

ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ЕКОНОМІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

ВОЛОХОВА ІРИНА СЕМЕНІВНА

**МІЖБЮДЖЕТНІ ВІДНОСИНИ В УКРАЇНІ:
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ
РОЗВИТКУ**

МОНОГРАФІЯ

Одеса - 2010

УДК
ББК

Рецензенти:

Л.І. Нейкова, доктор економічних наук, професор (Одеський державний економічний університет);

В.М. Опарін, доктор економічних наук, професор (Київський національний економічний університет);

О.П. Чернявський, доктор економічних наук, професор (Одеський національний університет ім. І.І. Мечникова).

Рекомендовано до видання вченою радою Одеського державного економічного університету, протокол №4 від 29 грудня 2009р.

Волохова І.С.

Міжбюджетні відносини в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку. – Одеса: Атлант, 2010. – с. 233

ISBN

Ця монографія – перше комплексне дослідження міжбюджетних відносин на сучасному етапі розвитку України. Автором проведено узагальнення теоретичних засад розвитку міжбюджетних відносин та упорядкування методів та інструментів їхньої організації, аналіз діючого розподілу повноважень між рівнями влади, сучасного стану фінансового забезпечення власними й закріпленими доходами та методу міжбюджетних трансфертів. Запропоновано шляхи вдосконалення організації розмежування видаткових повноважень між органами влади в Україні, вдосконалення структури доходної бази місцевих бюджетів, системи міжбюджетних трансфертів.

Розраховано на студентів, аспірантів, слухачів магістратури, викладачів вищих навчальних закладів, працівників фінансової системи та органів місцевого самоврядування.

Зміст

Передмова.....	5
1. Концептуальні основи формування міжбюджетних відносин на сучасному етапі розвитку вітчизняної економіки.	
1.1. Поняття та економічна сутність міжбюджетних відносин.....	7
1.2. Методи та інструменти організації міжбюджетних відносин.....	24
1.3. Проблеми формування міжбюджетних відносин та їхній вплив на розвиток економіки.....	42
2. Міжбюджетні відносини в становленні та розвитку місцевого самоврядування.	
2.1. Еволюція місцевого самоврядування.....	46
2.2. Розвиток місцевого самоврядування в сучасній Україні.....	57
2.3. Історичні процеси формування міжбюджетних відносин в Україні.....	64
3. Світовий досвід упорядкування міжбюджетних відносин.	
3.1. Міжнародні стандарти функціонування інституту місцевого самоврядування.....	84
3.2. Зарубіжний досвід розподілу видаткових повноважень між бюджетами.....	93
3.3. Фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування розвинутих країн світу.....	100
4. Міжбюджетні відносини в процесі розмежування повноважень між державною владою та органами місцевого самоврядування країни.	
4.1. Фактори впливу на розподіл повноважень між органами влади.....	107
4.2. Розподіл видаткових повноважень між ланками бюджетної системи.....	112
4.3. Удосконалення організації розмежування видаткових повноважень між органами влади в Україні.....	127
5. Організація забезпечення доходних частин ієрархії ланок бюджетної системи.	
5.1. Чинна система формування власної доходної бази місцевих бюджетів.....	132
5.2. Діючий механізм закріплення доходів за органами місцевого самоврядування.....	142
5.3. Удосконалення структури доходної бази місцевих бюджетів.....	149

6. Міжбюджетні трансферти як основний метод міжбюджетних відносин в Україні.	
6.1.Недоліки та переваги розрахунку міжбюджетних трансфертів за чинною формулою.....	158
6.2.Проблеми функціонування цільових міжбюджетних трансфертів.....	178
6.3.Напрями вдосконалення системи бюджетного вирівнювання в Україні.....	180
Додатки.....	185
Література.....	217

ПЕРЕДМОВА

В умовах побудови правової, демократичної та соціально направленої держави з економікою ринкового типу максимальне задоволення потреб населення суспільними благами та, взагалі, збільшення добробуту кожного громадянина посідає визначальне місце. Проте, історично назріла необхідність розвитку України в напрямку децентралізації влади та управління гальмується як шляхом зволікання прийняття відповідних законодавчих актів, так і шляхом фактичного обмеження прав органів місцевого самоврядування, що не відповідає світовим тенденціям зміцнення основ місцевого самоврядування.

Значна перевага делегованих повноважень у загальному обсязі, постійна недостатність фінансових ресурсів для їхньої реалізації на мінімальному гарантованому законодавством України рівні, є основними проблемами місцевого самоврядування впродовж усього періоду існування незалежної держави. За умов загальної дефіцитності бюджетних ресурсів нова модель фінансового вирівнювання, яка впроваджена Бюджетним кодексом України, не відрізняється від попередньої більшою ефективністю і породжує нові проблеми в організації системи міжбюджетних відносин. Теоретичне дослідження, аналіз фактичних результатів відносин між ланками бюджетної системи та вироблення практичних рекомендацій є передумовою вирішення проблем щодо розподілу видаткових повноважень та доходних джерел між бюджетами різних рівнів, удосконалення системи міжбюджетних трансфертів.

Міжбюджетні відносини є важливою складовою бюджетної системи, та відображають систему зв'язків між органами влади різних рівнів, відносно організації внутрішніх, щодо бюджетної системи, потоків ресурсів під час горизонтального та вертикального бюджетного вирівнювання (якому передують розподіл повноважень між рівнями влади та управління і відповідне формування власної доходної бази кожної складової бюджетної системи, а також розмежування закріплених доходів).

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

- адміністративно-територіальних одиниць одного рівня через нерівномірність надходжень бюджетних ресурсів внаслідок різного соціально-економічного розвитку (горизонтальне вирівнювання);
- різних рівнів влади внаслідок особливостей розподілу повноважень по вертикалі влади та управління (вертикальне фінансове вирівнювання).

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

Організація міжбюджетних відносин України використовує досить розвинутий інструментарій залежно від обраних методів, які систематизовано: метод

процентних відрахувань від загальнодержавних податків і зборів (використовує в якості інструментів власні, закріплені та регулюючі доходи); метод міжбюджетних трансфертів, назва якого в науковій літературі остаточно не визначена, що приводить до появи різних варіантів (інструменти відповідають видам міжбюджетних трансфертів); метод об'єднання на договірних засадах коштів бюджетів територіальних громад для виконання власних повноважень, якому автором виділено місце серед методів як потенційно можливому, але не рівнозначному щодо інших методів (не використовує власні інструменти); метод міжбюджетних взаєморозрахунків, що займав значне місце у період неплатежів у народному господарстві під час економічної кризи, який за сьогоднішніх часів втратив свою актуальність (використовує як інструменти кошти, отримані з бюджетів інших рівнів та кошти, передані до бюджетів інших рівнів); метод бюджетних позичок (існування, а тим більше механізм дії, якого однозначно законодавством не регламентовано).

Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить, що питання реформування міжбюджетних відносин зосереджуються на теоретичних засадах та практичних питаннях організації фінансового забезпечення місцевого самоврядування, на реформуванні вітчизняної системи міжбюджетних трансфертів. Існують розрізненні (несистемні) погляди щодо особливостей використання позитивного іноземного досвіду у розв'язанні проблем гарантованого забезпечення достатньої власної фінансової бази територіальних одиниць та напрямків удосконалення сучасної системи формульних розрахунків.

Недостатня увага приділяється теоретичним положенням та розробці практичних рекомендацій щодо розподілу повноважень між рівнями влади та управління, проблемі одночасного забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування бюджетними ресурсами, у тому числі за допомогою розробки оптимальної моделі фінансового вирівнювання. Отже, система міжбюджетних відносин не досліджується комплексно, крім того відсутня прив'язка до культурних та історичних особливостей нашої країни, що робить поставлену проблему актуальною, а її розробку науково-теоретично та практично цінною.

Отже, метою роботи є розробка теоретичних положень, методичних підходів і практичних рекомендацій щодо сучасного стану та перспектив розвитку системи міжбюджетних відносин в Україні.

Інформаційну базу дослідження складають матеріали Міністерства фінансів України, Державного комітету статистики, Державної податкової адміністрації України, законодавчі та нормативні акти з питань організації системи міжбюджетних відносин України, наукові праці вітчизняних та зарубіжних учених, матеріали науково-практичних конференцій, науково-дослідних установ та міжнародних організацій.

I. Концептуальні основи формування міжбюджетних відносин на сучасному етапі розвитку вітчизняної економіки

1.1. Поняття та економічна сутність міжбюджетних відносин

Поступ нової незалежної демократичної держави у ХХІ сторіччя неможливий без осмислення нових явищ та процесів, що відбуваються в суспільному житті. Не останнє місце посідають зміни, що здійснюються в бюджетній системі країни, зміни у відносинах між бюджетами всіх рівнів, починаючи від сільського, селищного та міського, закінчуючи Державним бюджетом України в рамках постійного прагнення до самостійності місцевих бюджетів, до подальшого розвитку та зміцнення місцевого самоврядування.

Досвід розвинутих країн свідчить, що рівень добробуту населення зростає за наявності сильної місцевої влади, яка здатна вирішувати поточні проблеми населення, відстоювати інтереси мешканців окремих територій серед загальнодержавних програм та заходів. Розвиток місцевого самоврядування, заснований на оптимальному розмежуванні повноважень та відповідальності між центральним та місцевими рівнями влади є актуальним для сьогодення. Він потребує наукового обґрунтування, системності, практичного опробування.

Для зміцнення органів місцевого самоврядування необхідна передача бюджетних повноважень та вирішення питань щодо стабільного та достатнього надходження коштів до місцевих бюджетів. Тож міжбюджетні відносини набули великого значення для подальшого розвитку економіки країни, що переконливо доводять постійні зміни, які відбуваються під час бюджетного реформування в системі міжбюджетних відносин України.

Міжбюджетні відносини надзвичайно актуальні на даний момент. Про це свідчать монографії, численні публікації в періодичних виданнях, матеріали науково-практичних конференцій, в яких висвітлюються певні питання системи міжбюджетних відносин.

Важливе значення для формування теоретичного підґрунтя системи міжбюджетних відносин відіграють праці: В. Суторміної, В. Федосова, С. Огородника, С. Юрія, Д. Полозенка, Й. Бескида, С. Буковинського, О. Василика, В. Опаріна, О. Романенка, І. Д'яконової, А. Єпіфанова, І. Сала, В. Родіонової, Л. Доброзіної та інших [97, 221, 258-263, 214-219, 58, 62-66, 70, 71, 198, 199, 222, 110, 224, 225].

Крім міжбюджетних відносин, у цих працях висвітлена теорія державних фінансів, бюджету, бюджетної системи, бюджетного устрою. Розглянуті бюджетні права органів влади всіх рівнів, основні стадії бюджетного процесу та взаємовідносини, що складаються між бюджетами вищого та нижчого рівнів на кожній його стадії. Точки зору авторів щодо розгляду деяких питань організації відносин між бюджетами різних ланок бюджетної системи залишаються різними, що дає можливість вибору та подальшого наукового пошуку.

Система міжбюджетних відносин протягом всього періоду існування незалежної країни зазнає постійного реформування. Аналізу нових рис, що набули відносини між бюджетами всіх рівнів, а також критиці старих, що залишилися за часів Радянської влади присвячені праці: О. Кириленко, В. Кравченко, І. Луніної, І. Чугунова, Ц. Огня, К. Павлюка, С. Аптекара, А. Буряченка, В. Краснової, В. Корчинського, Н. Бак, Ю. Ганущак, О. Лилик, В. Моїсеєнкова та інших [130-137, 160-170, 275-282, 190-194, 202-206, 50, 68, 142-144, 54-56, 88, 89, 156, 157, 183, 184]. Автори у своїх працях вказують на недоліки діючої системи міжбюджетних відносин, досліджують зміни щодо інструментів міжбюджетних відносин, пропонують вирішення існуючих проблем. Науковці також досліджують зміну ролі Державного та місцевих бюджетів, наголошують на зміцненні бази місцевого самоврядування.

Проблемами місцевих бюджетів, крім вищезазначених, займаються також М. Чумаченко, П. Бабич, Л. Василенко, З. Васильченко, М. Деркач, М. Пабат, В. Падалка, С. Левицька, О. Дроздовська, М. Кульчицький, П. Буряк, С. Колодій, В. Симоненко, Д. Чирка, С. Солянникова та інші [283, 284, 53, 69, 72, 100, 200, 201, 207-209, 104-106, 150-152, 154, 155, 67, 140, 228, 229, 273, 274, 242]. Автори поділяють думку щодо розвитку реальної самостійності органів місцевого самоврядування, основою якої є гарантована власна достатньо стабільна фінансова база регіонів.

Проблемам вивчення досвіду відносин між бюджетами різних ланок бюджетних систем розвинутих країн у рамках державних фінансів присвячені роботи Ю. Беляєва, О. Богачевої, А. Ротова, А. Дем'янюк, О. Демківа, Т. Дробшевської, В. Зайчикової, А. Ігудіна, Л. Миргородської, Г. Семєко, С. Слухая, А. Крисоватого, І. Черника, Л. Шредера та інших [57, 61, 223, 101, 99, 103, 120-123, 174, 226, 232-239, 146, 267, 268, 289]. Автори описують бюджетні повноваження (власні та делеговані) різних рівнів влади, методи формування доходних частин бюджету центрального уряду та місцевих органів влади, ступінь фінансової незалежності місцевих бюджетів, заснованої на власних доходах, досліджуються методи та інструменти міжбюджетних відносин, що впроваджені в розвинутих країнах.

Проблеми щодо удосконалення міжбюджетних відносин в Україні неможливо вирішити без гарантування фінансової незалежності органам місцевого самоврядування, без вивчення прогресивного досвіду розвинутих країн. Останній вкрай необхідний для вибору та обґрунтування засад подальшого їх реформування. Зазначимо, що під час аналізу зарубіжного досвіду авторами робиться наголос на існуванні реальної фінансової автономії місцевої влади.

Окремим аспектам розробки шляхів розвитку міжбюджетних відносин присвячені також роботи О. Чернявського, В. Андрущенко, І. Горленко, Ю. Ляшенка, П. Мельника, А. Соколовської, А. Папаїки, Л. Тарангул, Т. Токаревої, В. Алієвої, В. Асадчева, І. Лук'яненко та інших [269-272, 96, 172, 177-179, 241, 251-253, 47-49, 51, 52, 159]. У зазначених працях проблема наповнення бюджетів усіх рівнів, їх збалансування та проблема, яка стосується усунення недоліків у податковій системі (оподаткуванні), пов'язуються в рамках державної регіональної політики (з урахуванням інтересів регіонів).

Отже, плюралізм думок серед вітчизняних науковців щодо місця і ролі міжбюджетних відносин у складі бюджетної системи, напрямів їх удосконалення є підставою для обґрунтування суті та необхідності існування міжбюджетних відносин, їх цілей, форм та методів. При цьому, наявність багатьох точок зору щодо наміченої проблеми цілком зрозуміла, оскільки відсутні єдині тлумачення більш загальних термінів, однією з багатьох категорій яких є категорія міжбюджетні відносини. Прикладом може слугувати поняття державних фінансів. На наш погляд, найбільш вдало воно було розкрито ще за радянських часів: це економічні (грошові) відносини, що виникають у процесі розподілу та перерозподілу сукупного суспільного продукту та національного доходу у зв'язку з формуванням та використанням централізованих фондів державних грошових ресурсів для задоволення суспільних потреб. Розподілу та перерозподілу підлягає сукупний суспільний продукт та його частина – національний дохід (іноді й національне багатство) через систему податків, зборів та обов'язкових платежів, трансфертів, інших грошових коштів, що перетворюються у фінансові ресурси держави. Розподіл та перерозподіл, що виникає через відносини між двома і більше учасниками (юридичні та фізичні особи, держава), які ми можемо назвати одразу фінансовими, здійснюється на користь держави в широкому розумінні.

Фінансові ресурси держави концентруються у різних державних фондах: Державний бюджет, місцеві бюджети, різні спеціалізовані державні фонди, позабюджетні фонди, фонди державних і муніципальних підприємств. Доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок доходів від власності територіальних громад (комунальної власності) та за рахунок розподілу та перерозподілу частки доходів суб'єктів господарської діяльності інших форм власності, враховуючи й загальнодержавну власність.

У свою чергу, фінансова база Державного бюджету складається з переважної частки доходів від володіння загальнодержавною власністю та за рахунок розподілу та перерозподілу частки доходів суб'єктів підприємницької діяльності недержавних форм власності (за вирахуванням частки доходів, що направляються до місцевих бюджетів).

Фінансові відносини, на відміну від товарно-грошових відносин, нееквівалентні та безоплатні, односторонні та безповоротні.

Співвідношення доходів та видатків місцевих бюджетів та Державного бюджету розкриває ступінь децентралізації влади в країні, наскільки велика чи мала частка переданих (делегованих) та власних повноважень органів місцевого самоврядування. Обсяг окреслених повноважень органи державної влади повинні забезпечити достатнім рівнем доходних джерел, серед яких: відрахування від загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів (використовувались до набрання чинності Бюджетним кодексом України), закріплення частини загальнодержавних податків та зборів, надходження місцевих податків і зборів, доходів від комунальної власності, міжбюджетні трансферти, інші доходні джерела. Поступово забезпечуються доходами органи місцевого самоврядування в напрямку з вищого бюджету до нижчого під час планування та виконання власних бюджетів. Йдеться про існуючу залежність процесу складання,

розгляду, затвердження, виконання і затвердження звіту будь-якого місцевого бюджету від аналогічного процесу бюджету вищого рівня.

Планування та прийняття бюджетів від вищого до нижчого рівня на підставі відповідних директив відбувається через єдину бюджетну політику України, єдину базу доходів Державного та місцевого бюджетів, єдину податкову політику, тощо; суттєві відмінності серед регіонів України стосовно розмірів закріплених доходів та обсягів необхідних видатків (обумовлюються необхідністю виконання делегованих функцій і завдань), що потребує збалансування бюджетів усіх рівнів.

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

Ці об'єктивні фактори впливають на існування різних можливостей з боку органів місцевого самоврядування виконувати власні й делеговані функції. Проте, розподіл фінансових ресурсів по вертикалі державного управління та по горизонталі (між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня) обумовлено необхідністю забезпечення гарантованого, а не однакового рівня добробуту населення різних регіонів, фінансування загальнодержавних потреб. Головна вимога перерозподілу фінансових ресурсів – це оптимальне розмежування бюджетних ресурсів по регіонах України та по вертикалі органів державної влади.

У кожній розвинутій країні відносини щодо перерозподілу бюджетних ресурсів між бюджетами всіх рівнів здійснюються в два етапи. На першому етапі окреслюється перелік видатків кожного бюджету, виходячи з необхідності виконання власних та делегованих функцій і завдань, та відповідні доходні джерела, що закріплюються за кожним бюджетом. Розподілені фінансові ресурси виступають в якості власних та закріплених доходів відповідних бюджетів. Всі окреслені зміни у відносинах між бюджетами мають довгостроковий характер та фіксуються законодавством про бюджетну систему. Другий етап відносин між бюджетами щодо перерозподілу фінансових ресурсів пов'язаний з постійним (періодичним) вирішенням питань, які поставлені на першому етапі. Зміни у відносинах між бюджетами на другому етапі фіксуються щорічно в законах про Державний бюджет на поточний рік, та, у разі потреби, у межах бюджетного року до закону вносяться зміни та доповнення.

І перший і другий етапи відносин між бюджетами всіх рівнів бюджетної системи відображають міжбюджетні відносини, що є предметом нашого дослідження.

Підкреслюючи вищезазначене, слід відмітити, що міжбюджетні відносини є основною складовою бюджетної системи країни. Підставою для існування

міжбюджетних відносин є визначені Конституцією та законодавчими актами повноваження державної влади та органів місцевого самоврядування: органи влади вищого рівня повинні фінансово підтримувати одні місцеві бюджети за рахунок інших з метою забезпечення гарантованого рівня добробуту населення на всій території держави. Крім того, вони повинні забезпечити бюджетними ресурсами органи влади нижчого рівня в разі передачі їм частини своїх повноважень.

Чітке визначення міжбюджетних відносин вимагає попереднього окреслення поняття “державний бюджет” або „бюджет”.

У практиці країн з ринковою економікою бюджет прийнято розглядати не просто як фінансовий план, а як інструмент економічного планування, макроекономічної стабілізації й зростання.

Згідно статті 2 Бюджетного кодексу України, бюджет – це 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. Бюджетний кодекс Російської Федерації бюджет визначив як форму утворення і витрачання фонду грошових коштів, призначених для фінансового забезпечення завдань і функцій держави й місцевого самоврядування (стаття 6) [141, с.125].

У літературі немало характеристик суті бюджету, утім як і основних фінансових категорій. Бюджет вважають економічною категорією, централізованим фондом грошових коштів, центральною ланкою фінансової системи, основним фінансовим планом держави [291, с.27; 222, с.145]. Проте, в основному бюджет сприймають з двох боків:

- як економічну категорію, що визначає певну сферу грошових відносин;
- як фінансовий план.

Багато науковців державний бюджет визначають як одну з ланок фінансової системи України, який є економічною категорією і відображає грошові відносини, які виникають між державою з одного боку, і підприємствами, організаціями, установами всіх форм власності й фізичними особами – з іншого, з приводу створення централізованого фонду грошових коштів держави і його використання на розширене відтворення, підвищення рівня життя і задоволення інших суспільних потреб [291, с.26; 263, с.109; 222, с.145].

Іноді вчені розглядають бюджет односторонньо. Так, О.Д.Василик та К.В.Павлюк використовують тільки законодавчо встановлене визначення бюджету як плану формування та використання фінансових ресурсів [71, с.573].

Ще наприкінці ХІХ сторіччя під бюджетом, з державної точки зору, розуміли загальний фінансовий закон, на якому ґрунтується розпис доходів та видатків [290, с.280]. Професор І.Х.Озеров на початку ХХ сторіччя дослідив різницю між бюджетом та розписом. Під бюджетом він розумів план ведення державного господарства на визначений період часу. Розпис він описував як цифрове вираження плану ведення господарства на цей період часу, що розглянуте законодавчими установами та затверджено законодавчою владою. На підставі цих визначень професор робить висновок, що розпис відноситься до бюджету, як

частина до цілого, і є тільки додатком бюджетного закону. Бюджет визначає загальні норми складання та затвердження фінансового плану, а розпис - це саме фінансовий план. Розпис становить часткове вираження в цифрах плану ведення державного господарства [196, с.4-5].

На противагу зазначеному підходу щодо визначення суті бюджету, професор Л.І. Ходський тлумачив його як розпис державних доходів та видатків на визначений період часу, який розглядався державними установами та затверджувався верховною владою [266, с.459]. У цей же період професор І.М. Кулішер державний розпис або бюджет розглядав як вираження або відображення всього державного господарства або фінансів держави [149, с.5].

Отже, спробуємо розмежувати поняття бюджету залежно позицій з яких воно розглядається. З позиції економічної сутності бюджет розглядається як економічна категорія, що відображає грошові відносини, які виникають у держави з юридичними та фізичними особами щодо часткового перерозподілу ВВП, а в окремих випадках і національного багатства у зв'язку з утворенням та використанням централізованого фонду грошових коштів держави. З позиції законодавства бюджет розглядається як фінансовий план держави.

За аналогією, за економічною сутністю міжбюджетні відносини – це відносини між окремими (особливими) грошовими відносинами, з точки зору законодавства – це відносини між фінансовими планами. Але в економічній літературі та в законодавчих актах міжбюджетні відносини прийнято розглядати як відносини між суб'єктами: органами державної влади та управління і органами місцевого самоврядування в процесі перерозподілу бюджетних ресурсів між територіальними громадами, їх об'єднаннями і державою. У свою чергу, об'єктом міжбюджетних відносин визначимо бюджетні кошти, які розподіляються між різними складовими бюджетної системи.

Як вже було зазначено вище, міжбюджетні відносини об'єктивно обумовлені суспільною потребою у перерозподілі бюджетних ресурсів від бюджетів економічно і соціально розвинутих адміністративно-командних одиниць на користь бюджетів тих регіонів, які менше забезпечені, або більше потребують у певний час коштів. Завдяки міжбюджетним відносинам економічного та соціально-культурного розвитку набувають відсталі в цьому розумінні території, а через це і суспільство в цілому. Кожен зацікавлений у добробуті всіх та розквіт однієї галузі промисловості завжди сприяє розквіту всіх інших. Кожен народ у стосунках з сусіднім народом знаходиться у такому ж положенні, як будь-яка провінція - з іншою провінцією, як будь-яке місто - з оточуючими селами: всі вони зацікавлені в його розквіті і в тому, щоб він міг упевнено користуватися своїм добробутом [256, с.46-47].

Суспільна потреба перерозподілу бюджетних ресурсів між рівнями бюджетної системи для забезпечення фінансування гарантованого Конституцією країни рівня задоволення суспільних потреб мешканців різних регіонів України, зумовлена дією наступних факторів:

- 1) фіскальна незбалансованість, яка виникає через статичний та динамічний дисбаланс. Статичний дисбаланс – це перевищення обсягу обов'язкових видатків місцевої влади над її закріпленими доходами. Динамічний дисбаланс

– швидші темпи зростання розмірів видаткової частини місцевих бюджетів, ніж доходної [102, с.497];

- 2) необхідність відшкодування видатків, пов'язаних з делегуванням повноважень вищого рівня влади нижчому, і навпаки;
- 3) потреба фінансової допомоги при виникненні надзвичайних ситуацій в окремих регіонах країни;
- 4) виконання інвестиційних проектів за рахунок бюджетних коштів.

