектування, реставрацію та охорону пам'яток архітектури місцевого значення;
- 9) транспорт, дорожнє господарство:
  - а) регулювання цін на послуги метрополітену за рішеннями органів місцевого самоврядування;
  - б) експлуатацію дорожньої системи місцевого значення (в тому числі роботи, що проводяться спеціалізованими монтажньо-експлуатаційними підрозділами);
  - в) будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання доріг місцевого значення;
- 10) заходи з організації рятування на водах;
- 11) обслуговування боргу органів місцевого самоврядування;
- 12) програми природоохоронних заходів місцевого значення;
- 13) управління комунальним майном;
- 14) регулювання земельних відносин;
- 15) інші програми, затверджені відповідною радою згідно із законом.

## **Стаття 92. Передача видатків на виконання власних повноважень між місцевими бюджетами**

1. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти відповідних бюджетів для виконання власних повноважень.

2. Міські (міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення) ради та районні ради можуть передати видатки на виконання всіх або частини власних повноважень Верховній Раді Автономної Республіки Крим чи обласній раді з передачею відповідних коштів до бюджету Автономної Республіки Крим чи до обласного бюджету у вигляді міжбюджетного трансферту.

3. Сільські, селищні та міські (міст районного значення) ради можуть передавати видатки на виконання всіх або частини власних повноважень районній раді чи раді іншої територіальної громади з передачею коштів до відповідного бюджету у вигляді міжбюджетного трансферту.

4. Передача видатків здійснюється за спільним рішенням відповідних рад на договірних засадах. Всі угоди про передачу видатків укладаються до 1 серпня року, що передує плановому.

### **Стаття 93. Передача видатків на виконання делегованих державних повноважень**

1. Передача прав на здійснення видатків на виконання делегованих державних повноважень до бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань може здійснюватися за рішеннями районної або міської (міст республіканського Автономної Республіки Крим чи міст обласного значення) ради з відповідними коштами у вигляді міжбюджетного трансферту.

2. Міські (міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення) ради можуть передати частину видатків на виконання делегованих державних повноважень районній раді з відповідними коштами районному бюджету у вигляді міжбюджетного трансферту. Районні ради можуть передавати частину видатків на виконання делегованих державних повноважень міській раді (міста республіканського Автономної Республіки Крим та міста обласного значення) з відповідними коштами міському бюджету у вигляді міжбюджетного трансферту. Ця передача здійснюється на підставі спільних рішень відповідних рад і укладення договору.

3. Якщо інше не визначено договором, розмір переданих коштів на виконання делегованих державних повноважень має бути пропорційний частці користувачів зазначеними послугами в повній вартості цих послуг, розрахованих за фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості для органу влади Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування, який передає ці повноваження.

4. Якщо на території міста (республіканського Автономної Республіки Крим чи міста обласного значення) чи району недостатньо бюджетних установ, які забезпечують надання послуг, визначених пунктом 2 частини першої статті 86 цього Кодексу в обсязі, визначеному фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості, обрахований обсяг видатків на фінансування цих послуг враховується при визначенні міжбюджетного трансферту бюджету, з якого утримуються бюджетні установи, що надають ці послуги.

5. Всі угоди про передачу видатків на виконання делегованих державних повноважень укладаються до 1 серпня року, що передує плановому.

## **Глава 15. Розрахунок видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів**

### **Стаття 94. Фінансові нормативи бюджетної забезпеченості**

1. Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості використовується для визначення розподілу міжбюджетних трансфертів.

2. Фінансовий норматив бюджетної забезпеченості визначається шляхом ділення загального обсягу фінансових ресурсів, що спрямовуються на реалізацію бюджетних програм, на кількість мешканців чи споживачів соціальних послуг тощо.

3. Загальний обсяг фінансових ресурсів, що спрямовується на виконання бюджетних програм місцевими бюджетами, розподіляється між видами видатків відповідно до пріоритетів бюджетної політики держави.