Як вже було окреслено вище, суб'єктами міжбюджетних відносин виступають органи державної влади й управління, органи влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування, що діють у відповідності до цілей та завдань єдиної державної бюджетної політики. Одночасно органи Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування також відстоюють інтереси мешканців своїх територій. Отже, витрачання бюджетних коштів у певних напрямках може бути бажаним для одних територій та розходитися з інтересами інших. Може бути корисним для мешканців усього регіону, але шкідливим для окремої території, що до нього входить (незалежно від рівня адміністративно-територіальної одиниці).

На підставі вищевикладеного, визначимо бюджетну систему як цілісну систему з присутніми їй різними цілями на різних рівнях державної влади, а міжбюджетні відносини як важливу складову бюджетної системи, що керує грошовими потоками (бюджетних ресурсів) між її ланками. До офіційного визначення Бюджетним кодексом бюджетна система розглядалась як сукупність бюджетів різних рівнів. Яка сьогодні, і ми з цим цілком погоджуємось, кодексом визначена як сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права (стаття 2). Цього визначення дотримується і Бюджетний кодекс Російської Федерації [141, с.125].

Бюджетний механізм – це сукупність певних видів бюджетних відносин, специфічних методів мобілізації та використання бюджетних коштів [291, с.28]. У складі бюджетного механізму створюється набір фінансових важелів, за допомогою яких органи державної влади та управління здійснюють вплив на різні аспекти суспільного життя. При цьому складові бюджетного механізму перебувають у залежності від рівня розвитку держави, економічних умов, у яких знаходиться суспільство та цілей, які стоять перед органами влади. Бюджетний механізм вміщує складну систему міжбюджетних відносин, від дієвості якої в сучасних умовах залежить якість виконання бюджетних функцій.

У складі бюджетного механізму завжди присутні наступні елементи: бюджетне право, бюджетне планування та прогнозування, бюджетні показники й нормативи, фінансові стимули й санкції, фінансування об'єктів та заходів, міжбюджетний розподіл ресурсів, бюджетна звітність та бюджетний контроль. Зазначені елементи бюджетного механізму можна визначити одночасно і як елементи бюджетного процесу, так як всі вони безвинятково беруть у ньому участь, застосовуються на всіх або тільки окремих його стадіях.

Бюджетний процес – регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, виконанням і контролем за

їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що становлять бюджетну систему України [71, с.574].

Система міжбюджетних відносин як елемент бюджетного процесу (як одночасний процес), застосовується на всіх його етапах. Так, після здійснення всіх необхідних розрахунків щодо кожного джерела доходів та напрямку видатків бюджетів усіх рівнів, фінансові органи розпочинають роботу зі збалансування доходних та видаткових частин. Ця робота передбачає перегляд нормативів відрахувань від загальнодержавних податків, зборів та інших обов'язкових платежів, перерозподіл місцевих податків і зборів між місцевими бюджетами, визначення розмірів міжбюджетних трансфертів, перерозподіл мережі бюджетних установ та зміни в обсягах та напрямках заходів, що підлягають фінансуванню (перші дві форми збалансування бюджетів використовувалися до набрання чинності Бюджетним кодексом України).

Під час розрахунків широко застосовуються фінансові норми та нормативи для забезпечення економічного та соціально-культурного розвитку адміністративно-територіальних одиниць незалежно від власної фінансової бази.

Завдяки системі міжбюджетних відносин від стадії складання проектів бюджетів можна перейти до стадії розгляду та прийняття закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети. На другій стадії бюджетного процесу розглядаються і затверджуються зміни в обсязі делегованих повноважень, нормативи відрахувань від загальнодержавних податків і зборів (регулюючі доходи бюджетів), перелік закріплених доходів та міжбюджетні трансферти. При цьому нормативи відрахувань від регулюючих доходів можуть затверджуватися відповідно до вимог Бюджетного кодексу тільки для бюджетів районів у містах. Плани щодо відносин між бюджетами всіх рівнів затверджуються законом про Державний бюджет України, рішеннями про місцеві бюджети, які підлягають обов'язковому виконанню протягом бюджетного року. Застосування інструментів міжбюджетних відносин на другій стадії бюджетного процесу дозволяє перейти до безпосереднього виконання бюджетів.

У ході виконання бюджетів можуть виникати фінансові труднощі, що викликані:

- 1) недоліками у бюджетному прогнозуванні;
- 2) надзвичайними ситуаціями, які неможливо було передбачити на етапі планування бюджетів;
- 3) тимчасовими касовими розривами внаслідок неспівпадання часу надходження платежів до бюджету та періоду, в якому необхідно здійснити витрати;
- 4) зменшенням обсягів надходжень до бюджету порівняно з запланованим через зміну ринкової кон'юнктури;
- 5) змінами в обсягах витрат через скорочення чи розширення мережі бюджетних установ всередині бюджетного року;
- 6) прийняттям рішень центральними органами влади, що призводять до збільшення видатків місцевих бюджетів, але які не підкріплюються відповідним обсягом фінансових ресурсів з центрального бюджету (всупереч вимогам статті 78 Бюджетного кодексу);

7) іншими труднощами.

Проблеми, що стосуються браку бюджетних ресурсів та виникають у процесі виконання бюджетів вирішуються за допомогою додаткових розподільчих процесів між ланками бюджетної системи. Особливі інструменти системи міжбюджетних відносин опосередковують додатковий перерозподіл, зокрема: надання бюджетних позичок, об'єднання на договірних засадах коштів бюджетів територіальних громад для виконання власних повноважень (плануються до початку бюджетного року), міжбюджетні взаєморозрахунки. Протягом бюджетного року, у разі необхідності, можуть вноситися зміни щодо обсягу регулюючих доходів (після набрання чинності Бюджетним кодексом ця можливість існує тільки щодо бюджетів районів у містах) та міжбюджетних трансфертів до закону про Державний бюджет України, у рішення про місцеві бюджети. Міжбюджетні взаєморозрахунки іноді використовуються і наприкінці бюджетного року з метою остаточного збалансування всіх бюджетів.

Збалансування бюджету нижчого рівня у процесі виконання бюджету залежить від рішень і можливостей бюджету вищого рівня, останні визначаються конкретними видами надходжень та їх динамікою. Та чим вищий рівень бюджету, тим його можливості, щодо збалансування бюджету нижчого рівня, більші. Збільшення фінансових можливостей від нижчого бюджету до гори управління обумовлені не тільки обсягами доходних частин їх бюджетів, а й можливістю запозичення коштів із зовнішніх, щодо бюджетної системи, джерел. При цьому, на підставі статті 16 Бюджетного кодексу внутрішні та зовнішні запозичення здійснюються тільки на користь Державного бюджету України. Тільки Верховна Рада Автономної Республіки Крим та міські ради мають право здійснювати внутрішні запозичення. Зовнішні запозичення можуть здійснювати лише міські ради міст із чисельністю населення понад вісімсот тисяч мешканців.

Статтею 73 Бюджетного кодексу України для покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету, дозволено отримання, за рішенням відповідної ради, короткотермінових (до трьох місяців) позичок у фінансово-кредитних установах, але у межах поточного бюджетного періоду. Надання позичок з одного бюджету іншому забороняється.

До речі, до прийняття Бюджетного кодексу у разі тимчасових касових розривів у процесі виконання місцевих бюджетів Міністерство фінансів України та фінансові органи бюджетів вищих рівнів могли надавати відповідним виконавчим органам рад народних депутатів нижчих рівнів за їх клопотанням з бюджету позички, які повинні були бути обов'язково погашені у встановлені терміни в межах поточного бюджетного року.

Підкреслюючи вищенаведене, у гіршому становищі під час виконання своїх бюджетів перебувають органи влади дотаційних регіонів, оскільки їхні доходні джерела обмежені недостатнім розвитком економіки власних територій та можливістю використовувати позики фінансово-кредитного ринку. Єдиний спосіб, що найчастіше практикувався для збалансування бюджетів дотаційних

адміністративно-територіальних одиниць, – це отримання додаткових міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету України.

На підставі цього робимо висновок, що фінансова незалежність регіонів у процесі виконання власних бюджетів тим більша, чим вищий економічний розвиток їх територій (але за умов відсутності жорсткого фінансового вирівнювання). Для посилення реальної автономії адміністративно-територіальних одиниць вкрай необхідно перенести регулювання міжбюджетних відносин на етап планування бюджетів. Додатковий перерозподіл бюджетних коштів між ланками бюджетної системи здійснювати лише в крайніх випадках (надзвичайних ситуаціях), що надасть роботі органів державної влади та місцевого самоврядування більшої самостійності, рівномірності, плановості; створить умови зацікавленості місцевих органів у пошуці додаткових надходжень, у стимулюванні розвитку ринкової кон'юнктури територій.

На черговій стадії бюджетного процесу, при підготовці та розгляді звіту про виконання бюджету й прийнятті рішення щодо нього, міжбюджетні відносини відіграють пасивну роль. На цій стадії робиться висновок про ступінь та ефективність перерозподільчого процесу між бюджетами протягом бюджетного року, визначаються недоліки в міжбюджетних відносинах, формується база для планування відносин між бюджетами всіх рівнів на черговий рік.

Таким чином, міжбюджетні відносини, як елемент бюджетного процесу, застосовуються на всіх його стадіях та є необхідним інструментом у розв'язанні проблем, які виникають під час виконання завдань кожної стадії, забезпечують можливість переходу від однієї стадії до іншої, поєднуючи складання проектів бюджетів, їх розгляд та затвердження, зумовлюючи якість виконання бюджетів, дає всі підстави для завершення виконання бюджетів і переходу до стадії складання, розгляду й затвердження звітів про їх виконання. Отже, в якості складового елемента бюджетного процесу, міжбюджетні відносини, крім їх визначення як відносин між рівнями влади, можна визначити як безперервний процес.

Слід зазначити, що остаточного визначення найменування терміну, що є предметом нашого аналізу, серед різноманітних досліджень вчених ми не знаходимо. Досить часто вживаються терміни “бюджетне регулювання”, “міжбюджетні відносини”. При розгляді іноземного досвіду міжбюджетних відносин вживаються терміни “фінансове вирівнювання”, “внутрішні міждержавні фінансові відносини”. Досить рідко трапляється термін “міжбюджетне регулювання”. При цьому майже неможливо знайти наукових обґрунтувань вибору того чи іншого терміну.

Щодо терміну “бюджетне регулювання”, то зазвичай науковці дотримуються думки, що це надання коштів з Державного бюджету України до бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів областей, міст Києва і Севастополя з метою збалансування доходів і видатків кожного бюджету. Тобто розглядаються лише взаємовідносини між Державним бюджетом та регіональними бюджетами, що значно обмежує коло учасників міжбюджетних відносин.

О.П. Кириленко досить детально підходить до проблеми визначення змісту поняття “бюджетне регулювання” та використовує поняття “міжбюджетні від-

носини”. Так, визначено найважливіші складові системи міжбюджетних відносин [134, с.250]:

- розмежування видатків бюджетів відповідно до розподілу повноважень між державною владою і місцевим самоврядуванням;
- забезпечення бюджетів доходами, достатніми для виконання покладених на них завдань;
- підтримка “бідних” у фінансовому розумінні територій;
- вилучення коштів у відносно “багатих” у фінансовому розумінні територій;
- різні форми взаємовідносин, що виникають у процесі виконання бюджетів (векселя, взаємозаліки, бюджетні позички тощо).

Автор визначає основу міжбюджетних відносин як розмежування доходів і видатків між ланками бюджетної системи, проведене відповідно до розподілу повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування [134, с.251]. Слід підкреслити, що автор зміст поняття “бюджетне регулювання” розглядає як підпорядковане поняттю “міжбюджетні відносини”, тобто зміст поняття “міжбюджетні відносини” включає зміст поняття “бюджетне регулювання”, а бюджетне регулювання, у свою чергу, полягає у збалансуванні бюджетів, що входять до складу бюджетної системи, яке досягається за допомогою перерозподілу бюджетних ресурсів [134, с.253].

Ширше значення терміну “бюджетне регулювання” запропоновано В. Кравченко: “процес збалансування (вирівнювання) доходів та витрат бюджетів різних рівнів, що входять до бюджетної системи по вертикалі і по горизонталі” [144, с.228]. Автор визначив бюджетне регулювання як процес, що ми цілком поділяємо, але в запропонованому визначенні цього терміну не розкрито можливих заходів щодо збалансування доходів та витрат, так як збалансувати доходи та витрати бюджетів теоретично можливо і без передачі бюджетних коштів між бюджетами (наприклад, шляхом скорочення видаткової частини бюджетів). Проте, практика доводить, що необхідність виконання бюджетних повноважень як власних, так і делегованих, вимагає від органів влади застосування різноманітних заходів у межах міжбюджетних відносин.

В. Кравченко під терміном “міжбюджетні взаємовідносини” розуміє форму взаємозв’язків і взаємозалежностей між окремими ланками системи місцевих бюджетів, а також між місцевими бюджетами та Державним бюджетом України, що є головним елементом системи міжурядових фінансових відносин [144, с.257]. Запропоноване трактування міжбюджетних взаємовідносин, на нашу думку, не в повній мірі розкриває суть цього поняття.

Деякі економісти ототожнюють бюджетне регулювання з міжбюджетними відносинами, що при підтримці „бідних” та вилученні коштів у відносно „багатих” у фінансовому розумінні територій, становлять зміст поняття „бюджетне регулювання” [265, с.226].

С. Юрій у своєму визначенні бюджетного регулювання додає мету відносин між бюджетами й розглядає його як систему передачі частини коштів вищих бюджетів для збалансування нижчих бюджетів [292, с.189]. Це визначення

описує рух бюджетних коштів тільки по вертикалі бюджетних взаємовідносин, і тільки зверху вниз.

На думку С.В. Слухайа, бюджетне регулювання – це відносини, в основі яких лежить певний розподіл видатків і доходів різних територіальних громад [238, с.42]. До цього ствердження схилиються й інші автори [263, с.516]. У запропонованому трактуванні бюджетного регулювання окреслено лише горизонтальне вирівнювання.

При розгляді внутрішньодержавних міжбюджетних відносин, які існують у розвинутих країнах, автори користуються терміном “фінансове вирівнювання”, під яким розуміють систему інструментів та заходів щодо усунення фіскальних дисбалансів шляхом перерозподілу бюджетних ресурсів по вертикалі між різними рівнями влади і по горизонталі між адміністративно-територіальними одиницями.

Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччина фінансове вирівнювання розподіляється на пасивне та активне, вертикальне та горизонтальне. Під пасивним фінансовим вирівнюванням визначається розподіл суспільних завдань, окреслених Конституцією країни та іншими законодавчими актами, між різними рівнями державної влади та управління, а також доходів на їх виконання. У свою чергу, активне фінансове вирівнювання визначає розподіл та перерозподіл бюджетних коштів між різними чи однаковими рівнями державної влади. Вертикальне фінансове вирівнювання – розподіл завдань, видатків та доходів між різними рівнями влади. При горизонтальному вирівнюванні розподіляються завдання, видатки та доходи між органами влади одного рівня.

Залежно від типу держави, структуру внутрішніх міжурядових фінансових відносин можна визначити за допомогою рис. 1.1.

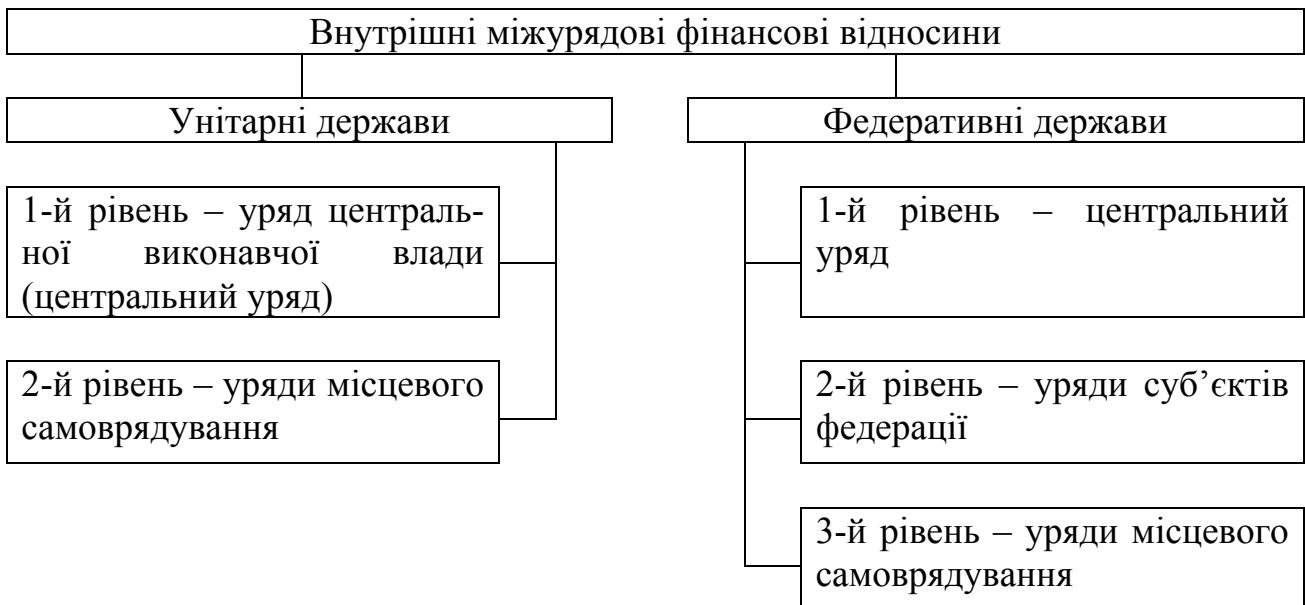


Рис. 1.1. Схема внутрішніх міжурядових фінансових відносин

Поодиноке вживання термінів “міжбюджетне регулювання” та “регулювання міжбюджетних відносин” дозволяє вважати їх рівноправними [65, с.84], однак, серед науковців та у фінансовій термінології прийнято використовувати

саме другий термін. Отже, пропонуємо вживання терміну “регулювання міжбюджетних відносин”, що означає регулювання процесу, у ході якого поступово впорядковуються фінансові можливості й потреби у бюджетних ресурсах органів влади різних рівнів та територій.

Тепер визначимо, чи існує різниця між термінами “міжбюджетні відносини”, “бюджетне регулювання” та “фінансове вирівнювання”.

У країнах з розвинутою ринковою економікою бюджетне регулювання розуміється як одна з форм державного регулювання економіки та соціальних відносин, як один із видів антициклічного регулювання, воно передбачає використання інструментів бюджетної та грошово-кредитної політики, охоплює зовнішні, щодо бюджетної системи, грошові потоки.

На підставі статті 16 Закону України “Про бюджетну систему України” від 5 грудня 1990 року №512-ХІІ зі змінами та доповненнями (втратив чинність) під регулюванням доходів бюджетів передбачалася можливість передачі з Державного бюджету України до бюджету Автономної Республіки Крим, бюджетів областей, міст Києва й Севастополя частини доходів у вигляді: процентних відрахувань від загальнодержавних податків, зборів і обов’язкових платежів, які справляються на відповідній території, дотацій, субвенцій. Розмір цих відрахувань затверджувався Законом про Державний бюджет України на поточний рік, з урахуванням економічного, соціального, природного й екологічного стану відповідних територій. У подальшому в Законі використовується терміни “розмежування доходів” та “розмежування видатків”, які закріплені за бюджетами вищих рівнів між цими бюджетами та бюджетами нижчих рівнів.

Виходячи з цього, бюджетне регулювання розглядається з двох точок зору:

- з першої точки зору, бюджетні ресурси є об’єктом у перерозподільчому процесі між ланками бюджетної системи, що відбувається з метою збалансування бюджетів усіх рівнів під час виконання органами влади своїх повноважень;
- з іншої точки зору, бюджетне регулювання є одним з основних інструментів, важелів впливу на стан економіки та сферу соціально-культурного розвитку держави, наприклад, проведення регіональної політики, підтримка особливо важливих галузей народного господарства, сприяння або стримування діяльності суб’єктів господарської діяльності як у цілому в країні, так і в окремих регіонах, регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

Враховуючи вищевикладене і те, що Україна є країною з ринковою економікою та має на меті інтеграцію до світового співтовариства, вважаємо доцільним розмежовувати зміст термінів “бюджетне регулювання” та “міжбюджетні відносини” залежно від тієї ролі, яку відіграють бюджетні показники. Міжбюджетні відносини існують тоді, коли бюджетні показники є об’єктом регламентування розподільчих процесів у системі управління бюджетною системою та окреслюють внутрішні потоки бюджетних ресурсів. При бюджетному регулюванні бюджетні показники розглядаються як інструменти, важелі управління економікою через зовнішні, щодо бюджетної системи, грошові потоки [55, с.81-82].

Крім того, залежно від ролі бюджетних показників у процесі перерозподілу частини сукупного суспільного продукту та національного доходу, розрізняються об'єкти та мета регулювання. Так, при бюджетному регулюванні, мета якого – забезпечення стабільного розвитку економіки, об'єктом можуть бути перерозподільчі процеси економічних суб'єктів, що не входять до бюджетної системи країни. Регулюванням міжбюджетних відносин охоплені лише внутрішні об'єкти бюджетної системи. Необхідність такого регулювання обумовлена потребою забезпечення гарантованого рівня надання суспільних благ через збалансування доходів та видатків бюджетів усіх ланок бюджетної системи, вирівнювання фінансових можливостей регіонів, досягнення в ході бюджетного процесу раціональності та узгодженості між бюджетами всіх рівнів. Тобто, мета міжбюджетних відносин відрізняється вужчою спеціалізацією і взагалі направлена на забезпечення ефективного використання бюджетних ресурсів у економічному та соціальному аспектах, як на окремій території, так і в державі в цілому. Виходячи з вищенаведеного, міжбюджетні відносини доцільно визначити як складову бюджетного регулювання.

Бюджетне регулювання та міжбюджетні відносини об'єктивно взаємопов'язані, оскільки обидва регламентують перерозподільчі процеси через призму бюджетних показників усередині бюджетної системи. Тільки підхід з різних позицій щодо їх характеристики в складі бюджетного механізму та в системі управління економікою дозволяє розмежувати бюджетне регулювання та міжбюджетні відносини, визначити останній термін більш вдалим для характеристики перерозподільчих процесів, які відбуваються між різними рівнями органів влади та управління в межах бюджетної сфери.

Поняття “вирівнювання” в українському законодавстві, що регулює діяльність у бюджетній сфері, зустрічається в:

- статті 16 Закону України “Про бюджетну систему України” від 5 грудня 1990 року №512-ХІІ у редакції Закону України від 29 червня 1995 року №253/95-ВР (втратив чинність) в якості вирівнювання економічного, соціального, екологічного стану адміністративно-територіальних одиниць;
- статті 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року №280/97-ВР. Це поняття переходить у поняття бюджетного вирівнювання.

Отже, поняття фінансового або бюджетного вирівнювання, що нерідко застосовуються на практиці, остаточно законодавством не визначено.

Серед науковців також можна зустріти ототожнення фінансового (бюджетного) вирівнювання з бюджетним регулюванням [258, с.279; 238, с.42; 141, с.133].

Ми розділяємо думку О.П. Кириленко, що бюджетне регулювання – поняття глибшого змісту, а фінансове вирівнювання входить до складу процедур бюджетного регулювання, і, таким чином, фінансове вирівнювання є складовою процесів бюджетного регулювання [134, с.255]. Під фінансовим вирівнюванням автор розуміє приведення у відповідність витрат бюджетів (за економічною та функціональною класифікацією) до гарантованого державою мінімального рівня соціальних послуг на душу населення, усунення значних диспропорцій у

здійсненні видатків у розрізі окремих територій. Окреслено, що у складних процесах бюджетного регулювання треба виокремлювати вертикальне та горизонтальне бюджетне регулювання. Саме горизонтальне бюджетне регулювання тотожне фінансовому вирівнюванню [134, с.256].

Але ми не можемо повністю погодитися з тим, що фінансове вирівнювання є горизонтальним бюджетним регулюванням. За допомогою вертикального перерозподілу бюджетних ресурсів, на меті якого є забезпечення необхідними доходними джерелами всіх рівнів бюджетної системи, також досягається усунення фіскальних дисбалансів адміністративно-територіальних одиниць залежно від мережі бюджетних установ та обсягу заходів загальнодержавного та місцевого значень у їх територіальних межах.

Отже, на нашу думку, та як вже було зазначено вище, фінансове вирівнювання – це система відносин та заходів щодо усунення фіскальних дисбалансів шляхом перерозподілу бюджетних ресурсів по вертикалі між різними рівнями влади і по горизонталі між різними територіями чи адміністративно-територіальними одиницями. Ми вважаємо за доцільне ототожнювати поняття “фінансове вирівнювання” та “міжбюджетні відносини” з тією різницею, що перше використовується в зарубіжному досвіді, а друге – в Україні.

Так, фінансове вирівнювання В. Кравченко описується як процес збалансування доходів та видатків місцевих органів влади з метою створення можливостей надання ними державних і громадських послуг на рівні єдиних державних стандартів [144, с.412]. Однак, трактування, яке наведено С. Слухайем, що це відносини, в основі яких лежить певний розподіл видатків і доходів різних територіальних громад [238, с.42], передбачає розподіл суспільних завдань та розподіл і перерозподіл суспільних коштів, а не тільки бюджетних ресурсів. Ми погоджуємося з тим, що перерозподілу передують розрахунки фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць. Однак, об'єктом перерозподілу є лише частина фінансових ресурсів – бюджетні ресурси, що розподіляються лише між ланками бюджетної системи. Відносини, що виникають у процесі перерозподілу бюджетних ресурсів під час фінансового вирівнювання становлять сутність міжбюджетних відносин.

Виходячи з норм статті 81 Бюджетного кодексу України, міжбюджетні відносини – це відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією України та законами України. Метою регулювання міжбюджетних відносин є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами.

Отже, визначимо міжбюджетні відносини як відносини між ланками бюджетної системи України, пов'язані з перерозподілом бюджетних коштів з метою збалансування обсягів видатків органів влади різних рівнів, обумовлених законодавчо наданими повноваженнями та делегованими функціями, та їх доходами.

Таким чином, сфера діяльності, якій притаманні міжбюджетні відносини – це сфера державних фінансів, завдяки якій здійснюється перерозподіл частини ВВП. У цій сфері визначальне місце займає державний бюджет, який не лише елемент вищої за рівнем системи державних фінансів, а є складною системою із безліччю зв'язків, як всередині системи, так із іншими системами в економіці держави. Внутрішні зв'язки в бюджетній системі складають різноманітні за змістом та за формою міжбюджетні відносини з перерозподілу бюджетних ресурсів між її ланками. Бюджетні ресурси являють собою державні централізовані доходи, що зосереджуються в централізованих фондах якими є Державний бюджет та бюджети територіальних одиниць. Мобілізація ресурсів та їх витрачання на виробництво суспільних благ не завжди здійснюється одним бюджетом. Нерідко на допомогу приходить інший, як правило, вищий бюджет.

Самостійність ж місцевих бюджетів гарантується, на підставі статті 61 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, власними та закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів. Районні та обласні бюджети формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних та культурних програм. Тобто, виходячи з положень цієї статті, районні та обласні бюджети взагалі не повинні мати власних та закріплених доходів. Щодо коштів Державного бюджету, які надаються для збалансування місцевих бюджетів, то районні й обласні бюджети є транзитними на шляху просування коштів до місцевих бюджетів.

Міжбюджетні відносини конкретизуються залежно від структурного рівня їх функціонування та методів регулювання, які використовуються, виникають як по вертикалі, так і по горизонталі зв'язків між різними ланками бюджетної системи.

Перерозподіл бюджетних ресурсів по горизонталі між адміністративно-територіальними одиницями на Україні здійснюється тільки через посередництво відповідного бюджету вищого рівня. Діючий механізм надання міжбюджетних трансфертів передбачає використання коштів не окремого фонду зі сталими джерелами надходжень, а ресурсів вищого бюджету. Так, на підставі статті 9 Закону України “Про бюджетну систему України” передача коштів з одного бюджету до іншого одного рівня заборонялася. Положеннями статті 22 дозволялося об'єднувати на договірних засадах кошти своїх бюджетів з коштами інших бюджетів, а також підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян та громадян для фінансування будівництва, ремонту й утримання об'єктів виробничого та невиробничого призначення. Прийняття Бюджетного кодексу України майже не змінило ці положення. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть лише об'єднувати на договірних засадах кошти відповідних бюджетів для виконання власних повноважень (пункт 1 статті 92), що, однак, не є поширеним на практиці.

Отже, горизонтальні відносини між бюджетами залишилися в нерозвинутому стані. Напроти, їх поширення спостерігається в розвинутих країнах. Так,

вже наводилися приклади горизонтального вирівнювання у ФРН (горизонтальні трансферти на рівні комун), Швейцарії (між кантонами). У Швеції поширені міжмуніципальні вирівнюючі платежі, у Франції здійснюється формування фонду солідарності територіальних колективів.

Міжбюджетні відносини впливають на зовнішні щодо бюджетної системи сфери. Серед зовнішніх результатів виділимо:

- 1) регулювання темпів і пропорцій розвитку різних адміністративно-територіальних одиниць. Державні органи влади отримують можливість завдяки деяким інструментам організації міжбюджетних відносин здійснювати контроль за виконанням регіональних та загальногалузевих фінансових планів і програм соціально-економічного розвитку на рівні адміністративно-територіальних одиниць;
- 2) вплив на розвиток та підвищення ефективності виробництва, здійснення інвестиційної та інноваційної діяльності, залучення іноземних інвестицій, сприяння зовнішньоекономічній діяльності та інше можливо досягти лише за умов достатньої фінансової бази місцевих бюджетів, у тому числі за рахунок сприятливої для соціально-економічного розвитку територій організації та впорядкування системи міжбюджетних відносин.

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

Підсумовуючи вищенаведене, ми ще раз наголошуємо на важливості системи міжбюджетних відносин. Завдяки якій здійснюється розширення фінансових можливостей “бідних” територій за допомогою перерозподілу від “багатих”, що сприяє досягненню відносної рівності в отриманні мешканцями різних територій суспільних послуг з боку держави. Перерозподіл бюджетних ресурсів спрямовано на збалансування доходів та видатків бюджетів усіх рівнів, на вирішення проблем та задоволення потреб регіонів з метою їхнього соціально-економічного розвитку відповідно до темпів економічного зростання країни. Організація системи міжбюджетних відносин ставить на меті підвищення стабільності надходжень до бюджетів кожного рівня влади та підвищення зацікавленості органів державної влади та місцевого самоврядування щодо збільшення доходних частин бюджетів, досягнення ефективності у витрачанні бюджетних ресурсів. Ефективне налагодження механізму дії міжбюджетних відносин забезпечує ефективне, своєчасне та повне фінансування державних видатків різними складовими бюджетної системи (особливо за допомогою її низового рівня).

Отже, аналіз наукових досліджень суті міжбюджетних відносин, а також її законодавчої інтерпретації надає можливість виділити основні теоретичні підґрунтя їх розвитку.

Міжбюджетні відносини відображають систему зв'язків між органами влади різних рівнів відносно організації внутрішніх щодо бюджетної системи по-

токів бюджетних ресурсів під час горизонтального та вертикального бюджетного вирівнювання. Цьому передують розподіл повноважень між рівнями влади й управління та відповідне формування власної доходної бази кожної складової бюджетної системи, а також розмежування закріплених доходів. Крім того, міжбюджетні відносини є елементом бюджетного механізму та складовою бюджетного процесу і виникають на кожній його стадії.

Тому, міжбюджетні відносини доцільно визначити як відносини між ланками бюджетної системи України, які пов'язані з перерозподілом бюджетних коштів з метою збалансування обсягів видатків органів влади різних рівнів, обумовлених законодавчо наданими повноваженнями й делегованими функціями, та їх доходами.

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

- різних рівнів влади внаслідок особливостей розподілу повноважень по вертикалі влади та управління (вертикальне фінансове вирівнювання);
- адміністративно-територіальних одиниць одного рівня через нерівномірність надходжень бюджетних ресурсів внаслідок різного соціально-економічного розвитку (горизонтальне фінансове вирівнювання).

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

1.2. Методи та інструменти організації міжбюджетних відносин

У період існування Радянського Союзу інститут місцевого самоврядування знаходився в нерозвинутому стані. Перерозподіл бюджетних ресурсів, а значить і бюджетне регулювання, досягали значних розмірів. Збалансування місцевих бюджетів здійснювалося за рахунок дотацій, субсидій, субвенцій та передачі частини загальносоюзних доходів. Міжурядових фінансових відносин, що існували в розвинутих демократичних державах, в Україні фактично не було.

У 1990 році місцеві бюджети виведені зі складу державного бюджету, у свою чергу бюджети місцевого самоврядування виведені зі складу бюджетів регіональних органів влади.

Нинішня система міжбюджетних відносин - це синтез інструментів міжбюджетних відносин, що існували за часів Радянської влади та нових інструментів, які впроваджені після набуття Україною незалежності.

Склад методів та інструментів відносин між бюджетами будь-якої країни залежить від організації бюджетного процесу, оскільки, як ми вже визначили,

міжбюджетні відносини – це його елемент. Так, залежно від того, з якого рівня бюджетної системи розпочинається планування, збалансування та затвердження бюджетів: знизу догори, чи навпаки, формуються інструменти міжбюджетних відносин. Система формування бюджетів “знизу догори” притаманна багатьом розвинутим країнам, для яких характерним є постійний стабільний розвиток. У період кризи та депресії ефективним є формування бюджету “з гори до низу”, що супроводжує збільшення рівня централізації державної влади. Цей тип формування бюджету й нині діє в Україні, хоча ми вступили у третю фазу економічного циклу – зростання. Зміна системи формування наших бюджетів є одним із способів досягнення децентралізації, яка ставить на меті збільшення зацікавленості органів місцевого самоврядування в зростанні обсягів доходів їх бюджетів. Слід, однак, підкреслити, що мова не йде про створення системи внесків територій до Державного бюджету, ціллю ж є досягнення першочергового та стабільного забезпечення фінансовими ресурсами органів місцевого самоврядування.

З прийняттям Бюджетного кодексу України відбулися зміни в складі методів та інструментів організації міжбюджетних відносин, що використовуються на практиці. Майже повністю скасовано метод процентних відрахувань від загальнодержавних податків, зборів та обов’язкових платежів, метод бюджетних позичок. У новій якості постав метод міжбюджетних трансфертів, що містить дотації вирівнювання, субвенції, кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів, інші дотації. Решта методів не зазнала суттєвих змін. Таким чином, сучасна система інструментів міжбюджетних відносин ще не відповідає рівню розвинутих країн, та складається із: закріплених, власних, регулюючих доходів (як вже зазначалося вище, після набрання чинності Бюджетним кодексом України регулюючі доходи як інструмент міжбюджетних відносин практично не використовуються. Кодексом дозволяється використовувати цей інструмент лише для збалансування бюджетів районів у містах), дотацій, субвенцій, коштів, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів (видів міжбюджетних трансфертів), коштів, отриманих з бюджетів інших рівнів та коштів, переданих до бюджетів інших рівнів.

Щорічне ухвалення шляхів досягнення збалансованості бюджетів, що становить збалансування потреб органів державної влади й місцевого самоврядування у фінансових ресурсах з їх можливостями щодо мобілізації необхідних доходів, залежить від діючих методів та інструментів організації міжбюджетних відносин, кожен з яких визначає власні способи досягнення цілей цих відносин. І, хоча міжбюджетні відносини є об’єктивним явищем, вибір інструментів та методів вже є функцією суб’єкта управління міжбюджетними відносинами. Це надає можливість використовувати їх у комплексі (у певних пропорціях), взагалі відмовлятися від використання окремих інструментів залежно від соціально-економічного розвитку країни, від особливостей бюджетної, податкової, регіональної політики, інших чинників.

Розглянемо більш детально характеристику кожного методу міжбюджетних відносин.

Метод процентних відрахувань займав до прийняття Бюджетного кодексу вагоме місце серед інших методів міжбюджетних відносин. На думку багатьох науковців процентні відрахування є найбільш ефективною формою або методом бюджетного регулювання [291, с.336; 141, с.134]. Проте, існують і протилежні думки [144, с.268; 129, с.33; 134, с.267].

Слід зазначити, що В. Кравченко серед інструментів міжбюджетних відносин виділяє окремо регульовані доходи та окремо нормативи відрахувань від регульованих доходів. Так, на його думку, регульовані доходи – це доходи, які на пайовій основі розподіляються між усіма ланками бюджетної системи України. Окреслено, що такий інструмент як нормативи відрахувань від регульованих доходів дістався Україні в спадщину від радянських часів, за допомогою яких встановлюють пропорції розподілу цих доходів між різними рівнями бюджетної системи [144, с.258-259].

Ми солідарні з думкою Юрія С.І. та Бескіда Й.М., які визначають систему процентних відрахувань нижчим бюджетам як одну з форм бюджетного регулювання, суть якої полягає у тому, що частка коштів вищого бюджету надається нижчим для збалансування у вигляді частки доходів на кожне джерело, що підпадає під регулювання. При цьому відсоток і сума відрахувань встановлюються від регулюючих доходів, що надходять на території певної адміністративної одиниці [291, с.336].

Ця думка поділяється також О.П. Кириленко, яка регулюючі доходи розглядає як одну з груп доходів місцевих бюджетів, а метод відсоткових відрахувань як метод, що передбачає надходження до місцевих бюджетів частини загальнодержавних податків і доходів, які справляються на території місцевого самоврядування [134, с.264-267, 270].

У наведених прикладах визначень процентних відрахувань від загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів звертає увагу той факт, що науковці розглядають його як форму або метод, або інструмент міжбюджетних відносин (бюджетного регулювання). Зрештою це проявляється у дослідженні наступних способів взаємодії різних складових бюджетної системи.

Метод з грецької означає шлях до будь-чого. У самому загальному значенні – спосіб досягнення мети, визначеним чином упорядкована діяльність [259, с.258]. Форму визначено як спосіб існування та вираження змісту об'єкта.

Спосіб існування міжбюджетних відносин та вираження їхнього змісту є нічим іншим як способом досягнення мети певних відносин. Це упорядкована органами державної влади та місцевого самоврядування діяльність. Тому, при дослідженні способів взаємовідносин між різними складовими бюджетної системи, допускаємо ототожнення понять “форма міжбюджетних відносин” та “метод міжбюджетних відносин”.

Враховуючи вищевикладене та абстрагуючись від факту чергувань розгляду процентних відрахувань як форми або методу міжбюджетних відносин, визначимо, що у наведених поглядах науковців зміст окресленого способу взаємовідносин між бюджетами майже однаковий. Він містить передачу частини бюджетних ресурсів від бюджетів вищих рівнів до бюджетів нижчих рівнів у вигляді частки регулюючих доходів з метою збалансування бюджетів усіх рів-

нів. Таким чином, суть методу полягає в розмежуванні загальнодержавних доходів, що визначені регулюючими законодавством про бюджетну систему, які справляються на території певної адміністративно-територіальної одиниці.

У світі існує, умовно кажучи, два варіанти застосування методу процентних відрахувань. Поширення того чи іншого варіанту залежить від ступеня реальної автономії місцевих органів влади. Так, при значному ступені автономії місцевих бюджетів передбачається закріплення регулюючих доходів на достатньо тривалій термін із твердо фіксованими нормативами відрахувань. Такі положення закріплюються законодавством про бюджетну систему й діють у багатьох розвинутих країнах.

Однак, за умов функціонування бюджетної системи, як правило, за централізованою моделлю, де автономності місцевих органів влади не надають особливого значення, чи при умовах, коли законодавчо встановлена незалежність місцевих органів влади та управління реально не підтверджується, процентні відрахування здійснюються на короткостроковій основі (рік, можливі зміни й в межах бюджетного року) залежно від потреб місцевих бюджетів у бюджетних ресурсах. Цей варіант методу процентних відрахувань діяв в Україні (тобто підлягали щорічному, під час бюджетного планування, затвердженню нормативи відрахувань та іноді здійснювався їх перегляд під час виконання бюджетів). За наведених умов нормативи процентних відрахувань від загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів затверджуються не тільки законодавством про бюджетну систему, а й законом про Державний бюджет на черговий рік.

Підсумовуючи погляди науковців зазначимо, що метод процентних відрахувань є первинним методом, який застосовується, в основному, на такій стадії бюджетного процесу як бюджетне планування та прогнозування, передуючи використанню інших методів міжбюджетних відносин. Цей метод базується на реальних фінансових можливостях адміністративно-територіальних одиниць (на обсягах податків, зборів, обов'язкових платежів, що збираються з їх власних територій), дозволяє найкраще поєднати інтереси органів влади різних рівнів і територій.

Як ми вже зазначали вище, багато економістів відмічають переваги цього методу, які, на думку радянських авторів, полягали в тому, що:

- збалансування місцевих бюджетів проводиться із застосуванням гнучких доходних джерел, тобто здійснюється ефективно;
- досягається зацікавленість місцевих фінансових органів у повній мобілізації не лише власних дохідних джерел, а й загальнодержавних податків, тому, що визначену частину можна одержати лише за умов їх повного надходження;
- місцеві фінансові органи несуть відповідальність за своєчасне та повне надходження загальнодержавних податків і доходів [134, с.271].

На нашу думку, слід додати ще одну позитивну рису регулюючих доходів - можливість використання податків, зборів та обов'язкових платежів, що мають вагому фіскальну роль для зведеного бюджету при наповненні місцевих бюджетів, уникаючи зайві грошові потоки через вищий бюджет.

Серед негативних рис існування регулюючих доходів визначимо наступні:

- 1) група регулюючих доходів бюджетів була окреслена законодавством недостатньо. Законом України „Про бюджетну систему України” було затверджено перелік доходів бюджетів, частина яких визначалася щорічно Законом України про Державний бюджет України, або в розмірі, визначеному Радою народних депутатів вищого рівня на наступний рік. Серед цих доходів був податок на додану вартість, акцизний збір, податок на прибуток підприємств, доходи від приватизації державного майна, прибутковий податок з громадян, плата за землю (статті 11-15). Прибутковий податок з громадян та плата за землю були регулюючими тільки для місцевих бюджетів;
- 2) щорічний перегляд нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та зборів не сприяв активізації діяльності органів місцевого самоврядування в нарощуванні обсягів власних доходів (через розвиток місцевого оподаткування) і надходжень загальнодержавних податків та зборів, у тому числі шляхом направлення зусиль на стимулювання розвитку виробництва. Додатково одержані доходи враховувались під час бюджетного планування на наступний рік і, відповідно, зменшувалися нормативи розщеплення регулюючих доходів або розміри міжбюджетних трансфертів;
- 3) практика формування місцевих бюджетів впродовж 90-х років ХХ сторіччя переважно за рахунок регулюючих доходів. Так, за даними Міністерства фінансів України, у 1995 році місцеві бюджети на 86,9% (без урахування трансфертів) склалися з регулюючих податків. З наступного року починається поступове зменшення їх частки в доходах місцевих бюджетів. Наприкінці 90-х років питома вага регулюючих податків знизилася до 64,5% (у 1999 році). У 2000 році регулюючі податки й збори склали вже 62,3% доходів місцевих бюджетів за рахунок збільшення частки власних та закріплених доходів. Це свідчить, що формування місцевих бюджетів здійснювалося в умовах значної залежності від вищих бюджетів при щорічному перегляді нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та зборів, зводячи нанівець рівень їх власних фінансових можливостей. Проте, вже з 2000 року практика використання регулюючих податків при їх перерозподілі між Державним та місцевими бюджетами скоріше нагадує закріплені доходи, ніж регулюючі: міленіум змінив пріоритети при виборі методів та інструментів міжбюджетних відносин у напрямку збільшення ролі закріплених доходів та поширення методу міжбюджетних трансфертів - було посилено централізацію бюджетної системи;
- 4) позбавлення органів місцевого самоврядування не тільки можливостей середньострокового та довгострокового планування розвитку своєї території, а й вчасного поточного планування через порушення термінів бюджетного процесу, що приводило до необхідності проведення корегувань обсягу доходів у звітному бюджетному періоді внаслідок вимушеного застосування минулорічних нормативів відрахувань;

- 5) суб'єктивний підхід при визначенні розміру процентних відрахувань від загальнодержавних податків і зборів на користь певних адміністративно-територіальних одиниць;
- 6) виділення в окрему структуру державної виконавчої влади Державну податкову адміністрацію України, до повноважень якої перейшли адміністрування не тільки загальнодержавних, але й місцевих податків. Це значно зменшило вплив фінансових органів на діяльність суб'єктів підприємницької діяльності;
- 7) інші фактори, що зменшують переваги методу процентних відрахувань.

Перелік регулюючих доходів за всі роки існування незалежної держави був досить обмежений, однак до нього входили основні доходні джерела. З 1997 року він скоротився: податок на додану вартість був включений до складу доходів Державного бюджету в повному обсязі, у 1998 року акцизний збір також надходив до Державного бюджету. З 1999 року акцизний збір тільки з імпортованих товарів став надходити до Державного бюджету, натомість акцизний збір з вітчизняних товарів залишався в групі регулюючих доходів. Прибутковий податок з громадян повністю зараховувався до місцевих бюджетів у 1992, 1993, 1997, 1998 роках та з 2000 року. Після прийняття Бюджетного кодексу України перелік регулюючих доходів Державного бюджету майже вичерпано. Тільки щодо бюджетів Автономної Республіки Крим та м. Києва продовжують існування регулюючі податки у складі:

- податку на прибуток;
- акцизного збору в частині справляння з товарів, вироблених в Україні.

Отже, в останні роки перевага від одного методу (методу процентних відрахувань від загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів) перейшла до іншого (методу міжбюджетних трансфертів).

Застосування методу процентних відрахувань передбачає існування, окрім регулюючих доходів, інших інструментів міжбюджетних відносин, серед яких виділяються власні, закріплені доходи та види міжбюджетних трансфертів, що відповідає складу доходів місцевих бюджетів.

При визначенні економічного змісту власних, закріплених та регулюючих доходів багато відомих українських економістів майже однотайні. Отже, у цілому власні доходи можна окреслити як доходи, що належать місцевим бюджетам та формуються на певній території внаслідок рішень відповідного органу місцевого самоврядування [134, с.151; 144, с.257; 69, с.114].

Зміст регулюючих доходів, що визначений В. Кравченко (як регульованих доходів), вже було наведено вище, додамо лише, що його думку поділяють багато вчених [134, с.152; 291, с.9; 263, с.521; 262, с.301; 141, с.133].

Закріплені доходи зазначимо як доходи, які повністю або за визначеною єдиною для всіх бюджетів одного рівня часткою закріплюються за тим чи іншим бюджетом на довготривалій основі [144, с.258; 291, с.9; 134, с. 151; 222, с.186].

Слід зазначити, що деякі вчені не виділяють в окрему групу власні доходи, а вважають їх структурним елементом закріплених доходів, або ототожнюють з ним [263, 69, 141, 83].

Отже, підкреслюючи вищенаведене, критерієм розподілу доходів на власні, закріплені та регулюючі, є ступінь стабільності зарахування податків, зборів та обов'язкових платежів до певного бюджету. Виходячи з тематики нашої роботи й мети (удосконалення міжбюджетних відносин), визначимо традиційні формулювання суті цих груп доходів, що одночасно є інструментами міжбюджетних відносин, достатніми для продовження нашого дослідження.

Нормами Конституції України, Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” та Бюджетним кодексом України на органи місцевого самоврядування покладені зобов'язання щодо виконання не тільки власних повноважень, а і делегованих державними органами виконавчої влади. У свою чергу, на державні органи покладено обов'язок з фінансування делегованих повноважень. Цей обов'язок закріплено в статті 143 Конституції України. Статтею 67 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” державою гарантовано фінансування у повному обсязі здійснення органами місцевого самоврядування наданих законом повноважень органів виконавчої влади. Зазначені положення також конкретизовані у статті 85 Бюджетного кодексу України.

Отже, на підставі цього доцільно виділити класифікацію видатків та доходів залежно від типу повноважень:

1) класифікація видатків:

- видатки на здійснення власних повноважень;
- видатки на здійснення делегованих повноважень;

2) класифікація доходів:

- доходи на здійснення власних повноважень;
- доходи на здійснення делегованих повноважень.

У контексті цього дослідження нас цікавить класифікація доходів за типом повноважень, яка набула актуальності за останніх часів у зв'язку зі зміною принципів побудови бюджетної системи.

Зіставимо подану класифікацію з поділом доходів бюджетів усіх рівнів на групи власних, закріплених, регулюючих доходів та міжбюджетних трансфертів.

Доходи на здійснення власних повноважень можуть відповідати групі власних доходів та частині групи закріплених доходів (останні можуть бути закріпленими на довготривалій основі для виконання власних повноважень та не враховуватися при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів).

У свою чергу, доходи на здійснення делегованих повноважень зазвичай відповідають групі міжбюджетних трансфертів, групі регулюючих доходів та частині групи закріплених доходів, яка враховується при визначенні розмірів міжбюджетних трансфертів.

На підставі цього аналізу слід зауважити, що така особливість регулюючих доходів та міжбюджетних трансфертів наближає їх один до одного, про що свідчить тенденція поступового зменшення переліку та обсягів регулюючих дохо-

дів, яка намітилася з 1998 року, до майже повної відмови від використання інструменту.

Зауважимо також, що така особливість груп доходів, яка розкрилася перед нами після розподілу на доходи на виконання власних повноважень та на доходи на виконання делегованих повноважень, віддаляє закріплені доходи від власних, дає підґрунтя для того, щоб не ототожнювати їх, оскільки економічне призначення власних доходів - забезпечення грошового підґрунтя виконання самоврядних повноважень місцевими органами влади. Економічне призначення закріплених доходів здебільше реалізується у процесі виконання повноважень державних органів виконавчої влади [134, 135, 158, 270.]. Так і Бюджетним кодексом передбачено переважне використання закріплених доходів місцевих бюджетів для виконання саме делегованих повноважень.