4. При розрахунку фінансового нормативу бюджетної забезпеченості може передбачатися обсяг нерозподілених видатків, який об'єднує види видатків на ті повноваження, встановлення нормативів по яких є недоцільним.

### **Стаття 95. Коригуючі коефіцієнти фінансових нормативів бюджетної забезпеченості**

1. Фінансові нормативи бюджетної забезпеченості для місцевих бюджетів коригуються коефіцієнтами, що враховують відмінності у вартості надання соціальних послуг залежно від:

- 1) кількості населення та споживачів соціальних послуг;
- 2) соціально-економічних, демографічних, кліматичних, екологічних та інших особливостей (з часу їх визначення) адміністративно-територіальних одиниць.

2. Коригуючі коефіцієнти затверджуються Кабінетом Міністрів України.

## **Глава 16. Міжбюджетні трансферти**

### **Стаття 96. Види міжбюджетних трансфертів**

1. Міжбюджетні трансферти поділяються на:

- 1) дотацію вирівнювання;
- 2) субвенцію;
- 3) кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів;
- 4) інші дотації.

## **Стаття 97. Трансферти, які надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам**

1. У Державному бюджеті України можуть передбачатися такі міжбюджетні трансферти місцевим бюджетам:

1) дотація вирівнювання бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя, районним бюджетам та бюджетам міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення;

2) субвенція на здійснення програм соціального захисту;

3) субвенція на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою;

4) субвенція на виконання інвестиційних проектів;

5) інші субвенції.

2. У Державному бюджеті України затверджується обсяг дотації вирівнювання та субвенцій окремо для бюджету Автономної Республіки Крим, кожного з обласних бюджетів, бюджетів міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим, міст обласного значення та районних бюджетів, а також коштів, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів.

## **Стаття 98. Дотація вирівнювання бюджетам міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим, міст обласного значення і районним бюджетам**

1. Дотація вирівнювання бюджетам міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим, міст обласного значення і районним бюджетам визначається як перевищення обсягу видатків, перелік яких визначено статтею 89 цього Кодексу (для бюджетів міст Києва та Севастополя - статтями 88-90 цього Кодексу), і який обраховано із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів:

- над кошиком доходів бюджетів місцевого самоврядування - для бюджетів міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення;

- над доходами, визначеними частиною другою статті 66 цього Кодексу, - для районних бюджетів.

2. Розподіл обсягу міжбюджетних трансфертів, визначених пунктами 1 та 3 частини першої статті 96 цього Кодексу, затвердженого законом про Державний бюджет України, між бюджетами міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим, міст обласного значення і районними бюджетами, визначається на основі формули.

3. Формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів, визначених пунктами 1 та 3 частини першої статті 96 цього Кодексу, затверджується Кабінетом Міністрів України і повинна враховувати такі параметри:

1) фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти до них;

2) кількість мешканців та кількість споживачів соціальних послуг;

3) індекс відносної податкоспроможності відповідного міста чи району;

4) прогнозний показник кошика доходів бюджетів місцевого самоврядування для бюджетів міст Києва та Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, і прогноз доходів, визначених частиною другою статті 66 цього Кодексу, - для районних бюджетів;

5) коефіцієнт вирівнювання.

У разі внесення змін до Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів на плановий бюджетний період проект таких змін та аналітичні розрахунки і порівняльні таблиці щодо впливу запропонованих змін подаються разом з проектом закону про Державний бюджет України, схваленим Кабінетом Міністрів України.

4. Обсяг кошика доходів відповідного бюджету визначається із застосуванням індексу відносної податкоспроможності бюджету міста чи району на основі даних про фактичне виконання відповідного бюджету за три останні бюджетні періоди.

5. Індекс відносної податкоспроможності є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці у порівнянні з аналогічним середнім показником по Україні у розрахунку на одного мешканця.

6. Для визначення індексу відносної податкоспроможності відповідних бюджетів використовується кошик доходів бюджетів місцевого самоврядування, визначений відповідно до статті 64 цього Кодексу, а також доходи, передбачені пунктами 1, 3-5 частини другої статті 66 цього Кодексу.