Таким чином, відповідальність за фінансування об'єктів та заходів місцевого значення (власних повноважень) цілком покладається на органи влади відповідної адміністративно-територіальної одиниці, отже необхідні бюджетні ресурси не можуть бути отримані шляхом додаткового перерозподілу. Якщо ж органи місцевого самоврядування будуть залежними від надходження регулюючих та закріплених доходів вони позбавлятимуться самостійності у розв'язанні навіть проблем місцевого характеру.

Слід зазначити, що визначення та переліки власних, закріплених та регулюючих доходів остаточно юридично не затверджені (додаток А). Більше того, використовувалися терміни закріплені та власні доходи, при чому законодавчого визначення набув лише другий (регулюючі доходи взагалі законодавством не визнані, хоча на практиці існували всі три групи доходів). Переліки закріплених, власних та регулюючих доходів завжди в законодавчих актах включалися до загальних переліків доходів Державного бюджету та місцевих бюджетів, або затверджувались як доходи, що закріплювались за певними бюджетами. Цілком зрозумілим є те, що в дослідженнях вчених також відсутнє їх чітке розмежування. Наведені ж групи розподілу доходів визначені наукою на підставі досвіду багатьох років.

Постановою Верховної Ради України від 21.06.01р. №2543-III „Про Основні напрями бюджетної політики на 2002 рік (Бюджетна резолюція)” серед напрямків розвитку міжбюджетних відносин виділена необхідність переведення місцевих бюджетів на власну доходну базу із закріпленням за ними доходних джерел на постійній основі, визначивши перелік доходів і видатків, що не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів (підпункт 5.1. пункту 5). З 2002 року Бюджетним кодексом закріплено розподіл надходжень (це ж стосується і видатків) на частини залежно від участі у розрахунку міжбюджетних трансфертів, без використання, однак, терміну „власна доходна база”. Ухвалення наведених законодавчих актів цілком закономірно призвело до появи нового критерію розмежування доходів місцевих бюджетів на власні та закріплені – участь у розрахунку міжбюджетних трансфертів, який підтримує значна кількість науковців [67, 71, 130, 151, 158, 159, 189, 250].

До переліку регулюючих доходів звичайно входять ті доходи, податкові повноваження щодо яких належать органам центральної влади країни. В Украї-

ні до цієї групи теоретично можуть входити загальнодержавні податки і збори, що формують загальний фонд бюджетних ресурсів держави.

Отже, підсумовуючи вищенаведене, процентні відрахування від загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів (в Україні із прийняттям Бюджетного кодексу існують для бюджетів районів у містах) здійснюються для забезпечення виконання повноважень, що передані органами державної влади та управління органам місцевого самоврядування та органами місцевого самоврядування вищого рівня органам нижчого рівня відповідно принципів бюджетної системи (особливого значення набувають принципи єдності, збалансованості, самостійності, справедливості й неупередженості, ефективності).

Під час віднесення доходів бюджетів у групу регулюючих доходів загальноприйнятих правил не існує. Проте, з метою досягнення більшої ефективності, до складу регулюючих доходів слід відносити доходи, що стабільно та в значному обсязі наповнюють бюджет. Крім того, вони мають легко прогнозуватися. Для закріплених та власних доходів ця вимога не обов'язкова.

Виходячи з вищевикладеного, роль регулюючих, закріплених та власних доходів як інструментів міжбюджетних відносин різна. При цьому, у зв'язку з потребою поступового переходу до стабільних урегульованих відносин між органами влади та управління різних рівнів назріла необхідність розширення кола власних доходів та упорядкування надходжень закріплених та регулюючих доходів (методу процентних відрахувань замість майже повної відмови від його використання).

Обґрунтування доцільності використання такого методу міжбюджетних відносин як методу процентних відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, а також таких інструментів міжбюджетних відносин як власні, закріплені та регулюючі доходи дає підстави для розгляду іншого методу міжбюджетних відносин – методу міжбюджетних трансфертів. Він передбачає передачу бюджетних ресурсів по вертикалі бюджетної системи за допомогою різних форм (видів міжбюджетних трансфертів) в абсолютному вираженні з метою досягнення збалансованості бюджетів усіх рівнів.

На думку С. Юрія та Й. Бескида у практиці бюджетного планування використовуються три основні форми регулювання: система процентних відрахувань нижчим бюджетам; дотації; субвенції [291, с.335-336].

Теорія регулювання міжбюджетних відносин буде не повною без окреслення методів та інструментів, які застосовуються в практиці фінансового вирішення економічно розвинутих країн. З основних форм міжбюджетних відносин у зарубіжних країнах можна виділити такі:

- розподіл окремих видів податків між рівнями влади;
- пайова участь різних рівнів влади в розподілі надходжень окремих видів податків;
- використання різними рівнями влади спільної бази оподаткування та участь у розподілі окремих податків на основі власних ставок оподаткування;
- система загальних і спеціальних трансфертів.

Перелічені чотири форми міжбюджетних відносин у тій чи іншій модифікації характерні майже для всіх розвинутих зарубіжних країн, де вони використовуються окремо або у певному поєднанні [144, с.265].

Трансферти – це узагальнюючий термін, яким у зарубіжних країнах називаються фінансові ресурси, що передаються з бюджету центрального уряду до бюджетів місцевого самоврядування, а також із бюджетів територіальних одиниць вищого адміністративного рівня до бюджетів одиниць нижчого адміністративного рівня, а також у зворотному напрямку.

За допомогою трансфертів здійснюється фінансове вирівнювання, фінансуються делеговані повноваження, забезпечуються послуги місцевої влади на рівні встановлених центральною владою мінімальних соціальних стандартів. Обсяг трансфертів залежить від розмежування видаткових повноважень між різними рівнями влади та управління, очікуваних доходів бюджетів, виходячи з податкового потенціалу територій. При цьому використовуються різні норми, серед яких обсяг мінімальних соціальних гарантій, який необхідно профінансувати. Обсяг бюджетних трансфертів розраховується на підставі формул фінансового вирівнювання, спеціальних об'єктивних критеріїв, або виходячи із суб'єктивних міркувань представників влади.

Назва цього методу в науковій літературі остаточно не визначена, що призводить до появи різних варіантів: метод дотацій, метод бюджетного субсидування [111, с.26], метод субвенцій, метод трансфертування або міжбюджетних трансфертів [129, с.36; 134, с.274; 71, с.112], метод надання прямої фінансової допомоги з вищого бюджету нижчому, форми якого – субвенції, дотації, субсидії, кредити, позики [141, с.137]. Інші науковці розглядають метод дотацій та метод субвенцій як два різних методи [263, с.286], або інструменти [258, с.277]. Частина науковців допускають існування методу надання субсидій, субвенцій та дотацій [265, с.228; 144, с.260].

Термін “субсидування” (латин. *subsidium*) означає допоміжні або додаткові заходи, що повністю в нашому контексті відображає його суть та місце серед інших методів. Саме за допомогою дотацій, субвенцій та коштів, що передаються до Державного бюджету України й місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів здійснюється остаточне збалансування бюджетів після використання інших методів (до прийняття Бюджетного кодексу метод субсидування використовувався після застосування методу процентних відрахувань). Отже, метод відіграє допоміжну роль, не є обов'язковим, і тому не завжди використовується одночасно для упорядкування відносин усіх адміністративно-територіальних одиниць.

З метою наближення економічної та юридичної точок зору щодо визначення назв методу при відсутності значних змістовних відмінностей між субсидіями та міжбюджетними трансфертами, пропонуємо визнати цей метод як метод міжбюджетних трансфертів, а його складові: дотації вирівнювання, субсидії, кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів, інші дотації (згідно статті 96 Бюджетного кодексу), - як інструменти міжбюджетних відносин.

У розвинутих країнах цей метод може мати як запропоновану назву, так й інші (залежно від країни) при майже однаковому його змісті, або ж навпаки – використовується однакова назва, яка окреслює різні за змістом відносини. Для визначення відмінностей на допомогу приходить аналіз інструментів міжбюджетних відносин, що застосовуються при цьому методі. Проте, слід додати, що аналіз законодавчих норм не завжди відповідає на поставлені питання, так як діяльність у сфері міжбюджетних відносин може бути під владою традицій. Тому зупинимося на більш детальному розгляді інструментів методу міжбюджетних трансфертів, що введені Бюджетним кодексом України. Вони одночасно достатньо самостійні, кожен відіграє свою роль, та пов'язані між собою, складають цілісну систему міжбюджетних трансфертів, що, як вже було зазначено вище, несе в собі відбиток минулого досвіду, набутого за Радянських часів.

Тут необхідно відмітити, що поняття міжбюджетні трансферти та офіційні трансферти не однакові. Друге включає до свого складу перше: дотації, кошти, одержані за взаємними розрахунками з іншими бюджетами, надходження коштів з бюджетів нижчих рівнів до Державного бюджету та інших місцевих бюджетів (поточні трансферти), субвенції (капітальні трансферти) та трансферти із-за кордону (Розділ І. Доходи бюджету постанови Верховної Ради України “Про структуру бюджетної класифікації” від 12 липня 1996 року №327/96-ВР). Що стосується видатків бюджетів, то офіційні трансферти складаються з субсидій та поточних трансфертних виплат (субсидії та дотації підприємствам, установам, організаціям, трансфертні платежі органам державного управління інших рівнів, кошти, що передаються іншим бюджетам, трансферти населенню, трансферти за кордон, капітальні трансферти) (Розділ ІІ. Видатки бюджету).

Відповідно до положень Бюджетного кодексу (стаття 9), трансферти визначені як кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі. Тобто, це визначення трансферту стосується тільки доходної частини бюджету. Якщо трансферти є доходом певних бюджетів, то необхідно також визначити джерело їх надходження – це видатки іншого бюджету.

Цей недолік відсутній в більш ранньому визначенні трансфертів як коштів, що передаються з Державного бюджету до місцевих бюджетів, або з місцевих бюджетів вищого рівня до бюджетів нижчого рівня у вигляді дотацій, субвенцій та в інших формах [27]. Проте воно має свої неточності: окреслено рух коштів від бюджету вищого рівня до бюджету нижчого рівня. Серед міжбюджетних трансфертів у Бюджетному кодексі передбачені кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів та субсидії на виконання власних повноважень між місцевими бюджетами – регламентовано рух коштів від нижчих бюджетів до вищих. У цьому ж напрямку можуть передаватися міжбюджетні трансферти на виконання делегованих державних повноважень.

Зазначений недолік присутній також у визначенні бюджетних трансфертів як фінансування витрат місцевих бюджетів з коштів державного бюджету. До

них належать дотації, субвенції, субсидії [112, с.472]. У цьому визначені описується рух коштів від Державного бюджету до місцевих бюджетів, незважаючи на те, що бюджетні трансферти передаються і між місцевими бюджетами. Більше того, трансферти виділяються також населенню, підприємствам, установам та організаціям. Трансферти мають більш широку сферу дії. Тому доречно їх визначити як безоплатну передачу товарів, послуг, грошових коштів (передача права власності на них), яка відноситься до економічних операцій, що мають односторонній характер [261, с.209]. Натомість трансферти, що діють у системі міжбюджетних відносин пропонуємо визначити як кошти, що передаються на безоплатній та безповоротній основі між ланками бюджетної системи, та назвати їх міжбюджетними (майже повністю відображає визначення міжбюджетних трансфертів Бюджетним кодексом (пункт 25 статті 2)).

Трактування дотації як надання прямої грошової допомоги нижчим бюджетам за рахунок коштів вищих бюджетів пропонують Юрій С.І., Бескид Й.М. [291, с.337].

Професор царської Росії Л.В. Ходській дотації розглядав як передачу частини будь-якого державного податку на користь місцевих союзів [266, с.541].

З метою бюджетного збалансування у сучасній Україні застосовується дотація вирівнювання. Так, відповідно статті 98 та 99 Бюджетного кодексу, дотація вирівнювання визначається як перевищення обсягу видатків цих бюджетів, перелік яких визначено кодексом, 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 районних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;

- над прогнозними показниками доходів бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, що зараховуються до них та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

Дотація вирівнювання визначена як міжбюджетний трансферт на вирівнювання доходної спроможності бюджету, який його отримує (стаття 2). Слід вказати, що це визначення дотації вирівнювання використовується О.Д. Василюком та К.В. Павлюком при написанні своїх праць [71, с.113].

Багато науковців розглядають дотації, а разом з ними субсидії та субвенції як допомогу місцевим органам влади. Ми не цілком згодні з цією позицією. Дотації та субвенції можуть бути одержані місцевими органами влади у випадках відсутності коштів на забезпечення загальнодержавних потреб, а також місцевих потреб території, до складу якої входить відповідна адміністративно-територіальна одиниця, отже на виконання делегованих видаткових повноважень. До прийняття Бюджетного кодексу міжбюджетні трансферти надавалися внаслідок недостатності бюджетних ресурсів на виконання загального обсягу повноважень без розподілу на власні та делеговані. Тому дотації та субсидії доцільно розглядати не тільки як фінансову допомогу місцевим бюджетам, а зде-

більше як перерахування бюджетних ресурсів на виконання делегованих повноважень.

Основна відмінність між субвенціями та дотаціями полягає в характері їх надання і напрямках використання одержуваних коштів. Щодо дотації, можна відмітити, що вона надається для покриття та попередження виникнення бюджетного дефіциту при умовах неможливості скорочення видатків, які обумовлені забезпеченням гарантованого рівня життя громадян, отже стабільного соціально-економічного розвитку відповідної території. Дотація надається на безповоротній основі та без умови виключно цільового використання ресурсів.

Окреслена суть дотації як інструменту міжбюджетних відносин майже повністю підтримується вітчизняними вченими, і не тільки сучасності, зафіксована в українському законодавстві. Суть дотації збігається також з її визначенням у розвинутих країнах. Проте, деякі вчені наголошують, що дотація – це кошти, які виділяються з Державного бюджету [135, с.111; 260, с.301]. З подібним визначенням суті дотації ми не можемо погодитись. Справа в тому, що дотації для збалансування місцевих бюджетів виділяється не тільки з Державного бюджету, але і з місцевих. Вона зазвичай характеризується як надання бюджетних ресурсів з бюджету вищого рівня до бюджету нижчого рівня [58, с.34; 97, с.164; 87, с.118; 144, с.260; 292, с.191]. Найбільш повно дотацію слід трактувати як міжбюджетний трансферт, що передається з вищого бюджету до нижчого на безповоротній основі з метою фінансування делегованих повноважень місцевих бюджетів.

Дефініції “субсидія”, “субвенція” і “дотація” мають латинське походження та означають допомогу, підтримку. На відміну від дотації субсидію та субвенцію звичайно характеризують як цільовий перерозподіл ресурсів. Згідно термінології розвинутих країн, субсидії та субвенції, що використовуються як інструменти міжбюджетних відносин в Україні (субсидія як один із видів міжбюджетних трансфертів з прийняттям у новій редакції Закону України від 29.06.95р. №253/95-ВР „Про бюджетну систему України” в Україні не використовується), за змістом відповідають умовним, спеціальним, або зв’язаним міжбюджетним трансфертам. Проте, при визначенні різниці між субсидіями та субвенціями ми стикаємось зі значними труднощами. Деякі вчені різницю фіксують у наявності або відсутності участі одержувача переданих коштів у відповідному цільовому фінансуванні [236, с.24; 111, с.26; 87, с.118; 141, с.137-138]. Інші пропонують поточні та інвестиційні трансферти виділяти у складі лише субвенцій [284, с.10], що зафіксовано в законодавстві з прийняттям Бюджетного кодексу. Частина економістів причину розмежування субсидій та субвенцій вбачають у характері видатків, на які вони виділяються: поточні чи видатки розвитку (інвестиційні). На противагу цьому, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” введено поняття інвестиційна субсидія, що виділяється для формування бюджету розвитку (п.5 ст.63). Це відповідає досвіду управління міжбюджетними відносинами в зарубіжних країнах [144].

На практиці неодноразово відбувалося перетворення субвенцій у дотації через відсутність контролю за цільовим витрачанням переданих бюджетних ресурсів та реальної відповідальності за порушення порядку та умов використан-

ня. Більше того, до прийняття нової редакції Закону України “Про бюджетну систему України” у 1995 році звичайним явищем була плутанина щодо використання термінів субвенція та дотація. Це приводило до невідповідності форми та змісту відносин у сфері міжбюджетних відносин, що нами досліджується.

Зазначені недоліки виникли, в основному, через неоднозначне визначення дотацій, субсидій та субвенцій. Бюджетним кодексом України субвенції визначені як міжбюджетні трансферти для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про надання субвенції (пункт 37 статті 2). Формулювання достатньо повно окреслює сферу дії цього інструменту.

Ми цілком погодимось із науковцями щодо обмеження форм допомоги (передачі коштів нижчим бюджетам з вищих. Щодо субвенцій, можливим є і зворотній напрямок) лише субвенціями й дотаціями [58, с.34; 263, с.286; 292, с.191], більш того ми наполягаємо на визначені позиції О.П. Кириленко як основної, відповідно до якої дотації та субвенції слід розглядати як два різновиди субсидій [134, с.275-276]: субсидії загального призначення – це дотації, а субсидії спеціального призначення – це субвенції. Виходячи з цього, та узагальнюючи характерні риси субсидії, визначимо її як надання бюджетних ресурсів з бюджету одного рівня до бюджету іншого рівня (тобто, як з бюджету вищого рівня до бюджету нижчого рівня, так і навпаки) з метою фінансового вирівнювання і/або для використання на певну мету згідно умов органу, що надав субсидію.

Розглянемо інший інструмент міжбюджетних відносин, що діє в системі міжбюджетних трансфертів – кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів. Обсяг коштів, що передається, визначається щорічно Законом України про Державний бюджет України на поточний рік. Вилучення коштів з бюджетів нижчих рівнів до бюджетів вищих рівнів в економіці розвинутих країн може набувати різних форм:

- відрахування для забезпечення вертикального та горизонтального фінансового вирівнювання;
- відрахування, пов’язані з фінансуванням заздалегідь та чітко окреслених централізованих видатків (матрикулярні внески).

Друга форма перерозподілу бюджетних ресурсів прийнята в країнах, де реально існує автономія ланок бюджетної системи.

В Україні використовується перша форма вилучення бюджетних ресурсів з нижчих бюджетів до вищих. Механізм дії цього інструменту окреслено Бюджетним кодексом України (стаття 96, 97) та конкретизовано Постановою Кабінету Міністрів України „Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами” [33]. Слід зазначити, що цей інструмент міжбюджетних відносин використовується в Україні з 1994 року, і до прийняття Бюджетного кодексу України функціонував звичайно під назвою “внески до Державного бюджету України” [144, с.263]. Серед правових підстав перерозподілу бюджетних ресурсів основним є Закон

про Державний бюджет України на поточний рік та рішення про бюджети вищого рівня.

В умовах виконання бюджетів України, перерозподіл бюджетних ресурсів по вертикалі бюджетної системи знизу вгору не має на меті виконання певних (конкретних) функцій органами влади вищих рівнів. Наперед вилучаються надлишки коштів з метою недопущення профіциту одних бюджетів та дефіциту інших. Дефіцитність бюджетів одних адміністративно-територіальних одиниць та профіцит інших обумовлені їх нерівномірним соціально-економічним розвитком. Перерозподіл бюджетних ресурсів з нижчого до вищого бюджетів наповнює практичним змістом такі принципи побудови бюджетної системи як принцип збалансованості та принцип єдності, але нерідко за рахунок відходу від принципів самостійності, ефективності, справедливості й неупередженості.

Серед регіонів України, які зазвичай виступають донорами виділимо: Дніпропетровську, Донецьку, Запорізьку, Одеську, Полтавську, Харківську області, м. Київ. Частки ресурсів, що вилучаються з бюджетів цих областей значно диференційовані, залежать від прогнозу виконання їх власних бюджетів.

В останні роки, що передували прийняттю Бюджетного кодексу, намітилася тенденція до значного скорочення переліку регіонів, з яких бюджетні ресурси передавались до Державного бюджету. На перший погляд могло здатися, що за пріоритетністю принцип самостійності бюджетної системи вийшов на вирішальне місце. Але такий інструмент методу міжбюджетних трансфертів як кошти, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів (на той час внески до Державного бюджету України), тісно пов'язаний з іншими методами. Так, збільшення кількості бюджетів - донорів та обсягу вилучення коштів, що передаються до Державного бюджету супроводжувалося збільшенням нормативів відрахувань від регулюючих доходів на користь цих бюджетів, і навпаки. Так, наприклад, у 1999 році передача коштів до Державного бюджету здійснювалася тільки з бюджету м. Києва, але в бюджетах Харківської, Донецької, Запорізької, Одеської, Полтавської областей було залишено 50% прибуткового податку з громадян, в Миколаївській області – 60%, в м. Києві – 25%, в інших бюджетах областей, м. Севастополя, та бюджеті Автономної республіки Крим – 100% прибуткового податку з громадян.

Суб'єктивна форма вилучення бюджетних ресурсів з нижчих на користь вищих бюджетів, що діяла в Україні та забезпечувала збалансування доходів і видатків усіх бюджетів, не стимулювала органи місцевого самоврядування до пошуку нових джерел фінансових ресурсів, до збільшення доходів від вже існуючих джерел. З прийняттям Бюджетного кодексу обсяг коштів, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів перестав залежати від суб'єктивних міркувань представників органів влади. Бюджетні ресурси, що перерозподіляються з нижчої ланки бюджетної системи до вищої ланки є результатом формульного розрахунку, тобто обернені дотаціям вирівнювання. Проте, перехід до більш розвинутої форми не позбавив цей інструмент основних недоліків: зміни зазнала форма перерозподілу бюджетних ресурсів, проте суть жорсткого вирівнювання фінансових можливостей територій залишилася незмінною.

Розглянемо наступний метод міжбюджетних відносин – метод об'єднання на договірних засадах коштів бюджетів територіальних громад для виконання власних повноважень.

Конституцією України надається можливість територіальним громадам сіл, селищ і міст об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, організацій і установ, створювати для цього відповідні органи і служби (стаття 142). Можливість об'єднання на договірних засадах коштів бюджетів територіальних громад сіл, селищ і міст для виконання власних повноважень урегульована, як вже було зазначено, і Бюджетним кодексом України (стаття 92). Проте, з прийняттям кодексу перелік бюджетів, які мають повноваження використовувати цей метод значно скоротився і на сьогодні стосується тільки бюджетів місцевого самоврядування. Додамо, що особливість методу полягає в тому, що він застосовується, в основному, у відносинах серед бюджетів одного рівня.

Для остаточного визначення суті метода об'єднання на договірних засадах коштів бюджетів територіальних громад для виконання власних повноважень зазначимо, що метод не є поширеним в Україні, механізм дії якого законодавством не регламентований. У зв'язку з цим багато економістів не розглядають його як метод міжбюджетних відносин [135, 263, 71, 141], або розглядають як інструмент [144, с.263]. На нашу думку, слід виділити йому своє місце серед методів як потенційно можливому, але нерівнозначному щодо інших методів.

Наступний метод міжбюджетних відносин представляє метод міжбюджетних взаєморозрахунків, що займав значне місце в бюджетній сфері в період неплатежів у народному господарстві внаслідок економічної кризи. Проте, взаєморозрахунки як метод, не звертаючи увагу на його поширеність, деякі економісти не сприймають [129, 134, 135, 263, 258]. Найчастіше він розглядається лише як спосіб розрахунків при застосуванні інших методів. Цей метод, на противагу попередньому, може застосовуватися тільки серед бюджетів різних рівнів.

Попередні методи міжбюджетних відносин застосовувалися на всіх стадіях бюджетного процесу. Міжбюджетні взаєморозрахунки обумовлені об'єктивною для свого часу необхідністю впорядкувати дисбаланс між надходженням доходів та здійсненням видатків серед регіонів України під час виконання бюджетів. Як ми вже зазначали, криза неплатежів є основною умовою виникнення міжбюджетних взаєморозрахунків. Умови, що також призводять до використання цього методу як при стабільній економіці, так і в період кризи – це термін прийняття Закону про Державний бюджет на черговий рік та рішень про місцеві бюджети. Останні приймаються після ухвали основного закону. За роки незалежності Закони України по Державний бюджет України на поточний рік були прийняті у роках, що передували плановим тільки на останні сім бюджетних роки. Тут слід вказати на наочну закономірність: покращення ситуації в законодавчому полі бюджетної сфери пов'язане, також, з послідовним виходом України з економічної кризи.

Отже, характерною ознакою методу міжбюджетних взаєморозрахунків, на відміну від інших методів, є його застосування лише на стадії виконання бюджетів. На інших стадіях, у тому числі на етапі бюджетного планування цей метод не застосовується.

В Україні діє два інструменти цього методу: кошти, отримані з бюджетів інших рівнів та кошти, передані до бюджетів інших рівнів. При застосуванні інструментів погашається взаємна заборгованість бюджетів різних рівнів, що виникла через причини, серед яких можна визначити наступні:

- зміна нормативів процентних відрахувань та структури закріплених доходів під час виконання бюджетів (або через несвоєчасне прийняття Закону України про Державний бюджет України на черговий рік та, відповідно, рішень про місцеві бюджети, або через внесення змін до бюджетів);
- зміни у мережі закладів, а також у заходах, що фінансуються за рахунок певного бюджету, які відбулися через прийняття рішення вищого органу влади;
- зарахування дотації в рахунок погашення заборгованості за бюджетними позиками та іншої заборгованості;
- суттєві зміни у податковому законодавстві впродовж бюджетного року.