7. При визначенні індексу відносної податкоспроможності кошук доходів місцевого самоврядування збільшується на суму втрат у доходах, що виникли внаслідок надання пільг платникам податків згідно з рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим та відповідних рад.

8. Індехи відносної податкоспроможності відповідних бюджетів не можуть змінюватися і переглядатися частіше, ніж раз на три роки.

9. Коефіцієнт вирівнювання застосовується до обчисленого за формулою обсягу дотації вирівнювання і визначається в межах від 0,60 до одиниці. При цьому загальний обсяг коштів, на який зменшується сума дотацій вирівнювання, є тотожним загальному обсягу коштів, на який зменшується сума коштів, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів у разі застосування коефіцієнту вирівнювання.

### **Стаття 99. Дотація вирівнювання бюджету**

#### **Автономної Республіки Крим та обласним бюджетам**

1. Дотація вирівнювання бюджету Автономної Республіки Крим та обласним бюджетам визначається як перевищення обсягу видатків цих бюджетів, перелік яких визначено статтею 90 цього Кодексу, і який обраховано із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів, над прогнозними показниками доходів бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, що зараховуються до них відповідно до частини першої статті 66 цього Кодексу.

2. Обсяг доходів бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів обчислюється на основі прогнозних показників доходів, що зараховуються до цих бюджетів відповідно до частини першої статті 66 цього Кодексу, із застосуванням індексу відносної податкоспроможності з дотриманням умов його обчислення, визначених частинами п'ятою, сьомою та восьмою статті 98 цього Кодексу.

### **Стаття 100. Кошти, що передаються до Державного бюджету України з бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, міських (міст Києва і Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення) бюджетів**

1. Якщо прогнозні показники доходів бюджету Автономної Республіки Крим, обласних і районних бюджетів, міських (міст

Києва і Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення) бюджетів, визначених відповідно до ст. 64 та 66 цього Кодексу, перевищують розрахунковий обсяг видатків відповідного бюджету, обрахований із застосуванням фінансових нормативів бюджетної забезпеченості та коригуючих коефіцієнтів, для такого бюджету встановлюється обсяг коштів, що підлягають передачі до Державного бюджету України.

2. Коефіцієнт вирівнювання застосовується до обчисленого за формулою обсягу коштів, що підлягають передачі до Державного бюджету України, і визначається в межах від 0,60 до одиниці.

### **Стаття 101. Міжбюджетні трансферти між місцевими бюджетами**

1. Міські (міст Києва і Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення) та районні ради можуть передбачати у відповідних бюджетах дотації вирівнювання бюджетам районів у містах, бюджетам сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань, а також кошти, що передаються з цих бюджетів.

2. Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні ради можуть передбачати у відповідних бюджетах такі види міжбюджетних трансфертів:

1) субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;

2) субвенції на виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань;

3) субвенції на виконання інвестиційних проектів;

4) інші субвенції.

### **Стаття 102. Субвенція з Державного бюджету України місцевим бюджетам на здійснення програм соціального захисту**

1. Видатки місцевих бюджетів, передбачені у підпункті "б" пункту 4 частини першої ст. 89 цього Кодексу, фінансуються за рахунок субвенцій з Державного бюджету України у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.



**Стаття 103. Субвенція на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок наданих державою податкових пільг**

1. Надання державою податкових пільг, що зменшують доходи бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень, має супроводжуватися внесенням змін до закону про Державний бюджет України на поточний бюджетний період, що передбачають надання субвенції на компенсацію відповідних втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування.

**Стаття 104. Субвенції на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування**

1. Субвенція на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування надається з одного місцевого бюджету іншому для компенсації цих видатків.

2. Умови утримання об'єктів спільного користування чи ліквідації негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування та надання субвенції визначаються на договірних засадах між надавачем субвенції та її отримувачем.

**Стаття 105. Субвенції з Державного бюджету України на виконання інвестиційних проектів**

1. Субвенції з Державного бюджету України на виконання інвестиційних проектів надаються з Державного бюджету України бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя з їх подальшим перерозподілом для бюджетів місцевого самоврядування.

2. Субвенції на виконання інвестиційних проектів надаються на засадах конкурентності між бюджетами місцевого самоврядування та передбачають фінансову участь бюджету отримувача субвенції у здійсненні програми чи проекту. Органи місцевого самоврядування, у яких середньорічний фактичний обсяг видатків на утримання бюджетних установ за три останні бюджетні періоди менший за обсяг, визначений згідно з фінансовими нормативами бюджетної забезпеченості, мають пріоритетне право на отримання субвенції на виконання інвестиційних проектів.

3. Основні засади надання субвенцій визначаються окремим законом, порядок та умови їх надання визначаються Кабінетом Міністрів України, а обсяг субвенцій на наступний бюджетний період визначається законом про Державний бюджет України.

**Стаття 106. Субвенції на виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань**

1. Субвенції на виконання власних повноважень територіальних громад можуть передбачатися в складі їх бюджетів у разі, якщо інший орган державної влади чи місцевого самоврядування може виконати цю функцію ефективніше.

2. Умови та порядок надання субвенції на виконання власних повноважень територіальних громад визначаються відповідною угодою сторін.

**Стаття 107. Субвенції на виконання інвестиційних проектів з місцевих бюджетів**

1. Субвенції на виконання інвестиційних проектів надаються з одного місцевого бюджету іншому на підставі договору між надавачем субвенції та її отримувачем.

**Стаття 108. Порядок надання міжбюджетних трансфертів**

1. Дотація вирівнювання та субвенції з Державного бюджету України місцевим бюджетам перераховуються з рахунків Державного бюджету України органами Державного казначейства України бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва і Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення і районним бюджетам. Перерахування коштів, що передаються до Державного бюджету України з бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів міст Києва і Севастополя, бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення, районних і обласних бюджетів, забезпечується відповідними органами Державного казначейства України.

2. Порядок перерахування дотації вирівнювання та субвенцій з Державного бюджету України місцевим бюджетам, коштів, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів, а також порядок перерахування міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами визначаються Кабінетом Міністрів Украї-

ни і повинні забезпечувати своєчасність, рівномірність, гарантованість та повноту перерахування трансфертів.

м. Київ, 21 червня 2001 року  
№ 2542-III

## **ЗАКОН УКРАЇНИ**

### ***Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань***

Цим Законом визначаються засади міжбюджетних відносин між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань (далі - бюджетами місцевого самоврядування), а також між міським бюджетом міста обласного (республіканського Автономної Республіки Крим) значення, міста Севастополя та бюджетами адміністративно підпорядкованих йому міст, селищ, сіл, крім бюджетів місцевого самоврядування, трансферти до яких визначаються законом про Державний бюджет України на наступний рік.

#### **Стаття 1. Відносини, що регулюються цим Законом**

Цим Законом регулюються міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування.

Міжбюджетні відносини між міським бюджетом міста обласного (республіканського Автономної Республіки Крим) значення, міста Севастополя та бюджетами адміністративно підпорядкованих йому міст, селищ, сіл визначаються на засадах, встановлених Бюджетним кодексом України та цим Законом для взаємовідносин районного бюджету з бюджетами місцевого самоврядування.

#### **Стаття 2. Визначення термінів**

Терміни у цьому Законі вживаються у значеннях, визначених у Бюджетному кодексі України.

#### **Стаття 3. Міжбюджетні трансферти**

1. У районному бюджеті можуть передбачатися такі міжбюджетні трансферти:

- 1) дотація вирівнювання бюджетам місцевого самоврядування;

2) кошти, що передаються до районного бюджету з бюджетів місцевого самоврядування;

3) додаткова дотація на вирівнювання диспропорцій, пов'язаних із нерівномірністю мережі бюджетних установ;

4) інші дотації;

5) субвенції на виконання інвестиційних проектів;

6) інші субвенції.