Наступний метод відносин між різним складовими бюджетної системи – це метод бюджетних позичок. Причиною існування цього методу є наявність часових розривів між надходженням податків, зборів та обов'язкових платежів до певного бюджету та необхідністю здійснення фінансування на підставі бюджетного розпису. Проте, часові розриви можуть виникати як через нестабільний соціально-економічний розвиток держави, який супроводжується невиконанням та невчасним виконанням зведеного бюджету, так і через тимчасові фінансові труднощі певних територій. За цих умов, з метою своєчасного фінансування, можливе використання вільних залишків бюджетних ресурсів, які сформовані в результаті виконання бюджетів попередніх років, коштів обігової касової готівки відповідного бюджету, обсяг якої до кінця бюджетного року повинно бути відновлено.

У випадках, коли за допомогою двох окреслених джерел фінансування тимчасових касових розривів не вдається збалансувати бюджет, проблема вирішується за допомогою короткострокових бюджетних позик – позики, які виділяються з вищого бюджету з метою покриття тимчасових касових розривів нижчого бюджету з погашенням їх протягом поточного бюджетного року. Звичайно короткострокові бюджетні позики виділялися на термін, що не перевищував 6 місяців [40].

Існування зазначеного кредитного методу міжбюджетних відносин, а тим більше механізм його дії остаточно законодавством не визначено. Так, на підставі статті 70 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” органи місцевого самоврядування можуть випускати місцеві позики, лотереї та цінні папери, отримувати позички з інших бюджетів на покриття тимчасових касових розривів з їх погашенням до кінця бюджетного року, а також отримувати кредити в банківських установах. Але положеннями Бюджетного кодексу України

ця можливість (крім короткострокових позик у фінансово-кредитних установах) не передбачається (стаття 73).

Також слід зауважити, що в науковій літературі ця форма міжбюджетних відносин, утім як і попередні два методи, майже не розглядається.

Особливість кредитного методу полягає у тому, що він здійснюється тільки на стадії виконання бюджетів на підставі повернення бюджетних ресурсів, що надані у позику, та на добровільній основі для нижчого бюджету. Механізм дії бюджетної позички ґрунтується на принципах цільового використання, строкowości та повернення. Бюджетні позички видаються на безоплатній основі, чим і відрізняються від звичайного банківського кредиту.

На практиці принципи строкowości та повернення іноді порушувались. Свідченням цього була наявність значного обсягу неповернутих у зазначений строк бюджетних позик. Кредитні кошти на початок нового бюджетного року рахувалися у міжбюджетній заборгованості. Необхідність їх повернення вимагала застосування методу міжбюджетних взаємозаліків, залишаючи бюджети нижчих рівнів без реальних бюджетних ресурсів.

Проведене дослідження методів та інструментів міжбюджетних відносин дає підстави стверджувати про самостійність та взаємозалежність методів та інструментів. Специфіка та обсяги застосування одного з методів обумовлює масштаби використання інших, пропорції та особливості їх поєднання.

Так, в Україні до набрання чинності Бюджетним кодексом намітилась тенденція до уніфікації нормативів відрахувань від регулюючих податків, що не вирішувало проблем вирівнювання соціально-економічного розвитку територій, отже необхідного збалансування їх бюджетів. Це призводило до поглиблення диференціації рівня бюджетних витрат на одного мешканця. З метою запобігання проблеми загострення відмінностей між окремими адміністративно-територіальними одиницями Бюджетним кодексом посилено роль іншого методу міжбюджетних відносин – міжбюджетних трансфертів. З іншого боку, зростання частки власних доходів, зарахування до місцевих бюджетів регулюючих доходів за диференційованими нормативами дозволило б скоротити до мінімуму його застосування, поширити використання методу об'єднання на договірних засадах коштів бюджетів територіальних громад для виконання власних повноважень та методу бюджетних позичок.

Отже, система міжбюджетних відносин використовує досить розвинутий інструментарій залежно від обраних методів: метод процентних відрахувань від загальнодержавних податків і зборів (використовує в якості інструментів власні, закріплені та регулюючі доходи), метод міжбюджетних трансфертів (інструменти якого відповідають видам міжбюджетних трансфертів), метод об'єднання на договірних засадах коштів бюджетів територіальних громад для виконання власних повноважень (не використовує власні інструменти), метод міжбюджетних взаєморозрахунків (використовує як інструменти кошти, отримані з бюджетів інших рівнів та кошти, передані до бюджетів інших рівнів), метод бюджетних позичок.

Розподіл доходів бюджетів на власні, закріплені та регулюючі остаточно не визначений ні законодавством, ні у науковому світі. Тому, з метою забезпе-

чення ефективного функціонування органів місцевого самоврядування доцільно відмежовувати групу власних доходів не тільки за критерієм незалежності від бюджетного вирівнювання, а й за умов передачі останнім частини податкових повноважень щодо їх справляння з обов'язковим посиленням значення цієї групи в доходах місцевих бюджетів.

Бюджетне законодавство, яке з'явилося останніми роками в новій якості, змінило пріоритети у застосуванні наведених методів шляхом майже повної відмови в практичному використанні деяких з них, що хоча і відповідає меті міжбюджетних відносин, але не відповідає їх ефективності.

1.3. Проблеми формування міжбюджетних відносин та їхній вплив на розвиток економіки

Протягом усього трансформаційного періоду від адміністративно-командної системи до побудови нових умов господарювання, що більш менш нагадують ринкові, реформуванню в незалежній державі підлягали всі сфери економіки. Не виключенням була і бюджетна система країни. Необхідність її реформування обумовлена значною роллю бюджету у фінансовій та економічній системі.

Роль бюджету полягає у загальнодержавному регулюванні економіки (шляхом створення умов для зростання рівня суспільного добробуту та забезпечення соціальної справедливості; стимулювання розвитку виробництва, підтримки пріоритетних для економіки галузей господарства зокрема; через впровадження економічних механізмів державного регулювання різних сфер життя країни; через сприяння макроекономічної стабілізації в рамках проведення антициклічної політики), а також впливі на економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць.

За даними Міністерства фінансів України, темпи реального зростання ВВП уповільнилися протягом 2008 року більше ніж в три рази – з 7,1% за 8 місяців до 2,1% за рік. У жовтні 2008 року, порівняно з жовтнем 2007 року, реальний ВВП знизився на 2,1%. В листопаді 2005 року, в листопаді 2008 року падіння ВВП становило 14,4%.

З виходом економіки країни з кризового стану саме підтримка розвитку територій набуває особливого значення. Актуальним стає побудова такої бюджетної системи, яка б передбачала справедливе вирівнювання фінансових можливостей адміністративно-територіальних одиниць, сприяла би раціональному використанню природних та трудових ресурсів, кліматичних особливостей, стимулювала розвиток виробництва з одночасним обмеженням рівня екологічного навантаження на навколишнє природне середовище, спонукала б місцеві органи влади до пошуку додаткових резервів збільшення надходжень до зведеного бюджету з їх територій; стимулювала б розвиток зовнішньоекономічної діяльності.

Про необхідність проголошення курсу посилення децентралізації державного управління, а втім і бюджетних ресурсів, виступають багато політиків, практиків та науковців [47, 63, 74, 101, 106, 126, 136, 140, 142, 145, 150-152, 166, 198-201, 235, 242, 252, 273, 285], її вимагає економічна ефективність. І в цьому контексті фінансова децентралізація повинна передбачати одночасно як реальне право кожної території проводити власну соціально-економічну політику, яка б враховувала інтереси мешканців певної адміністративно-територіальної одиниці та мала на меті ефективне використання місцевих ресурсів, так і забезпечувати виконання загальнодержавних функцій та завдань органами місцевого самоврядування без протиставлення загальнодержавних та регіональних інтересів.

Діюча система міжбюджетних відносин досі містить у собі недоліки адміністративно-командної системи, що відображає і її інструментарій. Кожний метод з використанням відповідних інструментів визначає власний спосіб досягнення цілей міжбюджетних відносин. До їх переліку відносимо: метод процентних відрахувань від загальнодержавних податків і зборів (використовує в якості інструментів власні, закріплені та регулюючі доходи), метод міжбюджетних трансфертів (інструменти якого відповідають видам міжбюджетних трансфертів), метод об'єднання на договірних засадах коштів бюджетів територіальних громад для виконання власних повноважень (не використовує власні інструменти), метод міжбюджетних взаєморозрахунків (використовує як інструменти кошти, отримані з бюджетів інших рівнів та кошти, передані до бюджетів інших рівнів), метод бюджетних позичок.

Згідно положень Бюджетного кодексу України змінено роль методів та інструментів міжбюджетних відносин. Метод процентних відрахувань, який передував застосуванню інших методів, було позбавлено практичного значення при збереженні значних обсягів перерозподільчих процесів, що не відповідає ефективності проведення фінансового вирівнювання.

Реформуванням системи міжбюджетних трансфертів подолано суб'єктивний підхід та збільшено рівень прозорості при визначенні обсягів. Проте, це збільшення недостатнє в сучасних умовах, коли питома вага міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів постійно зростає. Головним є те, що й зацікавленість у наповненні бюджетів та ефективність витрачання бюджетних ресурсів, з боку органів місцевого і регіонального самоврядування, Бюджетним кодексом не досягнуті. Діяльність останніх перебуває у значній залежності від рішень вищих органів влади. З прийняттям Бюджетного кодексу України територіальні одиниці гарантовано забезпечуються бюджетними ресурсами в обсягах, що відповідають досягнутому рівню видатків незалежно від ефективного витрачання. Економічні стимули до пошуку нових джерел доходів через відсутність зв'язку між використанням бюджетних ресурсів та їх вкладом до загальних бюджетних ресурсів країни не діють, що обумовлює низьку ефективність функціонування вітчизняної бюджетної системи.

Україна, яка взяла на себе зобов'язання будувати місцеве самоврядування відповідно до міжнародних стандартів шляхом підписання і ратифікації Європейської Хартії місцевого самоврядування, не виконує в повному обсязі основні

положення щодо визначення сфери компетенції та джерел фінансування органів місцевого самоврядування через значну централізацію управлінських рішень. Відповідно ігноруються рекомендації інших міжнародних документів.

Діюча система міжбюджетних відносин ще й досі несе в собі багато вад щодо розподілу функціональних повноважень між рівнями влади.

Дублювання повноважень, неоднозначність їх визначень та визначень критеріїв розподілу повноважень законодавчими актами України, неефективний розподіл державної власності на об'єкти загальнодержавної та комунальної власності та відповідно науково необґрунтований розподіл видаткових повноважень призводить до зіткнення інтересів державної влади, органів місцевого та регіонального самоврядування, місцевих державних адміністрацій, виключає відповідальність за ефективне витрачання бюджетних коштів.

Отже, серед основних проблеми міжбюджетних відносин можемо виділити наступні:

- існування відносин між бюджетами в умовах постійного реформування економіки, системи влади та управління, в умовах неефективної адміністративно-територіальної реформи;
- постійна нестача бюджетних коштів у органів місцевого самоврядування, внаслідок чого останні не здатні надавати якісних суспільних послуг мешканцям відповідних громад;
- неефективна та затратна чинна система місцевого оподаткування, реформування якої зволікається державною законодавчою владою;
- позбавлення місцевого самоврядування зацікавленості в акумулюванні коштів до Державного та місцевих бюджетів через вади фінансового вирівнювання можливостей адміністративно-територіальних одиниць;
- капіталовкладень потребують майже всі об'єкти комунальної власності: установи освіти, охорони здоров'я, культури та фізичної культури, інші установи, що надають соціально-культурні послуги населенню; теплові, водопровідні та каналізаційні мережі, інші об'єкти підприємств житлово-комунального господарства тощо;
- до сьогоднішнього часу не розв'язана проблема розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, між органами виконавчої влади на місцях та органами місцевого самоврядування, між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня (село, селище, місто, район у місті, район, область) та забезпечення виконання делегованих повноважень, що постійно призводить до виникнення конфліктних ситуацій при вирішенні питань місцевого і регіонального розвитку;
- суперечність в законодавстві з питань організації місцевого самоврядування, розподілу власності між органами державної, регіональної влади та місцевим самоврядуванням, системи оподаткування, бюджетної системи, бюджетного устрою та міжбюджетних відносин;

- відсутність повноцінного та самодостатнього регіонального самоврядування на районному та обласному територіальних рівнях, та інструментів, що мають підтримати цю самодостатність: регіональна власність, регіональні видаткові повноваження та регіональні податки;
- відсутність ефективних механізмів стимулювання розвитку депресивних територій та державної підтримки місцевого і регіонального розвитку в цілому.

Таким чином, удосконалення міжбюджетних відносин для сьогодення є актуальним, вимагає добре обміркованих та прорахованих кроків на шляху їхнього реформування та цінних рекомендацій, надання яких є метою нашого дослідження.

II. Міжбюджетні відносини в становленні та розвитку місцевого самоврядування

2.1. Еволюція місцевого самоврядування

Самоврядування, як відомо, полягає в тому, що певне коло справ, що мають переважно або виключно місцевий інтерес, забираються з відомства урядових органів і вручаються місцевому населенню на правах представництва [221, с.207].

Самоврядування – це право, що надається державою своїм складовим частинам: областям, містам, общинам, станам і корпораціям управляти самостійно своїми внутрішніми справами, адміністративними і господарськими, за допомогою виборних і уповноважених осіб, і видавати непротивні закону ухвали відносно названих справ. Батьківщина початку самоврядування – Англія, де здавна на місцях поліція, юстиція, піклування бідних і інші справи місцевого господарства були організовані на засадах самоврядування.

У Росії після звільнення селян введено сільське самоврядування, а в 1864 році земське і потім міське, в 1863 році університетське. Але потім селянське самоврядування було обмежене введенням земських начальників, а університетське відмінене в 1884 році і знов відновлене в 1905 році.

В цьому контексті нас більше цікавлять особливості існування місцевого самоврядування при різних державних формах, які існували під час переходу від замкнутого та вотчинного міського господарства до грошового, а після й до капіталістичного ладу.

Місцеве самоврядування побудоване на абсолютизмі влади, природно, відрізнятиметься від самоврядування, побудованого в конституційній, демократичній державі. Ці відмінності нас і будуть, як молоду демократичну державу, цікавити.

Період розвитку абсолютизму був охарактеризований тим, що абсолютизм не допускав існування яких-небудь місцевих автономій. Як небезпечна для держави сприймалася будь-яка самодіяльність суспільства. Вся влада була сконцентрована в центрі, який, у свою чергу, дозволяв існування окремих територій лише в тому випадку, якщо вони не несли в собі загрози монархії. З метою суворой централізації влади для управління різними територіями призначалися представники центру. Серед них: воєводи, губернатори, інтенданти, намісники та інші. Вони наділялися повноваженнями центру і мали незначну самостійність. Обсяг власних повноважень варіювався залежно від країни, рівня її централізації. Представники монархії на місцях були особи підзвітні, підконтрольні, такі, що тимчасово призначаються.

З подальшим розвитком і ускладненням економічних стосунків протікають трансформаційні процеси і в бюрократичному апараті. Вони полягають в тому, що відбувається зміна принципу організаційної структури влади з територіаль-

ного на функціональній. Відбувається спеціалізація, виділення у складі тих, що існують, або створення нових установ влади і управління.

Якщо ж в країні відбувалося територіальне об'єднання, влада передавалася центру одночасно з переведенням місцевих установ.

Така централізація, само собою, робила абсолютно зайвим такий адміністративний поділ, який перетворив би всю територію на одноманітні і одноманітно на місцях керовані округи, – все одно справи вирішувалися в центрі, і від абсолютної влади і без того залежало дати їм одноманітну течію [221, с.146].

Таким чином, при абсолютизмі останнє слово в місцевих справах належало центральній владі. Місцеві органи влади не мали прав на власні ініціативи, що робило їх практично безликими і позбавляло індивідуальності. При цьому відсутність дієвих посередників між жителями території і монархом не могла згладжувати конфліктів з владою, що загострювало класові протиріччя при абсолютизмі.

Слід також відзначити, що відповідальність місцевих органів влади при абсолютній монархії міститься перед державою в особі государя. Вона могла бути реалізована не лише в судовому, але і в адміністративно-дисциплінарному порядку, що позбавляло місцеву владу всяких прав.

Крім того, монархії в цей період хіба що удавалося обкладення податками міст. Обкладення приватних маєтків якщо і досягалося, то з великою трудністю. Власники маєтків позбавляли державу платників податків в особі кріпаків.

Основною характеристикою конституційного ладу, який прийшов на зміну абсолютній монархії, є підпорядкування закону. В ньому зосереджена воля як монарха, так і законодавчої влади – парламенту. Відбувається розділення повноважень, функцій між гілками влади, які набувають самостійності. Ця тенденція простежується й серед місцевих органів влади. Виникають нові (відповідно до історичних умов, що склалися) і зміцнюються територіальні організації населення: общини, землі, області і так далі Самі нижчі територіальні одиниці об'єднуються під загальним регіональним управлінням (як представницького, так і виконавчого характеру). Місцеві органи створюються колегіального типу як подібність парламенту. Організаційна структура місцевих органів влади будь-якої територіальної одиниці повторює в мініатюрі відношення між гілками влади в державі. Законодавчі збори на місцях представлені в вигляді земських зборів, зборів графства, іншого представницького органу влади. Орган представницької влади наділений правом ухвалювати місцеві закони. Виконавчий орган самоврядування представлений у вигляді комітету, управи, комісії, іншого адміністративного органу. Підрозділ влади на місцях на незалежні гілки є гарантією здійснення правової діяльності.

Місцева влада наділяється правом самостійного ухвалення рішення щодо справ місцевого характеру. Діяльність місцевої влади, її компетенція, місце в загальній системі влади і управління, відповідальність, порядок створення, структура регулюється законом (на відміну від одноосібних розпоряджень самодержця). Ступінь централізації влади значно знижується. Крім того, місцевий представницький орган має можливість врахувати всі особливості територіальної одиниці. В результаті цього місцевий законодавчий акт містить в собі повні

і чіткі правила щодо організації відносин між суб'єктами права. Законодавчі акти центрального законодавчого органу, які регламентують порядок здійснення справ місцевого значення, містять в собі більш загальні розпорядження. У останньому випадку орган виконавчої влади на місцях повинен сам адаптувати норми до місцевих умов, що знижує можливості виборців впливати на ухвалення рішень місцевого характеру, тим самим зменшуючи рівень задоволення потреб населення. Подібна організація місцевого самоврядування передбачалася і для колоніальних територій.

Таким чином, чим далі законодавець від місця реалізації його волі, чим довші ієрархія властей, через яку ця воля проходить, чим, нарешті, різноманітніші та більш індивідуальні умови середовища, в якому адміністрації доводиться пристосовуватися, аби виконати своє завдання, тим ширше коло її повноважень, тим більше загальний зміст закону, а отже, тим необхідно вільний розсуд виконавського органу. А вільний розсуд є корінне заперечення загального принципу конституціоналізму [221, с.208].

Розвиток місцевого самоврядування дає можливість населенню бути не лише об'єктом влади, несучи повинність перед державою, але і отримати більший обсяг публічних прав. Це виявляється в можливості обирати місцеву владу, беручи, таким чином, активну участь в управлінні місцевими справами.

Що ж до відповідальності місцевих органів влади, то за конституційним ладом вона зосереджена перед виборцями і перед законом. Як правило, на центральну виконавчу владу покладені обов'язки з контролю за діяльністю місцевого самоврядування. Деякі постанови місцевої влади можуть підлягати затвердженню урядом (право вето). На місця можуть призначатися місцеві урядові агенти.

У демократичній, суверенній державі, де народ є законодавцем, самоврядування має значніший обсяг власних прав. Община як низова ланка самоврядування тут має власне походження і розвиток. Саме з общини формується держава: община як народна держава в мініатюрі створює, об'єднуючись з іншими общинами, регіональні союзи, області, штати, провінції, кантони; далі процес об'єднання об'єднує общини в державу.

У народній державі общини грають активну законотворчу роль. Це пояснюється тим, що реальним законодавцем на всіх рівнях влади є народ. На відміну від монарха, народ не прагне сконцентрувати владу в центрі. А оскільки народ прагне до максимального задоволення своїх потреб за допомогою держави, общині належить первинна основна компетенція. Саме вона здатна задовольнити потреби кожного індивіда, що зменшує залежність і віддаленість останньої від думки більшості в державі.

Яскравим прикладом створення народної самоврядування, а на базі його і цілої держави, є США. З початку XVII століття емігранти, що прямували з Європи до Північної Америки, уклали взаємні договори громадян для дотримання порядку і досягнення поставлених ними цілей. На підставі подібних договорів думкою більшості приймалися законодавчі акти, обиралися уряди і правителі.

Договори самоврядування громадян були типові і повсюдні в Північній Америці. Так були створені общини як первинні народні держави, які лише з часом були об'єднані в колонії, які згодом перетворилися на штати. Об'єднання штатів привело до створення нової держави - Сполучених Штатів Америки.

Таким чином, община з'явилася основою для створення держави, про що яскраво свідчить текст декларації незалежності Сполучених Штатів.

Розглянемо тепер, як були розподілені компетенції по вертикалі управління. Індивід, який уклав договір на створення общини, делегував створеному уряду вирішення цивільних справ з самоврядування. Оскільки община об'єднала незначну кількість індивідів, кожен з них дістав можливість відстоювати свої інтереси.

В процесі об'єднання общин в колонії, індивід губиться в її народній масі. Колонія вже не розглядає переваги (преференції) індивідів однієї з общин. Її діяльність спрямована на вирішення завдань, які стосуються діяльності всіх общин. Отже, якщо діяльність общини спрямована на вирішення більш конкретних, приватних справ, то діяльність колонії – на вирішення більш загальних і відвернутих справ.

Якщо ж надати значну компетенцію з управління місцевими справами найбільш вищому органу влади, це знизить можливість врахувати різноманітні преференції індивідів. Це ущемить їх права, змусивши підкорятися більшості. Преференції одного індивіда поглинуться величезною масою преференцій інших індивідів, крім того, індивідів, що проживають в різних територіальних умовах. Подібний перерозподіл компетенції в суверенній державі перетворить його на державу деспотії більшості.

Чим далі від окремого громадянина джерело влади, тим більш недосяжні йому її мотиви, тим більше сліпою стає його покора, тим більше пасивний характер приймає він сам відносно пануючої над ним більшості [221, с.258].

Таким чином, в демократичній державі при розподілі влади по вертикалі має бути дотриманий основний принцип: чим вище рівень влади, тим вужчя його компетенція.

Лише в цьому випадку влада народу позбавляється абсолютної самодержавної влади, характерної для абсолютної монархії. Влада народу країни, прийняття ним масових рішень має бути обмежене діяльністю самоврядування, повинне коректуватися його рішенням. Самоврядування в общині обмежується правами і свободами громадян, її складових. Таким же чином повинне будуватися самоврядування регіональне – обмежується правами і свободами громадян відповідного регіону. Повноваження самоврядування регіону, штату, колонії з'являються одночасно з рішенням жителів общин жити разом і створити загальний орган управління регіональними справами, вони не тотожні сумі повноважень, які внаслідок загального проживання передаються общинами.

Відповідно представницькій владі виконавча влада є також децентралізованою. Це значно знижує можливість зловживання владою з боку адміністрації, на відміну від її централізованої моделі. Тут виконавча влада території будь-якого рівня незалежна від вищестоящої виконавчої влади, подібно до самостійності кожного рівня представницької влади. Це знижує в цілому силу адмініст-

ративної влади, унеможливилює дії адміністрації вищого рівня на адміністрацію нижчого рівня.

Слід зазначити, що децентралізація найменш всього придатна для цілей і потреб крупного капіталу, який по всій своїй природі прибічник централізації, єдність правових норм і одноманітності в адміністративній практиці [221, с.281]. Тому децентралізація влади стала можлива, коли стався перехід від конституційного ладу, де панувала олігархія, до демократичної держави. Крупні політичні партії також являють собою певну централізацію влади, зовні приховану (прагнучи зосередити в своїх руках повноваження всієї вертикалі управління державою, політичні партії частково нейтралізують видимий федералізм влади), за якими також стоїть крупний капітал.

Окрім яскравого прикладу формування федералізму в США, ми хотіли б також відзначити досвід таких британських колоній, як Канада, Австралія, Капська колонія. Юридично тут був встановлений суверенітет, обмежений монархією Британії (у 1848 році Канада добилася права на внутрішнє самоврядування). Фактично обмеження монархією місцевого самоврядування не здійснювалося. Це дозволило розвитку в колоніях федералізму: народ безпосередньо активно брав участь в самоврядуванні общин, за участю населення створена регіональне самоврядування штатів, рівноправне об'єднання штатів дозволило створити народну федерацію.

Вельми своєрідний федералізм був створений в Германії після об'єднання Бісмарком німецьких земель в 1870-1871 роках і створення Германської імперії. Була створена федерація монархій шляхом об'єднання швидше не населення, а правлячих кіл. Реально народ здійснював управління державою лише через рейхстаг шляхом загального рівного виборчого права. Всередині кожної держави - монархії населення подібного права не мало. У них зберігався класовий порядок виборів. Тому вирішення певного кола справ, що мають переважно або виключно місцевий інтерес, здійснювалося не народом, а монархом, подібно до абсолютизму. Крім того, кожен монарх був представлений в колегії монархів – союзній раді і брав участь у вирішенні загальноімперських справ.