2. У бюджеті місцевого самоврядування можуть передбачатися такі міжбюджетні трансфери:

1) дотація вирівнювання із районного бюджету;

2) кошти, що передаються до районного бюджету;

3) субвенції:

а) субвенції на утримання об'єктів спільного користування;

б) субвенції на ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування;

в) інвестиційні субвенції на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування;

г) субвенції на виконання власних повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;

г) інші субвенції.

3. Обсяг дотації вирівнювання з районного бюджету до бюджетів місцевого самоврядування або обсяг коштів, що передаються із бюджетів місцевого самоврядування до районного бюджету, визначається на основі Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань, яка затверджується Кабінетом Міністрів України за погодженням з Комітетом Верховної Ради України з питань бюджету.

4. Умови надання субвенцій, визначених у пункті 3 частини другої цієї статті, визначаються відповідною угодою сторін, якщо інше не визначено бюджетним законодавством. Типова форма угоди та умови її укладення затверджуються Кабінетом Міністрів України.

**Стаття 4. Термін прийняття (внесення змін)  
Кабінетом Міністрів України постанови  
про затвердження Формули розподілу обсягу  
міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання  
та коштів, що передаються до районного бюджету)  
між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ,  
міст районного значення та їх об'єднань**

1. Постанова Кабінету Міністрів України про затвердження (внесення змін) Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету) між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань приймається не пізніше визначеного частиною сьомою статті 75 Бюджетного кодексу України терміну доведення Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим державним адміністраціям та виконавчим органам відповідних рад розрахунків прогнозних обсягів міжбюджетних трансфертів, методики їх визначення та інших показників, необхідних для складання проектів місцевих бюджетів.

**Стаття 5. Основні вимоги до Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету) між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань і параметри, які враховуються у Формулі**

1. У Формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету) між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань враховуються такі параметри:

- 1) прогнозний показник обсягу доходів зведеного бюджету району;
- 2) прогнозний показник обсягу податку з доходів фізичних осіб зведеного бюджету району;
- 3) індекс відносної податкоспроможності;
- 4) фінансовий норматив бюджетної забезпеченості;
- 5) кількість мешканців та кількість споживачів соціальних послуг;
- 6) коефіцієнт вирівнювання.

2. У Формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету) між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань можуть використовуватися додаткові параметри, при цьому застосовуються коефіцієнти пофакторного впливу, що визначають питому вагу кожного фактора у загальному обсязі видатків бюджетів місцевого самоврядування, але їх сумарне значення не може бути більше 0,5.

3. До складу доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету), відносяться доходи, визначені статтями 64 та 66 Бюджетного кодексу України.

4. Індекс відносної податкоспроможності відповідного місцевого бюджету є коефіцієнтом, що визначає рівень податкоспроможності адміністративно-територіальної одиниці у порівнянні із середнім показником по зведеному бюджету району у розрахунку на одного мешканця на основі даних про фактичне виконання відповідного бюджету за три останні бюджетні періоди.

5. Індеси відносної податкоспроможності бюджетів місцевого самоврядування переглядаються відповідно до порядку, визначеного Бюджетним кодексом України.

6. Дані про фактичне виконання доходів місцевих бюджетів збільшуються на суму втрат, що виникли внаслідок надання місцевими радами пільг платникам податків.

7. До складу видатків, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету), відносяться видатки, визначені статтею 88 Бюджетного кодексу України.

8. У складі видатків бюджетів місцевого самоврядування, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету), передбачаються нерозподілені видатки в розмірі не менше 1 відсотка обсягу зазначених видатків зведеного бюджету району для перерозподілу зазначених коштів між бюджетами місцевого самоврядування.

9. Мінімальний рівень фінансового нормативу бюджетної забезпеченості бюджетів місцевого самоврядування встановлюється Кабінетом Міністрів України у відносному значенні.

10. Коефіцієнт вирівнювання застосовується до обчисленого за Формулою розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету) між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань обсягу коштів, що підлягають передачі до районного бюджету, і визначається в межах від 0,6 до 1.