При утворенні Германської імперії установлення всіх основних прямих податків залишалося прерогативою держав, що її склали (сучасних земель). Імперії було передано право встановлювати лише мита й загальноімперські податки на предмети споживання: тютюн, пиво, горілку, цукор, сіль. Закріплення права збору мит і акцизів поклало початок утворенню загального економічного простору. Надалі джерелом покриття загальних витрат були прибутки від поштового і телеграфного відомств та матрикулярні внески окремих земель. У 1890-і роки було введено гербові збори на цінні папери, векселі, гральні карти, у 1906 році – податок зі спадщини, у 1913 році – податок на майно й одночасно податок на приріст майна, з 1916 року Німеччина активно використовувала можливість прямого оподаткування. У грудні 1919 року, із затвердженням Імперських правил оподаткування, почалася найбільша податкова реформа, в результаті якої держава одержала виключне право стягування податків і управління ними.

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що в умовах значних податкових повноважень держав, що входили до складу імперії, самоврядування в Німеччині до початку ХХ сторіччя не існувало.

Справедливо, однак, що децентралізація влади, сильне місцеве самоврядування викликають побоювання відносно існування самої держави, її цілісності. Ці побоювання не будуть актуальними, якщо в державі існують конституційні гарантії, сильна судова влада, що здатна присікти незаконні дії.

Таблиця 2.1.

Розподіл бюджетних видатків і податків та збірів по рівнях влади в європейських країнах у 1892-1893 роках

Країна	Видатки бюджетів		Податки та збори	
	державного	місцевих	державні	місцеві
Прусія	81,6	18,4	66,1	33,9
Австрія	71,4	28,6	80,2	19,8
Італія	71,7	28,3	72,4	27,6
Франція	72,4	27,6	76,0	24,0
Велика Британія	57,3	42,7	64,8	35,2
Росія	90,3	9,7	85,5	14,5

Дані таблиці свідчать про досить значну централізацію бюджетних ресурсів. Найвища питома вага державного бюджету в загальному обсязі видатків консолідованого бюджету серед розвинутих європейських країн у 1892-1893 роках спостерігалася в Росії – 90,3%, в Прусії – 81,6%. Найвища питома вага видатків місцевих бюджетів у складі консолідованого бюджету спостерігалася в Великій Британії – 42,7%. Питома вага місцевих бюджетів ярко відображає рівень розвитку місцевого самоврядування: в Великій Британії найбільш розвинуте місцеве самоврядування, в Прусії та Росії – найменш.

Про рівень розвитку місцевого самоврядування свідчить також розподіл податкових повноважень по вертикалі державного управління. Найнижча питома вага місцевих податків і зборів в доходах консолідованого бюджету в 1892-1893 роках спостерігалась також у Росії. Середній рівень частки місцевих податків і зборів у доходах консолідованого бюджету серед розвинутих європейських країн був зафіксований в Австрії, Італії, Франції. Найбільший обсяг податкових повноважень місцева влада мала в Великій Британії та Прусії.

Таким чином взірцем розвитку місцевого самоврядування наприкінці ХІХ сторіччя була Велика Британія. Росія, навпаки, відзначилася найнижчим рівнем розвитку місцевого самоврядування, найменшими видатковими та податковими повноваженнями місцевої влади.

Що ж до Прусії, місцеве самоврядування було лише тільки в зародковому стані, не зважаючи на те, що питома вага місцевих податків та зборів була одні-

єю з найвищих серед розвинутих європейських країн. Після об'єднання Бісмарком німецьких земель в 1870-1871 роках і створення Німецької імперії була започаткована федерація монархій. Вона створена шляхом об'єднання швидше не населення, а правлячих кіл. Реально народ здійснював управління державою тільки через рейхстаг шляхом загального рівного виборчого права. У середині кожної держави - монархії населення подібного права не мало. У монархіях зберігається класовий порядок виборів. Тому рішення певного колу справ, що мають переважно або виключно місцевий інтерес, здійснювалося не народом, а монархом, подібно абсолютизму. Крім того, кожен монарх представлений в колегії монархів – союзній раді брав участь у рішенні загальноімперських справ.

При утворенні Германської імперії встановлення всіх основних прямих податків залишалося прерогативою держав, що її складали (сучасних земель). Імперії було передано право встановлювати лише мита й загальноімперські податки на предмети споживання: тютюн, пиво, горілку, цукор, сіль. Закріплення права збору мит і акцизів поклало початок утворенню загального економічного простору. Надалі джерелом покриття загальних витрат були прибутки від поштового і телеграфного відомств та матрикулярні внески окремих земель. У 1890-і роки було введено гербові збори на цінні папери, векселі, гральні карти, у 1906 році – податок зі спадщини, у 1913 році – податок на майно й одночасно податок на приріст майна, з 1916 року Німеччина активно використовувала можливості прямого оподаткування. У грудні 1919 року, із затвердженням Імперських правил оподаткування, почалася найбільша податкова реформа, в результаті якої держава одержала виключне право стягування податків і управління ними.

Розподіл основних бюджетних видатків між державною та місцевою владами в європейських країнах у 1892-1893 роках наведений в таблиці 2.2.

Дані таблиці свідчать, що в середньому по розвинутих європейських країнах переважно за рахунок місцевої влади фінансувалися засоби сполучення, освіта, наука, мистецтво, внутрішня безпека. З фінансування внутрішньої безпеки місцевою владою лідирують Велика Британія – 74,6%, Італія – 64,1% та Франція – 54,7%. Найбільша питома вага органів місцевого самоврядування з фінансування освіти, науки та мистецтва відмічалася в Австрії – 67,8%, Італії – 66,5%, Пруссії – 62,8%. Засоби сполучення переважно за рахунок місцевої влади фінансувалися у Великій Британії – 95,6%, Франції – 73,8%, в Австрії – 72,7%, в Італії – 69,1%. Також переважно за рахунок коштів місцевих бюджетів фінансування промислів відбувалося в Великій Британії – 80,8%, в Австрії – 63,9%. Загальне управління країною здійснювалось у більшій частині за рахунок коштів державних бюджетів розвинутих європейських країн. Так, середне арифметичне значення державних видатків склало 64,6% загальної суми видатків консолідованих бюджетів. Країнами, де спостерігалася найбільша питома вага видатків на загальне управління за рахунок коштів місцевої влади, є Австрія – 51,5% та Пруссія – 46,6%. Фінансування оборони в усіх країнах, які досліджуються, здійснювалося тільки за рахунок бюджетів центральних урядів.

Отже, за даними таблиці можна зробити висновок, що в 1892 - 1893 роках серед розвинутих країн не існувало досить чіткої тенденції розподілу повнова-

жень по рівнях влади з надання основних суспільних послуг. Проте досить упевнено можна говорити про те, що в кінці XIX сторіччя за рахунок державного бюджету виконувалася переважна частина загальнодержавних функцій, а переважно за рахунок місцевих бюджетів виконувалися функції місцевого значення.

Розподіл бюджетних видатків про рівнях влади в Росії в 1892 році представлений на рисунку 2.1. Дані рисунку свідчать про значну ступінь централізації бюджетних ресурсів майже по всіх основних напрямках бюджетних видатків. Серед місцевих видатків земські бюджети лідирують у фінансуванні загального управління (10,8% проти 6,3% загальних бюджетних видатків на загальне управління) та внутрішньої безпеки (26,1% проти 7,8%). Питома вага міських бюджетів перевищує земські бюджети в фінансуванні освіти, науки, мистецтва (25,4% проти 18,6% загального обсягу бюджетних видатків на фінансування освіти, науки та мистецтва), засобів сполучення (14,2% проти 10,0%) та промислів (18,0% проти 15,9%).

Таблиця 2.2.

Розподіл основних бюджетних видатків між державною та місцевою владами в європейських країнах у 1892-1893 роках, %

	Загальне управління	Внутрішня безпека	Освіта, наука, мистецтво	Засоби сполучення (за виключенням пошти, телеграфу, залізниці)	Промисли
Пруссія	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- пруська каса	43,0	56,1	36,8	43,4	50,8
- імперська	10,4	3,1	0,4	3,7	3,9
- місцеві каси	46,6	40,8	62,8	52,9	45,3
Австрія	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- державні видатки	48,5	52,4	32,2	27,3	36,1
- місцеві видатки	51,5	47,6	67,8	72,7	63,9
Італія	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- державні видатки	66,6	35,9	33,5	30,9	84,2
- місцеві видатки	33,4	64,1	66,5	69,1	15,8
Франція	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- державні видатки	61,0	45,3	55,3	26,2	92,4
- місцеві видатки	39,0	54,7	44,7	73,8	7,6
Велика Британія	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- державні видатки	75,3	25,4	69,8	4,4	19,2
- місцеві видатки	24,7	74,6	30,2	95,6	80,8
Росія	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
- державні видатки	82,9	66,1	56,0	75,8	66,1
- місцеві видатки	17,1	33,9	44,0	24,2	33,9
Середнє арифметичне					
- державні видатки	64,6	47,4	47,3	35,3	58,8
- місцеві видатки	35,4	52,6	52,7	64,7	41,2

В перші роки існування Радянської держави бюджетна система була побудована за територіальним принципом. За територіальним принципом була побудована відповідно і система місцевих бюджетів. В кожній територіальній одиниці були створені радянські місцеві органи влади, що мали свої бюджети. У той час територія була поділена на: губернії, повіти, міста, волості.

Створення місцевих бюджетів здійснювалося відповідно до Конституції РРФСР 1918 року, згідно положень якої бюджетна система складалася з державного та місцевих бюджетів.

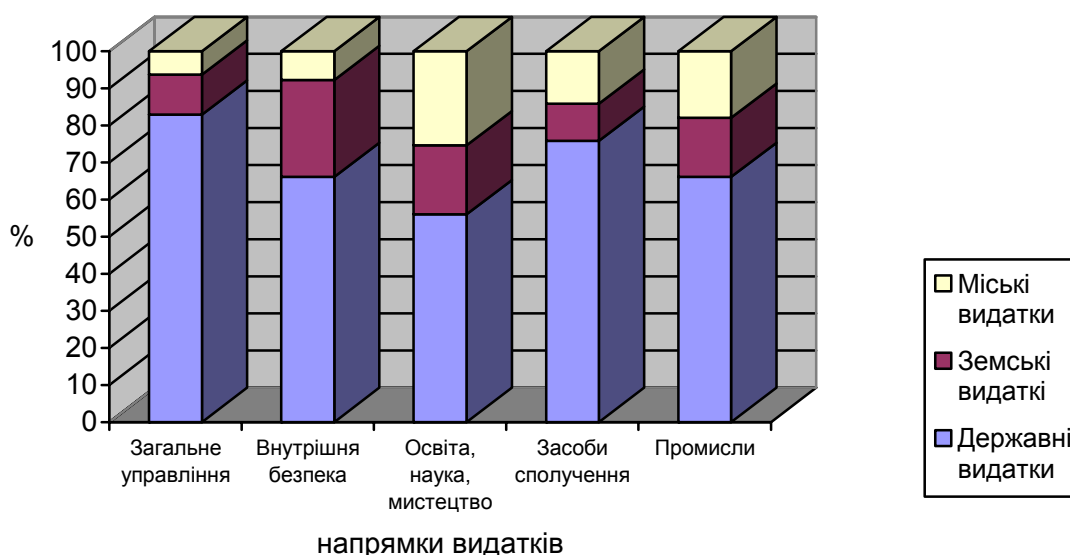


Рис. 2.1. Розподіл бюджетних витратків по рівнях влади в Росії в 1892 році

Відповідно до інструкції щодо прав та обов'язків Рад (прийнята в грудні 1917 року), на місцеві Ради покладалися управління та обслуговування місцевих справ: господарських, фінансових, культурних і освітянських. Встановлювалось, що у справах місцевого господарства місцеві Ради є самостійними. Було надано право місцевим Радам встановлювати податки та збори. Законодавчо було прийнято перелік місцевих податків для кожної адміністративно-територіальної одиниці, обсяги додаткового податку до державного прибуткового податку, що надходили до відповідних місцевих бюджетів, було надано право губернським, міським Радам та Радам повітів справляти надзвичайні тимчасові податки. Законодавчо також встановлювалися допомоги за рахунок ресурсів державного бюджету. Було регламентовано порядок витрачання бюджетних ресурсів.

Проте, бюджети місцевих органів влади затверджувалися вищестоящими органами влади (наприклад, бюджети міст, повітів затверджувалися губернськими (обласними) з'їздами Рад, а бюджети губернських (обласних) органів – ВЦВК та РНК). Це забезпечувало в період становлення молоді Радянської держави єдність побудови бюджетної системи, використання єдиних принципів і прийомів під час бюджетного прогнозування.

Вже в 1919 та 1920 роках місцеві бюджети надавалися для затвердження до центральної влади лише за умов обґрунтування отримання позик або допоміг до місцевих бюджетів з державного бюджету.

Проте, створенню місцевого самоврядування в країні завадила громадянська війна та іноземна інтервенція. Знецінення національної валюти, перехід до натуральних господарських відносин, націоналізація промисловості, скасування платних послуг тощо ставили місцеві бюджети в скрутне становище. Дохідна база місцевих бюджетів була майже ліквідована. Місцеві потреби фінансувалися за рахунок допоміг з державного бюджету. В 1919 – 1920 роках відбувається перерозподіл видатків з місцевих бюджетів до загальнодержавного бюджету. Зазначений перерозподіл нормативно затверджений рішенням ВЦВК від 18 червня 1920 року.

Декрет РНК від 22 серпня 1921 року „Про місцеві грошові кошти” виявився першим законодавчим актом, якій був націлений на відновлення місцевих бюджетів. Відповідно до зазначеної постанови щорічно встановлювалися процентні відрахування до губернських бюджетів від прямих загальнодержавних податків. Також було надано право губернським Радам установлювати надбавки до прямих загальнодержавних податків, а також вводити та стягувати місцеві податки та збори.

Так як в цей період кошти від місцевих органів влади, включаючи доходи комунальних підприємств, надходили до державного бюджету з закріпленням за місцевими виконкомами для задоволення місцевих потреб, діяльність місцевої влади була неефективною. Назріла необхідність прийняття в жовтні 1921 року декрету ВЦВК „Про заходи щодо упорядкування фінансового господарства”. Цей декрет скасував об’єднання загальнодержавного та місцевих бюджетів.

Наступним кроком було прийняття постанови „Про місцеві грошові кошти”, згідно якої за місцевими бюджетами закріплювались відрахування від деяких загальнодержавних податків та зборів і надбавки до них. Було надано право місцевій владі встановлювати місцеві податки та збори. Постановою також було визначено перелік місцевих видатків.

Відповідно до прийнятих законодавчих актів місцеві бюджети (губернські (обласні), міські, волосні, повітів) з 1922 року склалися окремо.

З метою збільшення ступеня самостійності місцевих бюджетів у 1922 році були прийняті постанови та декрети ВЦВК та СНК:

- серпнева постанова, що обмежувала передання місцевим органам влади додаткових видатків;

- декрет від 16 листопада, за яким за місцевими бюджетами закріплювались надходження від майна, підприємств і установ місцевого значення, встановлювались відрахування та надбавки до загальнодержавних податків і зборів.

В продовження розбудови системи місцевих бюджетів ЦВК СРСР у 1923 році були ухвалені положення:

- „Про майно місцевих Рад”, що визначило склад місцевого майна, права місцевої влади щодо керівництва ним;

- „Про кредитні операції місцевих Рад”, що визначило кредитні джерела місцевих коштів;

- „Тимчасове положення про місцеві фінанси” від 12 листопада 1923 року. Цим нормативним документом було визначено, що місцеві бюджети складаються по кожній адміністративно-територіальній одиниці окремо, що вони є самостійними. Визначена організація місцевих фінансів, визначені права та обов’язки центральних і місцевих органів влади щодо фінансових відносин, визначено перелік видаткових повноважень місцевої влади та закріплених доходів. Затверджувалося право місцевої влади встановлювати та справляти місцеві податки та збори на своїй території. Встановлено порядок фінансування місцевих бюджетів за рахунок загальнодержавних коштів. Тобто це положення в більшій мірі, ніж попередні нормативні документи, розглядало питання організації системи місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин.

Треба зазначити, що, не зважаючи на декларативну самостійність кожного рівня місцевих бюджетів, розподіл доходів та видатків між нижчестоящими місцевими бюджетами здійснювався за рішенням вищестоящого місцевого органу влади.

29 жовтня 1924 року ЦВК СРСР було прийнято нове „Тимчасове положення про місцеві фінанси”, що мало на меті збалансування місцевих бюджетів, удосконалення методів їхнього прогнозування, економію бюджетних коштів. Для цього була ліквідована система подвійного фінансування, субвенції замінили дотації, було скорочено перелік місцевих податків і зборів. Передбачалося збільшення відрахувань та надбавок до загальнодержавних податків і зборів. Це відчутно зменшило обсяг повноважень місцевої влади, посилило її залежність від рішень центральних органів влади.

Розподіл бюджетних ресурсів між рівнями місцевих бюджетів в СРСР у 1923/24 та 1925/26 бюджетних роках наведений на рисунку 2.2.

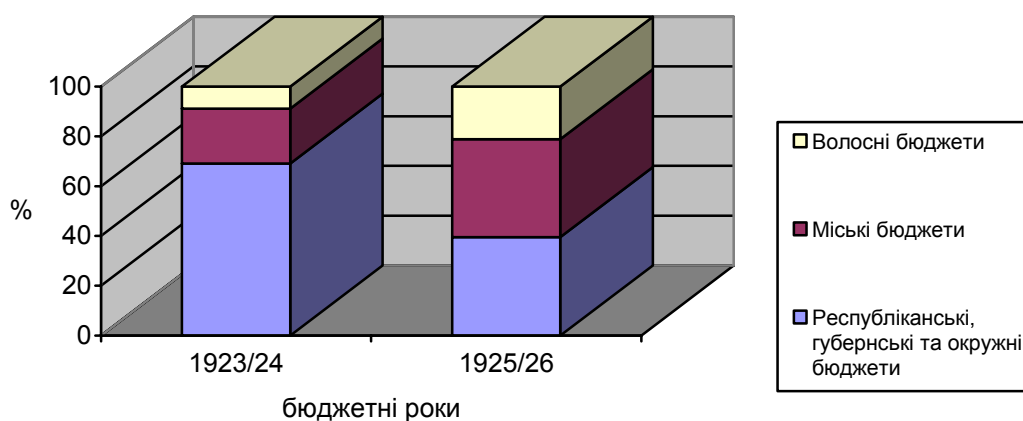


Рис. 2.2. Розподіл бюджетних ресурсів між рівнями місцевих бюджетів в СРСР у 1923/24 та 1925/26 бюджетних роках

За даними рисунку можна зробити висновок про посилення ролі міських та волосних бюджетів серед місцевих бюджетів. Так, у 1925/26 бюджетному році обсяг волосних бюджетів досяг 21,2% загального обсягу ресурсів місцевих бю-

джетів, що на 12,4 процентних пункти вище рівня 1923/24 бюджетного року. Міські бюджети збільшили свою питому вагу в бюджетних ресурсах місцевих бюджетів з 22,1% до 39,3% відповідно. Наведені дані є результатом становлення інституту місцевих бюджетів в СРСР. Метою розбудови місцевих бюджетів було створення місцевих бюджетів найнижчого рівня (головним чином волосних, районних, сільських) із значним обсягом бюджетних ресурсів, які мали підтримати економічний розвиток держави.

2.2. Розвиток місцевого самоврядування в сучасній Україні

Розвиток місцевого самоврядування в сучасній Україні почався з прийняттям Закону Української РСР "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" в 1990 році з подальшими змінами та доповненнями. На підставі статті 1 цього Закону місцеве самоврядування в Україні було визначено як територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази. Територіальну основу місцевого самоврядування становили сільрада, селище, місто. Органами місцевого самоврядування визначалися сільські, селищні, міські Ради народних депутатів.

Законом Української РСР "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" було поряд із місцевим самоврядуванням запроваджено регіональне самоврядування, яке визначалося як територіальна самоорганізація громадян для вирішення безпосередньо або через органи, які вони утворюють, питань місцевого життя в межах Конституції України та законів України. Територіальну основу регіонального самоврядування становили район та область.

Закон Української РСР "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" втратив чинність на підставі Закону № 280/97-ВР від 21.05.97р. «Про місцеве самоврядування в Україні».

Відповідно до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоврядування в Україні визначено як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Система місцевого самоврядування за новим Законом включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;

- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;
- органи самоорганізації населення.

Отже Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» регіональне самоврядування окремо не визначається, що на наш погляд є не досить вдалим рішенням.

Відповідно до вимог пункту 3 статті 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. В умовах сьогодення основою матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є доходи місцевих бюджетів, тому саме формуванню місцевих бюджетів останнім часом приділено багато уваги науковців та практиків.

Відповідно до положень статті 5 Бюджетного кодексу під місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування.

Тобто нарівні використовується термін „бюджети місцевого самоврядування” та термін „бюджети районів у містах”, хоча під бюджетами місцевого самоврядування визнаються бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань. У свою чергу зведений бюджет міста з районним поділом включає показники міського бюджету та бюджетів районів, що входять до його складу. Таким чином, на нашу думку, з метою усунення колізії у трактуванні складу місцевих бюджетів й бюджетів місцевого самоврядування у пункті 3, статті 5 Бюджетного кодексу слід внести такі зміни: вилучити слова „бюджети районів у містах”, так як вони вже входять до складу бюджетів місцевого самоврядування, відновити використання поняття республіканського бюджету Автономної Республіки Крим.

Також потрібно ввести до теорії та практики існування бюджету термін „бюджети регіонального самоврядування”, під яким би розуміли обласні та районні бюджети, так як визначення саме бюджетів цих рівнів відокремлено. Крім того, районні та обласні ради не мають власної фінансової бази, а, відповідно, обласні та районні бюджети не мають власних доходів. Слід підкреслити ще одну відмінність місцевого самоврядування від регіонального: останнє позбавлене власних виконавчих органів. Отже, органи регіонального самоврядування – це своєрідна суміш органів місцевого самоврядування і державної влади на місцях, яка виконує значну роль у посередництві міжбюджетних відносин. Хоча із введенням в дію Бюджетного кодексу України ця роль значно скоротилася. За весь період існування незалежної держави не відчувається збільшення ступеня самостійності органів місцевого самоврядування.

Згідно Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” заборонено втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними дохо-

дами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів (стаття 61).

Отже, ми бачимо на перший погляд декларативну незалежність органів місцевого самоврядування. Але, якщо проаналізувати більш детально, то можна зробити висновок, що існує достатня кількість виняткових випадків, передбачених цим та іншими законами, через які держава втручається у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів:

- перше протиріччя простежується в тому, що складання та виконання районних і обласних бюджетів здійснюється саме органами державної влади, а не власними виконавчими органами, які не створено;
- участь держави у формуванні доходів місцевих бюджетів через гарантування доходної бази, достатньої для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб. Проте, у випадках, коли доходи від закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, держава вилучає із місцевого бюджету до Державного бюджету частину надлишку в порядку, встановленому законом України „Про Державний бюджет України на поточний рік” (стаття 62);
- здійснення державного контролю за легітимним, доцільним, економним та ефективним витрачанням коштів та належним їх обліком. Тобто держава надає право органам місцевого самоврядування спочатку самостійно визначати напрями використання коштів їх місцевих бюджетів, але залишає за собою право вирішувати наскільки ефективно та економно вони витрачені. Тут виникає кілька запитань. По-перше, що це за критерії ефективності витрачання коштів місцевих бюджетів та ким вони і коли запроваджені. По-друге, чому саме органи державної влади повинні давати висновок наскільки ефективно витрачені кошти місцевих бюджетів і чому ефективність не визначається саме територіальними громадами сіл, селищ, міст – виборцями, реальними носіями влади;
- самостійність місцевих бюджетів завжди обмежувалась і продовжує обмежуватись і під час процесу затвердження їх бюджетів. Це обмеження було регламентовано Законом України „Про бюджетну систему України” та на сьогоднішній день Бюджетним кодексом України. Мова йдеться про існуючу залежність прийняття рішення про місцевий бюджет будь-якого рівня влади від затвердження рішення про місцевий бюджет вищого рівня влади або від ухвалення Закону України „Про Державний бюджет на поточний рік” стосовно положень щодо міжбюджетних відносин. Крім того, Законом України „Про Державний бюджет на поточний рік” можуть затверджуватись інші положення, що впливають на обсяги доходної частини місцевих бюджетів та на розміри видатків, які необхідно здійснити (наприклад, щорічному перезатвердженню підлягають ставки плати за землю). Отже, принцип самостійності органів місцевого самоврядування стосовно складання та затвердження місцевих бюджетів, який введено Законом України „Про місцеве самоврядування в Україні” реально діє із значними обмеженнями.

Таким чином, самостійність органів місцевого самоврядування обмежена протягом майже всіх етапів бюджетного процесу. Тому, вкрай необхідним є запровадження двох бюджетних процесів, що не збігаються в часі, з складання, розгляду, затвердження, виконання, контролю за виконанням та розгляду звітів про виконання окремо Державного та місцевих бюджетів з використанням позитивного досвіду зарубіжних країн, які використовують цю систему.

Так, наприклад, у США фінансовий рік центрального уряду охоплює період з 1 жовтня по 30 вересня, а кожен місцевий орган влади самостійно встановлює межі власного фінансового року. У Франції бюджет центрального уряду повинен бути обов'язково прийнятий до 31 грудня поточного року, а бюджет комуни – до 31 березня бюджетного року [174, с.64]. Використання системи одночасного здійснення двох бюджетних процесів дозволить органам місцевого самоврядування передбачувати особливості міжбюджетних відносин у наступному бюджетному періоді задовго до закінчення звітнього. Це позбавить органи місцевого самоврядування залежності у прийнятті рішень про місцеві бюджети від ухвалення Закону України „Про Державний бюджет України на поточний рік”.

Про недостатню фінансову самостійність органів місцевого самоврядування свідчать наочні дані, що наведені в таблиці 2.3. Динаміка структури бюджетної системи України за видатками бюджету в 1992 – 2008 роках дає підстави стверджувати, що не тільки законодавча база обмежує права місцевих органів влади (стосовно бюджетного процесу). Самостійність місцевих бюджетів протягом періоду існування незалежної держави підлягала постійному обмеженню через значну централізацію бюджетних ресурсів. За 17 років, з 1992 по 2008 рік питома вага ресурсів, що перерозподіляються через Державний бюджет зменшилася на 2,9 відсоткових пункти. У 2008 році через Державний бюджет було перерозподілено 59,3% бюджетних ресурсів країни. Відповідно, з місцевих бюджетів було профінансовано 40,7% видатків бюджету. За роки незалежності зменшилася питома вага бюджетів місцевого самоврядування у зведеному бюджеті країни. Взагалі, розподіл видатків між бюджетами залишався нестабільним, без вираження будь-якої тенденції.

Таким чином, органи місцевого самоврядування, як і колись, не мають реальної автономії, жорстко підпорядковані вищим органам влади та „Центру”, що унеможливує конкурентність між органами влади як по вертикалі, так і по горизонталі у політичній боротьбі за кожного свого виборця.

Слід вказати ще на одне протиріччя, що спостерігається з прийняттям Бюджетного кодексу в складі бюджетного устрою. Так, такі дефініції, як: бюджет Автономної Республіки Крим, бюджет області, бюджет району, бюджет міста, під якими розуміли зведені бюджети регіонів, використовувалися в Законі України „Про бюджетну систему України” редакції 1995 року (стаття 2). Бюджетним кодексом введені поняття зведений бюджет України, зведений бюджет Автономної Республіки Крим, зведений бюджет області, зведений бюджет району, зведений бюджет міста (стаття 6).

При цьому зведений бюджет Автономної Республіки Крим включає показники бюджету Автономної Республіки Крим, зведених бюджетів її районів та

бюджетів міст республіканського значення: термін „республіканський бюджет Автономної Республіки Крим” замінено на термін „бюджет Автономної Республіки Крим”, що не відповідає його складовим.

Таблиця 2.3

Динаміка структури бюджетної системи
України (за видатками) у 1992 – 2008 роках *

(%)

Види бюджетів	Роки						
	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2003
Державний бюджет	62,2	69,7	65,6	51,8	64,7	59,3	58,7
Місцеві бюджети, з них:	37,8	30,3	34,4	48,2	35,3	40,7	41,3
- Республіканській бюджет Автономної Республіки Крим, обласні й міські (міст Києва і Севастополя) бюджети	11,5	6,9	12,2	17,0	11,8	11,1	11,1
- районні бюджети	7,7	5,4	6,8	10,9	8,7	11,7	12,2
- бюджети місцевого самоврядування, у тому числі:	18,6	18,0	15,4	20,3	14,8	17,9	18,0
а) міські бюджети міст республіканського і обласного значення	15,5	15,2	12,5	17,2	12,0	15,4	15,1
б) міські бюджети міст районного значення	0,7	0,7	0,8	0,8	0,7	0,6	0,6
в) селищні бюджети	0,7	0,6	0,6	0,7	0,6	0,7	0,6
г) сільські бюджети	1,7	1,5	1,5	1,6	1,5	1,2	1,7

* [278] та даними Міністерства фінансів України

Продовження таблиці 2.3

Види бюджетів	Роки					Відхилення (+;-)	
	2004	2005	2006	2007	2008	2008 рік до 1992 року	2008 рік до 2007 року
Державний бюджет	62,1	63,3	58,7	57,6	59,3	-2,9	+1,7
Місцеві бюджети, з них:	37,9	36,7	41,3	42,4	40,7	+2,9	-1,7
- Республіканській бюджет Автономної Республіки Крим, обласні й міські (міст Києва і Севастополя) бюджети	10,2	9,4	11,1	11,6	10,6	-0,9	-1,0
- районні бюджети	9,5	9,7	10,2	10,9	10,7	+3,0	-0,2
- бюджети місцевого самоврядування, у тому числі:	18,2	17,6	16,6	19,9	19,4	+0,8	-0,5
а) міські бюджети міст республіканського і обласного значення	15,3	14,7	16,6	16,6	16,0	+0,5	-0,6
б) міські бюджети міст районного значення	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	-0,1	-
в) селищні бюджети	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7	-	-
г) сільські бюджети	1,7	1,8	2,1	2,0	2,1	+0,4	+0,1

Будь-які трансформації у системі міжбюджетних відносин, які проводяться і які ще тільки зазначені як необхідні, не дадуть, на нашу думку, очікуваних результатів. Справа в тому, що існуюча система місцевих бюджетів дуже громіздка й неефективна, що породжує сепаратизм у відносинах між її ланками. Так, запропонована вище схема подвійного бюджетного процесу зі складання Державного і окремо місцевих бюджетів вимагає завчасного визначення показників міжбюджетних відносин (інструментів, обсягів та напрямків), що ускладнюється кількістю бюджетів, вимагає значного часу на прийняття відповідних рішень.

Тому реформування інституту місцевого самоврядування в Україні повинно здійснюватись одночасно з реформою системи державного управління. Воно має будуватись на основі нового адміністративно-територіального устрою. При цьому важливим є вироблення ефективних критеріїв створення адміністративно-територіальної одиниці, які б передбачали існування економічно незалежних і відносно самодостатніх територій (з наявною достатньою власною матеріальною і фінансовою базою місцевого самоврядування) [72, 104-106, 111, 120, 123, 157, 217, 226, 227].

У зарубіжних країнах при визначенні розмірів територіальних громад зазвичай використовують встановлену мінімальну кількість населення [220, с.43]. Наприклад, у Данії при дослідженні оптимальних розмірів муніципалітетів використовувався критерій раціонального розташування об'єктів соціально-культурного призначення. Так, одна школа з метою найефективнішого використання праці вчителів, приміщення (матеріально-технічної бази) повинна вміщувати 5,5 тисяч чоловік [180, с.269]. Шарль Бланкарт наводить свої дані стосовно оптимальних масштабів адміністративно-територіальних одиниць залежно від виду суспільних благ. Так, для відкриття середньої загальноосвітньої школи оптимальним є населений пункт з кількістю жителів 20 тисяч осіб, для пожежної частини – 40 тисяч, для спортивного стадіону – 500 тисяч, для університету – близько 2 млн. осіб і т.д. [60, с.601].

З огляду на вищенаведене, першочерговим заходом, з метою покращення стану фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування повинно стати укрупнення територіальних громад сіл, селищ та міст.

Муніципальні реформи з укрупнення територій у другій половині минулого сторіччя були проведені у значній кількості Європейських держав. Серед них визначимо Великобританію, ФРН, Швецію, Данію, Нідерланди. Тоді як, економічну ефективність місцевого управління намагалися досягнути шляхом збільшення кількості адміністративно-територіальних одиниць, наприклад, у Франції. Взагалі, зарубіжний досвід показує, що в унітарних Європейських країнах досить різноманітний адміністративно-територіальний устрій із різною кількістю рівнів місцевих урядів.

Укрупнення так званих місцевих урядів звичайно покращує систему місцевого самоврядування, підвищує рівень життя населення недостатньо економічно розвинутих територіальних одиниць, що увійшли до складу більш розвинутих.

Із входженням до складу Радянського Союзу у 1922 році Українську республіку було поділено на 12 губерній; у 1925 році під час адміністративної реформи було створено 41 округ, а у 1933 році їх знову реорганізували у 15 областей. У 1936 році, після включення Західної України до складу СРСР, число областей збільшилось на шість. Після закінчення Великої Вітчизняної війни в результаті приєднання Буковини, Криму, реорганізації областей, їх кількість збільшилася до 25 [209, с.235].

Згідно даних Державного комітету статистики України, на 1 січня 2004 року територія України розподілена на Автономну Республіку Крим, 24 області, 490 районів, 887 селищ міського типу, 453 міста та 28,6 тисяч сільських населених пунктів. При цьому, не всі перелічені адміністративно-територіальні одиниці базового рівня мають свої ради народних депутатів та виконавчі органи. Так, на 1 січня 2003 року чисельність сільських рад народних депутатів склала 10 275. Тобто на сьогоднішній день зберігається старий адміністративно-територіальний устрій, що склався за часів Радянської влади, який не відповідає, як ми вже зазначали вище, вимогам економічної ефективності. До того ж кількість місцевих бюджетів приблизно у 2,5 рази менша, ніж чисельність адміністративно-територіальних одиниць. Отже, необхідність реформування адміністративно-територіального устрою з метою досягнення ефективності в діяльності місцевої влади історично вже назріла.

У зарубіжних країнах реформа адміністративно-територіального устрою та створення самодостатніх територіальних громад передували визначенню повноважень кожного рівня місцевого самоврядування [157, с.27]. В Україні ж, навпаки, зроблена спроба „приміряти” новий механізм міжбюджетних відносин на старий адміністративно-територіальний устрій, що віджив своє. Цей висновок підтверджується даним щодо чисельності наявного населення на 1 жовтня 2009 року по містах та районах Одеської області, які наведені в додатку П.

Так, ми можемо зробити висновок про неадекватну чисельність населення районів області, коли амплітуда коливань знаходиться у межах від 0,71% до 3,95% населення області, тобто у 5,6 рази. Кількість районів Одеської області, чисельність населення яких не перевищує 1% населення області (23,9 тис. чоловік) складає 4, або 15,4% від кількості районів. Кількість районів, у яких питома вага населення знаходиться в межах від 1% до 2% загальної кількості населення області складає 14 районів, або 53,8% їхньої кількості.

З огляду на вищенаведене необхідно зробити висновок про існування основної умови успішності подальших реформ міжбюджетних відносин – проведення реформи адміністративно-територіального устрою, який би передбачав:

- укрупнення територіальних громад сіл, селищ та міст у територіальні громади з чисельністю населення не менше, ніж 5 тисяч чоловік з урахуванням структури населення та раціонального розташування об'єктів соціально-культурного призначення, а також з урахуванням інших вимог формування самодостатніх сільських територіальних громад. Оскільки в середньому по Україні сільська громада налічує близько 1,5 тисяч населення [157, с.26], то тільки через укрупнення сільських громад їх чисельність повинна скоротитись більш, ніж у тричі;

- зміну принципів районування територій. Райони повинні об'єднувати територіальні громади, чисельність населення яких не повинна бути менше 3% населення області. Таким чином, кількість районів Одеської області повинна скоротитися з 26 до 11 районів. Укрупнення районів області також необхідно проводити з урахуванням усіх вимог для створення найбільш незалежних та повноцінних органів регіонального самоврядування;
- збільшення кількості міст обласного підпорядкування. До цієї категорії слід віднести міста, які мають чисельність населення понад 15 тисяч осіб. Так, в Одеській області кількість міст обласного підпорядкування має зрости з 7 до 14 міст.

При проведенні реформи адміністративно-територіального устрою слід також керуватись міжнародними документами, які ратифіковані Україною. Так, Європейською Хартією місцевого самоврядування закріплені положення, які захищають територіальні розмежування органів місцевого самоврядування, та регламентують необхідність встановлення відповідності адміністративних структур і коштів завданням органів місцевого самоврядування [108].

Захист територіальних розмежувань відповідно до вимог статті 5 Хартії, зобов'язує державну владу під час будь-яких змін місцевих територіальних розмежувань попередньо проводити консультації із відповідними органами місцевого самоврядування, можливо, там, де це дозволяє закон, шляхом проведення референдуму. А місцеві органи влади повинні мати можливість шляхом дотримання більш загальних законодавчих положень власноруч визначати свої внутрішні адміністративні структури з тим, щоб вони відповідали місцевим потребам і забезпечували ефективне управління (пункт 1 статті 6).

Таким чином, реформування адміністративно-територіального устрою повинно бути направлене на посилення матеріальної та фінансової основ місцевого самоврядування; на збільшення чисельності саме територіальних громад, бюджети яких безпосередньо взаємодіють з Державним бюджетом; на спрощення побудови бюджетної системи країни і, відповідно, системи міжбюджетних відносин. Остання повинна бути чітка, прозора та стабільна, уникати зайвих грошових потоків та обмеження ініціатив органів місцевого самоврядування вищими органами, або органами державної влади.

2.3. Історичні процеси формування міжбюджетних відносин в Україні

Процес створення системи місцевих бюджетів, розподіл доходів та видатків між рівнями бюджетної системи, а також адміністративно-територіальний устрій в кожній республіці мав свої особливості, що були пов'язані з економічним, соціальним, культурним, історичним розвитком.

Розподіл доходів і видатків за видами місцевих бюджетів УРСР у 1924/25 бюджетному році наведена на рисунку 2.3.

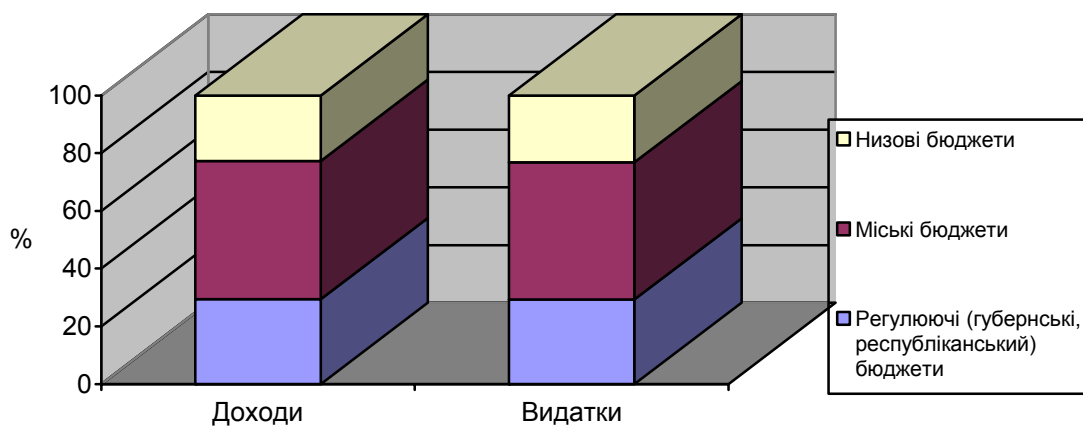


Рис. 2.3. Розподіл доходів і видатків між рівнями місцевих бюджетів УРСР у 1924/25 бюджетному році

*[134, с.76]

Показники розподілу доходів та видатків між рівнями місцевої влади в УРСР свідчать, що найбільша питома вага бюджетних ресурсів місцевих бюджетів перерозподіляється через міські бюджети. Їх частка в доходах склала 47,9% загального обсягу доходів місцевих бюджетів, а в видатках 47,5% загального обсягу видатків місцевих бюджетів. Ці показники значно перевищують середні по СРСР.

Динаміка структури доходів місцевих бюджетів у 1922/23 – 1925/26 роках наведена в таблиці 2.4.

Таблиця 2.4

Динаміка структури доходів місцевих бюджетів у 1922/23 – 1925/26 бюджетних роках*

(%)

Доходи	1922/23	1923/24	1924/25	1925/26
Всього доходів	100,0	100,0	100,0	100,0
в тому числі:				
доходи від місцевого господарства	47,9	54,9	52,6	48,5
відрахування від державних податків і доходів	16,7	17,0	17,5	16,1
надбавки до державних податків і мита	21,2	20,6	16,9	18,0
інші доходи (дотації, позики, допомоги)	14,2	7,5	13,0	17,4
з них грошові допомоги за рахунок загальнодержавних коштів	2,3		6,0	8,2

*[286, с. 39]

Дані таблиці свідчать про суттєву власну доходну базу місцевих бюджетів. Так, у 1925/26 бюджетному році питома вага доходів від місцевого господарства склала 48,5% загальної суми доходів місцевих бюджетів, що на 4,1 процентних пункти нижче рівня попереднього бюджетного року та на 6,4 процентних пункти нижче рівня 1923/24 бюджетного року, коли частка власних доходних джерел була найвища. Суттєво не змінилася питома вага відрахувань від державних податків і доходів. У 1925/26 бюджетному році вона склала 16,1%, що на 0,6 процентних пункти нижче рівня 1922/23 бюджетного року та на 1,4 процентних пункти – рівня попереднього бюджетного року. Більш швидкий темп зменшення питомої ваги в доходах місцевих бюджетах відбувався щодо надбавок до державних податків і мита. В 1925/26 бюджетному році їхня частка знизилася до 18,0% або на 3,2 процентних пункти відносно 1922/23 бюджетного року. Відповідно збільшилася частка допоміг за рахунок загальнодержавних коштів: з 2,3% загального обсягу доходних джерел місцевих бюджетів до 8,2%, або в 3,6 рази.

У 1924 році Положенням „Про бюджетні права Союзу РСР та союзних республік, що входять до його складу”, відповідно до прийнятої Конституції СРСР, визначено склад єдиного державного бюджету СРСР: загальносоюзний бюджет та державні бюджети союзних республік [134, с. 77]. Тобто місцеві бюджети входили до складу державних бюджетів союзних республік.

Нове „Положення про місцеві фінанси” ухвалено ЦВК СРСР 25 квітня 1926 року. Ним закріплювалися за місцевими бюджетами видатки та доходи, склад, ставки та порядок стягнення місцевих податків та зборів, тверді розміри процентних відрахувань від загальнодержавних податків та зборів, визначався порядок передачі видатків між рівнями влади, затверджувався механізм бюджетного регулювання тощо. Республікам, що входили до складу СРСР, були надані повноваження щодо: надання права адміністративно-територіальним одиницям на самостійний бюджет, розподілу доходів і видатків між рівнями місцевих бюджетів, регулювання їхніх дохідних потенціалів, надання субвенцій тощо. Надані повноваження кожна республіка реалізувала через прийняття власних положень про місцеві фінанси.

В зв'язку з індустріалізацією економіки та швидким зростанням міст постановою ЦВК СРСР 3 лютого 1928 року були затверджені „Основні положення про організацію в Союзі РСР міських Рад”. Відповідно до цих положень кожне місто та робітниче селище повинно мати свою Раду із самостійним бюджетом, який є складовою частиною єдиного губерньського (обласного) бюджету. За міськими радами закріплювалися підприємства, земля та майно міського значення. Міським Радам було надано право встановлювати місцеві податки та збори, надбавки до них. Була запроваджена передача об'єктів соціально-культурного призначення з балансів підприємств на фінансування з міських бюджетів.

У лютому 1930 року ЦВК СРСР прийняв постанову „Основні положення про організацію сільських Рад в Союзі РСР”, згідно чого сільські Ради також мали самостійні бюджети із закріпленням за ними видаткових повноважень та доходних джерел. Зазначена постанова дозволила сільським радам складати повноцінні бюджети.

З метою більш чіткого визначення повноважень районів ЦВК та СНК СРСР у жовтні 1930 року ухвалили „Основні положення про районні з'їзди Рад і районні виконавчі комітети”, у яких були визначені фінансові, майнові та бюджетні права районних Рад.

Згідно постанови ЦВК та СНК СРСР від 2 вересня 1930 року була проведена реформа податкового законодавства. Основні зміни торкалися зменшення кількості податків, у тому числі шляхом їхнього об'єднання, запровадження нових більш ефективних видів податків. Завдяки податкової реформи відбулось спрощення оподаткування економіки та посилення доходної частини місцевих бюджетів. Була запроваджена практика відрахувань від загальнодержавних податків у твердих сумах. Крім того, відбувалося жорстке бюджетне вирівнювання в вигляді прямих стягнень.

Відповідно до проведеної реформи до місцевих бюджетів надходили:

- відрахування від прибутку державних підприємств та організацій місцевого значення;
- податок на надприбуток;
- прибутковий податок з кооперативних підприємств і організацій місцевого значення;
- єдиний сільськогосподарський податок;
- прибутковий податок з приватних осіб;
- промисловий податок з приватних підприємств і промислів;
- частка податку з обороту тощо.

Серед місцевих податків і зборів діяли: збір з рахунків, збір з вантажів, курортний збір, збір зі стічних вод, податок з відвідувачів публічних видовищ, реєстраційний збір тощо.

Податкова реформа 1930 року не привела до остаточного розподілу доходних джерел між рівнями бюджетної системи. Зміни в складі закріплених та регулюючих доходів місцевих бюджетів відбувалися щорічно, в тому числі відповідно до змін у видаткових повноваженнях рівнів місцевої влади. Крім того, союзним республікам було делеговано право розподіляти доходні джерела між республіканськими та місцевими бюджетами.

Так, згідно постанови уряду СРСР від 21 грудня 1931 року „Про республіканські та місцеві бюджети”, було посилено роль низових бюджетів внаслідок перерозподілу закріплених доходів між ланками бюджетної системи. Вилучення з місцевих бюджетів і дотації були частково замінені процентними відрахуваннями від регулюючих доходів.

Зазначені висновки підтверджуються даними таблиці 2.5. Найбільша питома вага доходів від місцевого господарства серед загального обсягу доходів місцевих бюджетів спостерігалася одразу після проведення податкової реформи. Так, у 1931 бюджетному році частка доходів від місцевого господарства склала 70,5%, що перевищує показники 1926/27 бюджетного року на 24,7 процентних пункти, 1933 року – на 22,2, а 1936 року – на 44,3 процентних пункти. Не зважаючи на значне збільшення частки доходів від місцевого господарства, добре простежується тенденція до зменшення питомої ваги доходів від місцевих підприємств і майна: від 27,9% до 11,7% доходів місцевих бюджетів.

Таблиця 2.5

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

(%)

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

*[286, с. 54, 66]

Зменшення частки власних та закріплених доходів місцевих бюджетів після 1931 року компенсувалося зростанням питомої ваги регулюючих доходів. Так, питома вага відрахувань від загальнодержавних податків і доходів у 1936 бюджетному році склала 58,7%, що на 51,9 процентних пункти, або в 8,6 рази перевищило рівень 1931 року та на 27,1 процентних пункти перевищило рівень 1933 бюджетного року.

Частка дотацій, субвенцій, допоміг і позик у доходах місцевих бюджетів як до податкової реформи, так і після неї набула тенденцію до скорочення: у 1928/29 бюджетному році вона склала 8,3%, що на 6,1 процентних пункти нижче рівня 1926/27 бюджетного року; в 1936 році частка трансфертів і позик дорівнювала 5,4% доходів місцевих бюджетів, що на 9,3 процентних пункти, або в 2,7 рази нижче рівня 1931 бюджетного року.

Розподіл доходів від місцевого господарства (власних та закріплених) по рівнях бюджетної системи наведено на рисунку 2.4.

За даними рисунку можна зробити висновок, що лише міські бюджети в достатній мірі були забезпечені власними та закріпленими доходними джерелами. Помітна тенденція до збільшення частки доходів від місцевого господарства в республіканських бюджетах автономних республік, крайових та обласних бюджетах: з 12,6% загального обсягу доходів від місцевого господарства у 1929/30 бюджетному році до 18,3% у 1936 бюджетному році. Була також збільшена частка власних та закріплених доходів у районних бюджетах з 9,3% до 15,1%.

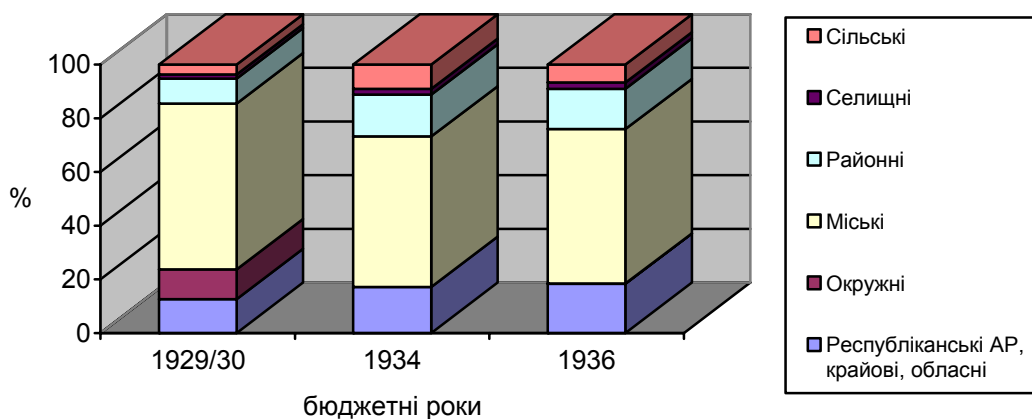


Рис. 2.4. Розподіл доходів від місцевого господарства між рівнями місцевих бюджетів СРСР у 1929/30 - 1936 роках

*[134, с. 85]

Розподіл видатків місцевих бюджетів між рівнями місцевих бюджетів у 1929/30 – 1950 бюджетних роках наведений на рисунку 2.5.