11. Дотація вирівнювання з районного бюджету до бюджету місцевого самоврядування - це величина перевищення розрахун-

кового обсягу видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, над розрахунковим обсягом доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів відповідного бюджету.

12. У разі, якщо розрахункові показники обсягу доходів бюджету місцевого самоврядування, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, перевищують розрахунковий обсяг відповідних видатків, для таких бюджетів встановлюється обсяг коштів, що підлягають передачі до районного бюджету.

## **Стаття 6. Порядок розрахунку та затвердження показників міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету)**

1. Розрахунки міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету) здійснюються районною державною адміністрацією у двотижневий термін після доведення Кабінетом Міністрів України положень та показників міжбюджетних відносин відповідно до статті 75 Бюджетного кодексу України з урахуванням таких вимог:

1) при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету) між районним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування прогнозний показник обсягу доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, зведеного бюджету району на плановий бюджетний період не може бути більше показника, врахованого при визначенні обсягу міжбюджетного трансферту між державним бюджетом та зведеним бюджетом району;

2) фінансові нормативи бюджетної забезпеченості не можуть бути менше розміру, встановленого у постанові Кабінету Міністрів України про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету) між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;

3) до обсягу коштів, що передаються з бюджетів місцевого самоврядування до районного бюджету, може застосовуватися коефіцієнт вирівнювання в межах, визначених Формулою розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету) між районним

бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;

4) коефіцієнти пофакторного впливу затверджуються розпорядженням районної державної адміністрації в межах, визначених Формулою розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету) між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань.

2. Розрахунки міжбюджетних трансфертів подаються до обласної державної адміністрації, Ради міністрів Автономної Республіки Крим для перевірки їх відповідності Формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету) між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань і одночасно доводяться до відома відповідних органів місцевого самоврядування.

3. Не пізніше ніж у десятиденний термін, але не раніш як у п'ятиденний термін після отримання від районної державної адміністрації розрахунків міжбюджетних трансфертів обласна державна адміністрація, Рада міністрів Автономної Республіки Крим за результатами перевірки готує висновок щодо відповідності цих розрахунків Формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету) між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань.

4. Висновок обласної державної адміністрації, Ради міністрів Автономної Республіки Крим щодо відповідності розрахунків міжбюджетних трансфертів Формулі розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету) між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань подається районною державною адміністрацією разом з матеріалами до проекту відповідного районного бюджету, визначеними у статті 76 Бюджетного кодексу України, перед розглядом на сесії районної ради.

5. Обсяги міжбюджетних трансфертів між районним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування затверджуються рішенням районної ради про районний бюджет на плановий бюджетний період у термін, визначений частиною другою ст. 77 Бюджетного кодексу України, та доводяться районними державними



адміністраціями до сільських, селищних, міських рад у дводенний термін після затвердження відповідного районного бюджету.

6. Під час затвердження місцевих бюджетів відповідні ради враховують показники міжбюджетних трансфертів, затверджені рішенням відповідної районної ради про районний бюджет, та інші вимоги законодавства щодо визначення особливостей формування місцевих бюджетів.

### **Стаття 7. Особливості розрахунку міжбюджетних трансфертів у разі незабезпеченості адміністративно-територіальної одиниці мережею бюджетних установ**

1. Якщо на території села, селища, міста районного значення недостатньо бюджетних закладів для надання передбачених статтею 88 Бюджетного кодексу України соціальних послуг і вони надаються бюджетними установами, що фінансуються з іншого бюджету, обрахунок трансфертів здійснюється з урахуванням перерахунку відповідної кількості споживачів.

2. Перерахунок кількості споживачів здійснюється на підставі спільних рішень відповідних рад територіальних громад і укладених угод.

3. Угоди про перерахунок кількості споживачів укладаються чи зміни до них вносяться до 1 серпня року, що передує плановому.

4. Якщо в установлений термін угоди не укладено, рішення щодо перерахунку відповідної кількості споживачів приймається районною радою.

### **Стаття 8. Особливості міжбюджетних відносин та виконання бюджетів місцевого самоврядування у разі несвоєчасного прийняття районного бюджету**

1. У разі, якщо рішення районної ради про районний бюджет на плановий бюджетний рік не затверджено у термін, визначений частиною другою статті 77 Бюджетного кодексу України, рішення про встановлення обсягів міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету) між районним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування приймається обласною радою, Верховною Радою Автономної Республіки Крим за поданням обласної державної адміністрації, Ради міністрів Автономної Республіки Крим виходячи з норм Бюджетного кодексу України, цього Закону та постанови Кабінету Міністрів України про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджет-

них трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету) між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань.

2. При розрахунках обсягів міжбюджетних трансфертів відповідно до частини першої цієї статті враховуються такі вимоги:

1) фінансові нормативи бюджетної забезпеченості та коефіцієнти вирівнювання застосовуються на рівні, визначеному постановою Кабінету Міністрів України про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету) між районним бюджетом та бюджетами сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;

2) коефіцієнти пофакторного впливу не застосовуються;

3) показники кількості споживачів визначаються на підставі спільних рішень відповідних рад територіальних громад і укладених угод, а в разі їх відсутності - в розрахунку на кількість населення чи споживачів послуг, що проживають на території відповідної ради;

4) нерозподілені видатки, передбачені відповідно до частини восьмої статті 5 цього Закону, перерозподіляються між бюджетами сіл, селищ, міст районного значення пропорційно загальному розрахунковому обсягу видатків відповідного бюджету місцевого самоврядування, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

3. Розрахунки обсягів дотації вирівнювання бюджетам сіл, селищ, міст районного значення та коштів, що передаються до районного бюджету, здійснені обласною державною адміністрацією (Радою міністрів Автономної Республіки Крим), мають бути доведені до відома відповідних органів місцевого самоврядування.

4. Рішення про затвердження обсягів міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету) між районним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування приймається обласною радою (Верховною Радою Автономної Республіки Крим) не пізніше ніж у місячний термін після терміну, встановленого частиною другою статті 77 Бюджетного кодексу України для затвердження районних бюджетів.

5. Перерахування дотації вирівнювання та коштів, що передаються з бюджетів місцевого самоврядування до районного бюджету, здійснюється органами Державного казначейства України в обсягах, визначених у рішенні обласної ради, Верховної Ради Ав-

тономної Республіки Крим, прийнятому відповідно до частини першої цієї статті, у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

6. У рішенні районної ради про бюджет, не затвердженому у термін, визначений частиною другою статті 77 Бюджетного кодексу України, показники дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету, визначені обласною радою (Верховною Радою Автономної Республіки Крим) згідно з вимогами цієї статті, не можуть бути погіршені (обсяги дотації вирівнювання не можуть бути зменшені, а обсяги коштів, що передаються до районного бюджету, не можуть бути збільшені).

7. Дія положень цієї статті не поширюється на випадки, коли проект закону про Державний бюджет України на відповідний рік не ухвалено у другому читанні до початку нового бюджетного періоду.

### **Стаття 9. Прикінцеві положення**

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування, а ст. 4 та ч. 3 с. 7 - з 1 січня 2004 р.

2. Кабінету Міністрів України у місячний термін розробити та затвердити порядок перерахування дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету, відповідно до ч. 5 ст. 8 цього Закону.

м. Київ, 1 липня 2004 року  
№ 1953-IV

## ЗМІСТ

<b>Вступ</b> .....	3
<b>Розділ 1</b> .....	5
<b>Теоретичні засади дослідження фінансових відносин між центральною владою та місцевим самоврядуванням</b> .....	5
1.1. Міжбюджетні відносини в системі державного регулювання економіки .....	5
1.2. Передумови та цілі втручання держави у розподіл компетенцій між органами управління різних рівнів .....	25
1.3. Фінансове вирівнювання міжтериторіальних диспропорцій у розподілі бюджетних ресурсів .....	37
<b>Розділ 2</b> .....	57
<b>Становлення ефективних систем регулювання міжбюджетних відносин в умовах ринкової трансформації економіки</b> .....	57
2.1. Економіко-правові аспекти розподілу повноважень між місцевою та центральною владою .....	57
2.2. Обґрунтування принципів розмежування доходів з позиції загальноєвропейських підходів до оптимального співвідношення централізації та децентралізації .....	86
2.3. Основні проблемні питання в організації міжбюджетних відносин та способи їх вирішення в країнах Європи .....	104
<b>Розділ 3</b> .....	122
<b>Регулювання міжбюджетних відносин і соціально-економічний розвиток регіонів</b> .....	122
3.1. Обґрунтування підходів до визначення джерел фінансування розвитку територій .....	122
3.2. Використання міжбюджетних інструментів для впливу на соціально-економічний розвиток регіонів .....	142
3.3. Зростання ролі інвестиційних субвенцій з центрального бюджету у формуванні бюджетів розвитку місцевих бюджетів .....	168
<b>Розділ 4</b> .....	186
<b>Сучасні процеси реформування міжбюджетних відносин</b> .....	186
4.1. Проблеми та напрями удосконалення системи міжбюджетних відносин у європейських країнах .....	186

4.2. Гармонізація міжбюджетних відносин у контексті адміністративної реформи в Україні .....	204
4.3. Ідентифікація пріоритетних напрямів реформування міжбюджетних відносин .....	217
<b>Висновки</b> .....	226
<b>Список використаних джерел</b> .....	228
<b>Додатки</b> .....	235
<b>Бюджетний Кодекс України (витяги)</b> .....	245
<b>Закон України</b> “Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об’єднань” .....	283

## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

**Балдич Наталія Іванівна** - кандидат наук з державного управління, доцент кафедри економічної теорії та історії економіки Національної академії державного управління при Президентові України, Київ.

**Бодров Володимир Григорович** - доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри економічної теорії та історії економіки Національної академії державного управління при Президентові України, заслужений діяч науки і техніки України, Київ

**Дацій Надія Василівна** - кандидат економічних наук, доцент, завідувач кафедри обліку і аудиту Гуманітарного університету “Запорізький інститут державного та муніципального управління”, Запоріжжя.

**Кириленко Ольга Павлівна** - доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри казначейської справи Тернопільського державного економічного університету, Тернопіль.

**Корецька Світлана Олександрівна** - кандидат економічних наук, доцент, завідувач кафедри фінансів Гуманітарного університету “Запорізький інститут державного та муніципального управління”, Запоріжжя.

**Лучка Андрій Васильович** - старший викладач, аспірант кафедри казначейської справи Тернопільського державного економічного університету, Тернопіль.

**Малиняк Богдан Степанович** - старший викладач, аспірант кафедри казначейської справи Тернопільського державного економічного університету, Тернопіль.

**Манойленко Олександр Володимирович** - кандидат економічних наук, доцент, провідний науковий співробітник Науково-дослідного інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України, Київ.

**Мосієнко Юрій Федорович** - магістр державного управління, аспірант кафедри економічної теорії та історії економіки Національної академії державного управління при Президентові України, Київ.

Наукове видання

# Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід

Монографія

За редакцією доктора економічних наук,  
професора, заслуженого діяча науки  
і техніки України В.Г.Бодрова

---

---

Київ, видавництво НАДУ

Відповідальний за випуск *В.А.Дон*  
Редактор-коректор *В.А.Дон*  
Комп'ютерна верстка *О.Г.Сальнікова*

Підписано до друку 20.07.2006 р.  
Формат 60×84<sup>1/16</sup>. Тираж 500 пр. Обл.-вид. арк. 15,19.  
Ум. друк. арк. 16,65.

Видавництво Національної академії державного управління  
при Президентіві України.  
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-94-36.  
E-mail:vydav@academy.kiev.ua

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003 р.

Видруковано з оригінал-макета у видавництві  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України.  
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20.