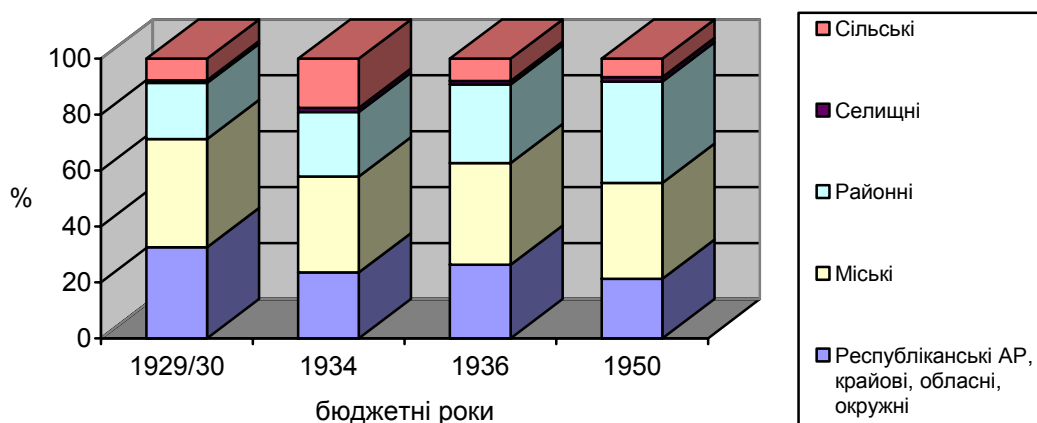


Рис. 2.5. Розподіл бюджетних ресурсів між рівнями місцевих бюджетів СРСР у 1929/30 - 1950 роках

За даними рисунку можна зробити висновок, що найбільшу питому вагу в видатках місцевих бюджетів займають видатки міських бюджетів. Так, у 1936 році їхня питома вага досягла 36,3%, що на 2,0 процентних пункти вище рівня 1934 бюджетного року, але на 2,3 процентних пункти нижче рівня 1929/30 бюджетного року. В 1950 році питома вага міських бюджетів досягла рівня 34,4% видатків місцевих бюджетів. Значну питому вагу займали районні бюджети, що стали виконувати значну роль з бюджетного регулювання нижчестоящих бюджетів. Завдяки цьому їхні бюджетні ресурси збільшилися з 20,1% у 1929/30 бюджетному році до 28,2% у 1936 бюджетному році та до 36,2% у 1950 бюджетному році. Частка видатків республіканських автономних республік, крайових, обласних і окружних бюджетів у загальному обсязі видатків місцевих бюджетів

зазнала зменшень, але залишилась досить високою також з метою здійснення ролі бюджетного регулювання місцевих бюджетів. Питома вага сільських та селищних бюджетів не зазнала суттєвих змін, не враховуючи стрімкого тимчасового зростання частки сільських бюджетів у 1934 році.

Це свідчить про нестійку доходну базу місцевих бюджетів, у яких структура власних, закріплених і регулюючих доходів зазнавала постійних змін. Зміни торкалися також розподілу видаткових повноважень по вертикалі місцевої влади та управління.

Взагалі, питома вага місцевих бюджетів у 1934 році склала 18% загального обсягу ресурсів державного бюджету, а в 1936 році цей показник збільшився до 22%.

У 1936 році було прийнято нову Конституцію СРСР, відповідно до статті 14 якої до складу бюджетної системи входили три ланки: союзний бюджет, республіканські бюджети та місцеві бюджети. Статтею 96 Конституції всім Радам депутатів трудящих було надане право встановлювати місцеві бюджети.

Верховна Рада СРСР державний бюджет на 1938 рік затвердила з показниками місцевих бюджетів. З цього року місцеві бюджети щорічно затверджувалися в складі державного бюджету СРСР. При цьому обсяг кожного республіканського та місцевих бюджетів визначався окремо по кожній з республік. Одночасно затверджувалися обсяги бюджетного вирівнювання: розміри відрахувань від загальнодержавних податків і доходів, обсяги дотацій і субвенцій.

Динаміка структури доходів місцевих бюджетів СРСР у 1940 – 1965 роках наведена в таблиці 2.6.

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

Зменшення частки доходів від місцевих джерел у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів було пов'язано з багатьма змінами в податковому законодавстві, серед яких:

- зміни в оподаткуванні колгоспників відповідно до Закону „Про сільськогосподарський податок” від 1953 року;
- у 1958 році скасовано патентний збір з торгово-промислових підприємств кооперативних систем і податок з нетоварних операцій;
- звільнення від сплати ряду масових культурно-освітнянських установ від податку з доходів від демонстрації фільмів;
- з 1961 року скасовані податок з будівель і земельна рента з державних підприємств.

Таблиця 2.6

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

(%)

Доходи	1940	1946	1950	1955	1960	1965
Всього доходів	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
в тому числі:						
доходи від місцевих джерел	37,7	39,4	29,0	40,9	34,3	23,7
з них:						
платежі з прибутку	17,9	11,5	10,7	17,6	18,1	12,9
відрахування від державних податків і доходів	44,9	53,6	66,9	52,8	51,8	61,8
з них:						
податок з обороту	18,1	-	26,7	21,6	29,6	38,4
державні податки з населення	-	-	21,8	15,0	15,1	15,1
дотації, допомоги, позики, субвенції	12,9	7,0	4,1	6,3	13,9	14,5
з них:						
дотація із державних бюджетів і фондів регулювання союзних республік	4,3	7,0	1,1	0,7	1,1	2,2
кошти, отримані з республіканських бюджетів	3,6	-	3,0	5,6	12,8	12,3
Інші доходи	4,5	-	-	-	-	-

*[286, с. 77, 84, 97]

Зменшення надходжень платежів з прибутку підприємств відбулось через реорганізацію управління промисловими об'єктами (відбувались численні зміни в підпорядкуванні підприємств, ліквідація частини малих підприємств).

Зменшення питомої ваги доходів від місцевих джерел в доходах місцевих бюджетів компенсувалося збільшенням частки відрахувань від державних податків і доходів, а також від міжбюджетних трансфертів. Зростання частки відрахувань від державних податків і доходів відбулось з 44,9% доходів місцевих бюджетів у 1940 році до 61,8% у 1965 році, або на 37,6%. Основним регулюючим податком був податок з обороту, частка якого в доходах місцевих бюджетів у 1965 році склала 38,4%, що на 20,3 процентних пункти, або в 2,1 рази, вище рівня 1940 року.

Відсотки відрахувань від державних податків і доходів підлягали щорічним змінам. Це ставило місцеві бюджети в значну залежність від прийняття рішень вищестоящими органами влади щодо міжбюджетних відносин. Крім того, ухвалення державного бюджету відбувалося на початку нового бюджетного року. Це вимагало перерахунку та додаткового перерозподілу доходів, що надійшли до бюджетів відповідно минулорічних нормативів відрахувань.

Структура доходів місцевих бюджетів УРСР за 1940 – 1958 роки наведена в таблиці 2.7.

Таблиця 2.7

Структура доходів місцевих бюджетів УРСР за 1940 – 1958 роки*
(%)

Доходи	1940	1950	1958
Доходи від підприємств і майна, що підпорядковані місцевим Радам	15,0	8,2	19,7
Місцеві податки і збори, прибутковий податок з кооперації, інші	22,4	14,9	16,8
Відрахування від загальнодержавних податків та неподаткових доходів	52,1	71,5	54,8
у т.ч.:	19,5	29,5	17,1
- відрахування від податку з обороту			
Інші доходи	6,6	3,1	4,3
Кошти, що одержані з республіканського бюджету	3,9	2,3	4,4
Всього доходів	100,0	100,0	100,0

*[181, с.10.]

Частка надходжень від місцевих джерел до місцевих бюджетів УРСР за 1940-1958 роки приблизно відповідає аналогічному загально радянському показнику за відповідні роки (крім 1950 року, коли надходження від місцевих джерел до місцевих бюджетів УРСР склали 23,1%, а до місцевих бюджетів СРСР 29,0%).

Частка відрахувань від загальнодержавних податків та неподаткових доходів до місцевих бюджетів УРСР у 1940-1958 роках перевищує за відповідні роки частку відрахувань від регулюючих доходів до місцевих бюджетів СРСР: 52,1% проти 44,9% у 1940 році, 71,5% проти 66,9% у 1950 році, 54,8% у 1958 році проти 52,8% у 1955 році.

Розподіл бюджетних видатків між рівнями бюджетної системи в СРСР до Великої Вітчизняної війни та після неї наведено в таблицях 2.8 та 2.11 .

Виходячи з даних таблиці 2.8 ми можемо відстежити досить значну централізацію бюджетних ресурсів упродовж 1940 – 1955 років. До Великої Вітчизняної війни, в мирному 1940 році в союзному бюджеті було сконцентровано 75,8% видатків бюджетів всіх рівнів. Після Великої Вітчизняної війни в 1946 році за рахунок союзного бюджету здійснювалось 79,5% всіх бюджетних видатків. Кризове становище економіки країни вимагає та виправдовує значну централізацію бюджетних ресурсів, яка спостерігалася й у 1955 році: за рахунок союзного бюджету фінансувалося 73,9% потреб держави в бюджетних ресурсах. Зменшення частки союзного бюджету в бюджетних видатках у 1955 році порівняно з 1946 роком на 5,6 процентних пункти дозволило збільшити питому вагу республіканських бюджетів з 6,3% до 11,6%, а місцевих бюджетів з 14,1% до 14,5% відповідно.

В 1965 році відбулось найбільш відчутне в історії СРСР зменшення частки союзного бюджету в видатках бюджетів усіх рівнів – до 42,5%, або на 31,4 процентних пункти порівняно з 1955 роком. Відповідно відбулось збільшення питомої ваги республіканських бюджетів до 36,7%, або на 25,1 процентних пункти, та місцевих бюджетів до 20,8%, або на 6,3 процентних пункти.

Таблиця 2.8

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

(%)

Бюджети	1940	1946	1955	1965
Обсяг державного бюджету (видатки) – всього	100,0	100,0	100,0	100,0
в тому числі:				
союзний бюджет	75,8	79,5	73,9	42,5
бюджети союзних республік	24,2	20,5	26,1	57,5
з них:				
республіканські бюджети	7,0	6,3	11,6	36,7
місцеві бюджети	17,2	14,1	14,5	20,8

*[286, с. 18]

Розподіл видатків між видами місцевих бюджетів УРСР у 1950-1968 роках наведено в таблиці 2.9.

Таблиця 2.9

Розподіл бюджетних видатків між видами місцевих бюджетів УРСР у 1950-1968 рр.**

(%)

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

**[182, с. 383]

В загальному обсязі бюджетних видатків місцевих бюджетів найбільшу питому вагу протягом 1950 – 1968 років займали міські та районні бюджети. Так, у 1968 році частка міських бюджетів у видатках місцевих бюджетів УРСР склала 41,9%, що на 14,9 процентних пункти перевищує рівень 1950 року. Частка районних бюджетів у 1968 році склала 32,7%, що на 8,6 процентних пункти

нижче рівня 1950 року. Найнижчу питому вагу в видатках місцевих бюджетів займають сільські та селищні бюджети: 1,0 – 2,8% та 4,4 – 5,9% відповідно.

Слід зазначити, що протягом 60-х років розмежування бюджетних видатків між місцевими бюджетами в УРСР було досить стабільним, проте воно значно відрізняється від показників 1950 року.

Після Великої Вітчизняної війни, як переконливо доводять показники доходів і видатків місцевих бюджетів СРСР, які наведені в таблицях 2.6 та 2.8, рисунку 2.5, відбувався процес значного перерозподілу коштів між ланками бюджетної системи. Тобто склад та обсяг доходів і видатків кожного рівня місцевих бюджетів був досить нестабільним. Ця практика ставила органи місцевої влади в залежність від централізованих рішень, не спонукала їх до пошуку додаткових бюджетних ресурсів і ефективного та економного витрачання бюджетних коштів.

В цей час бюджетне законодавство було поновлено Законом СРСР „Про бюджетні права Союзу РСР і союзних республік” 1959 року. Законом були впроваджені нові положення щодо порядку складання, розгляду, затвердження та виконання державного бюджету СРСР.

Відповідно до положень Закону до складу державного бюджету СРСР входили:

- союзний бюджет,
- державні бюджети союзних республік,
- бюджет державного соціального страхування.

До складу державних бюджетів союзних республік входили:

- республіканські бюджети союзних республік,
- державні бюджети автономних республік,
- місцеві бюджети.

В свою чергу місцеві бюджети включали: крайові, обласні, бюджети автономних областей, окружні, районні, міські, селищні, сільські бюджети.

Законом було встановлено право кожної Ради на самостійний бюджет. Відповідно союзні республіки та місцеві Ради ухвалили власні законодавчі та нормативні акти про бюджетні права, що розмежовували видатки та доходні джерела між видами бюджетів (в Україні прийнято Закон УРСР від 30 червня 1960 року „Про бюджетні права Української РСР і місцевих Рад депутатів трудящих”, що визначив порядок складання, розгляду, затвердження, виконання і складання звіту про виконання місцевих бюджетів, затвердив склад доходів і видатків місцевих бюджетів).

Отже, декларативна самостійність місцевих бюджетів на практиці супроводжувалася жорстким підпорядкуванням вищестоящим органам влади, нестабільними джерелами доходів місцевих бюджетів, постійними змінами в обсязі видаткових повноважень місцевих органів влади будь-якого рівня.

Слід також вказати на негативний досвід створення в більшості країв, областей і районів двох самостійних бюджетів: промислового та сільського із власними самостійними фінансовими органами. Зазначена реорганізація деяких місцевих бюджетів і фінансових органів була пов’язана із рішенням Пленуму

ЦК КПРС у листопаді 1962 року. Створення двох бюджетів призвело до виникнення протиріч між ними, особливо стосовно доходних джерел.

Згодом, відповідно до постанов ЦК КПРС „Про покращення роботи сільських і селищних Рад” (березень 1967 року) і Ради Міністрів СРСР „Про заходи щодо укріплення матеріально-фінансової бази сільських і селищних Рад депутатів трудящих” (14 березня 1968 року), Указу Верховної Ради СРСР „Про основні права та обов’язки сільських і селищних Рад депутатів трудящих” (8 квітня 1968 року), сільські та селищні Ради отримали права затверджувати свої бюджети і звіти про їхнє виконання, змінювати цільовий напрямок бюджетних коштів на інший, розпоряджатися бюджетними ресурсами, що додатково отримані під час виконання бюджету, в тому числі за рахунок економії бюджетних коштів або за рахунок перевиконання плану по доходах. Аналогічні права були надані районним та міським Радам (відповідно до указів Верховної Ради СРСР „Про основні права та обов’язки районних Рад депутатів трудящих” і „Про основні права та обов’язки міських і районних в містах Радах депутатів трудящих”, прийнятих на виконання постанови ЦК КПРС від 5 березня 1971 року „Про заходи щодо подальшого покращення роботи районних і міських Рад депутатів трудящих”). Зазначені законодавчі акти розширили права відповідних Рад та відчутно укріпили їх матеріально-фінансову базу. Крім того, в їхньому підпорядкуванні збільшилася кількість підприємств, у тому числі промислових.

З 1973 року ситуація змінилася на протилежну: підприємства та організації були переведені на підпорядкування до вищестоящого рівня влади (в основному до обласних Рад, вплив яких на процес матеріального виробництва та соціально-культурний розвиток значно збільшився наприкінці 70-х – на початку 80-х років). Це сприяло зменшенню доходної бази бюджетів низового рівня та районних бюджетів від місцевих джерел.

Зміни в підпорядкованості підприємств та бюджетних установ здійснювалися, як ми вже зазначали вище, постійно, протягом всього періоду існування СРСР, навіть у середині бюджетного року. Це вимагало постійного пошуку компенсаційних джерел внаслідок переданих доходів, переданої бази оподаткування, перерозподілу видатків.

Динаміка структури доходів місцевих бюджетів СРСР у 1970 – 1985 роках наведена в таблиці 2.10.

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

В складі регулюючих доходів частка податку з обороту в доходах місцевих бюджетів зменшилася в 1985 році порівняно з 1970 роком на 8,5 процентних пункти. Проте частка відрахувань від державних податків з населення в 1985

році досягла рівня 20,9%, що на 3,4 процентних пункти вище рівня 1970 року та на 1,0 процентних пункти вище рівня 1980 року. До місцевих бюджетів у складі регулюючих доходів надходили платежі з прибутку підприємств республіканського та союзного підпорядкування.

Таблиця 2.10

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

(%)

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

*[286, с. 110]

За період, що досліджуються також відбулося збільшення частки міжбюджетних трансфертів з 9,8% у 1970 році до 12,3% у 1985 році, або на 2,5 процентних пункти.

Розподіл доходів консолідованого бюджету УРСР між республіканським та місцевими бюджетами в 1975 – 1990 роках наведений на рисунку 2.6.

За даними рисунку можна зробити висновок, що протягом 1975- 1985 років спостерігалися коливання питомої ваги республіканського бюджету від 62,4% до 65,2% загального обсягу доходів консолідованого бюджету УРСР. У 1990 році питома вага республіканського бюджету скоротилася до 54,9%.

Наведені дані свідчать про значну централізацію доходів у республіканському бюджеті в УРСР, яка на початку 90-х років ХХ сторіччя дещо зменшилася.

Крім того, незначний обсяг бюджетних ресурсів, який надходив до місцевих бюджетів складався переважно за рахунок регулюючих доходів та міжбюджетних трансфертів. Це не стимулювало органи місцевої влади сприяти збільшенню доходів власних та вищестоящих бюджетів, вони лишалися лише виконавцями центральних директив.

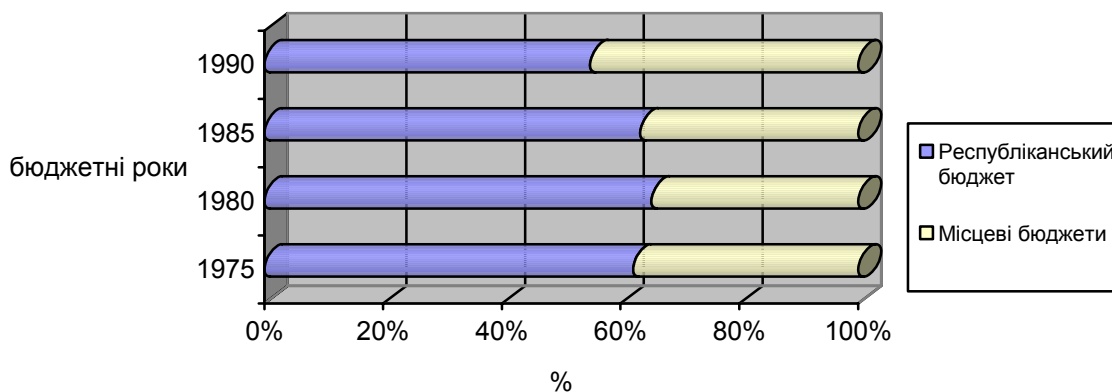


Рис. 2.6. Розподіл доходів консолідованого бюджету УРСР між республіканським та місцевими бюджетами в 1975 - 1990 роках*

*[209, с. 248]

Збереження значної централізації влади протягом цього періоду відбувалося одночасно з загостренням питання про збільшення результативності роботи органів місцевої влади.

Дані таблиці 2.11 свідчать про досить стабільну питому вагу видатків союзного бюджету в загальному обсязі видатків консолідованого бюджету впродовж 1975 – 1988 років: частка союзного бюджету варіювалася від 51,1% у 1975 році до 56,9% у 1988 році. Відповідно незначних коливань зазнала питома вага республіканських бюджетів і місцевих бюджетів у бюджетних видатках країни.

Таблиця 2.11

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

	(%)				
Бюджети	1975	1980	1983	1985	1988
Обсяг державного бюджету (видатки) – всього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
в тому числі:					
союзний бюджет	51,1	53,6	52,7	52,5	56,9
бюджети союзних республік	48,9	46,4	47,3	48,5	43,1
з них:					
республіканські бюджети	31,0	30,3	31,3	31,6	27,1
місцеві бюджети	17,9	16,1	16,0	15,9	15,9

**[286, с. 19]

Так, впродовж 1975 – 1985 років частка республіканських бюджетів коливалася від 30,3% (1980 рік) до 31,6% (1985 рік). У 1988 році питома вага видатків республіканських бюджетів у загальних бюджетних видатках країни змен-

шилася до 27,1%. Частка місцевих бюджетів протягом 1975 – 1988 років варіювалася від 17,9% (1975 рік) до 15,9% (1985 та 1988 роки).

Отже, можна зробити загальний висновок про збільшення централізації бюджетних ресурсів упродовж 1975 – 1988 років.

Розподіл видатків консолідованого бюджету УРСР між республіканським та місцевими бюджетами в 1975 – 1990 роках наведений на рисунку 2.7.

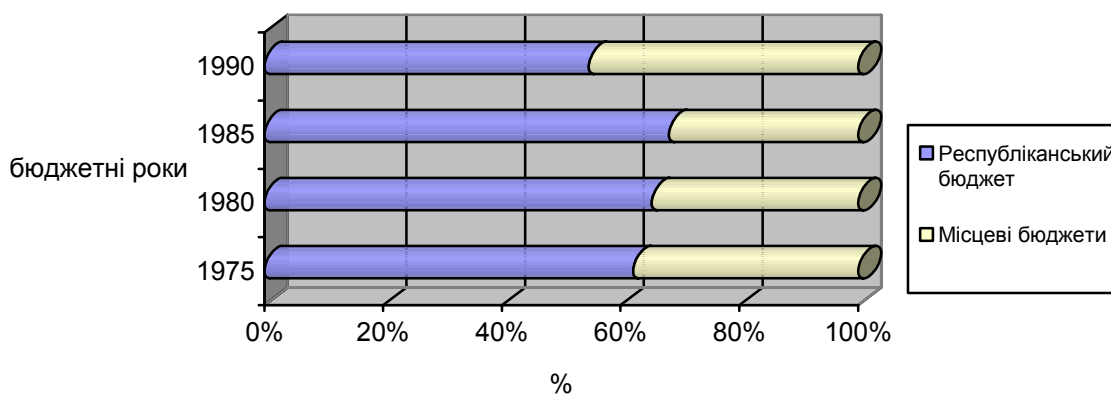


Рис. 2.7. Розподіл видатків консолідованого бюджету УРСР між республіканським та місцевими бюджетами в 1975 - 1990 роках*

*[209, с. 248]

За даними рисунку можна зробити висновок, що протягом 1975- 1985 років спостерігалася стійка тенденція до збільшення питомої ваги республіканського бюджету, частка якого склала в 1985 році 68,2% загального обсягу видатків консолідованого бюджету УРСР. У 1990 році питома вага республіканського бюджету скоротилася до 54,6%.

Наведені дані свідчать про значну централізацію бюджетних видатків у республіканському бюджеті в УРСР.

Отже, нині функціонуюча бюджетна система не з'явилася з чистого аркушу. Вона несе в собі багато рис бюджетної системи колишнього СРСР, коли значна частина бюджетних ресурсів концентрувалась у союзному бюджеті з подальшим перерозподілом на користь місцевих бюджетів, звичайно виходячи з суб'єктивних міркувань представників влади. Подібне фінансове вирівнювання не стимулювало республіканські та місцеві органи влади до нарощування дохідної бази бюджету через несправедливий розподіл коштів (який відбувався часто шляхом „вибивання” необхідних ресурсів, існування неформальних доходів та зв'язків між представниками влади), які одночасно були позбавлені можливості здійснювати самостійне прогнозування соціально-економічного розвитку на перспективу.

В Україні правове регулювання процесу відновлення фінансів місцевого самоврядування було пов'язане із прийняттям Закону Української РСР від 5

грудня 1990 року №512-ХІІ „Про бюджетну систему Української РСР”. Згідно вимог пункту 3 статті 1 цього Закону, бюджетну систему Української РСР склали республіканський бюджет та місцеві бюджети, до яких належали обласні, районні, міські, селищні й сільські бюджети. При цьому було відзначено, що кожна обласна, міська, районна, селищна та сільська Рада народних депутатів має самостійний бюджет і, що основу самостійності бюджетів складають власні та закріплені законом доходи по всіх ланках бюджетної системи. Проте, значну частину доходів місцевих бюджетів склали відрахування від податків, зборів і платежів в розмірах, які затверджувалися Верховною Радою Української РСР, виходячи з відповідних соціально-економічних нормативів бюджетної забезпеченості населення території й стану місцевих джерел доходів (таблиця 2.12). Розмежування частини загальнодержавних податків, зборів і платежів між місцевими бюджетами визначалося вищою Радою народних депутатів.

Таблиця 2.12

Нормативи відрахувань від регулюючих доходів до місцевих бюджетів в Україні до прийняття Бюджетного кодексу

(%)

Податки	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Податок на додану вартість	14,5 - 100	22,1 - 100	20	20 - 100	20 - 100	-	-	-	-	-
Акцизний збір	50; 100	10; 50; 100	20	20; 100	20; 100	50*	-	10; 20; 50; 100**	100№	100№
Податок на прибуток підприємств	20 - 100	25; 50; 100	50	70; 100	70	100	100	30 – 100	100І	100І
Прибутковий податок з громадян	100	100	50	50; 100	50; 100	100	100	25- 100	100	100

*Крім акцизного збору з ввезених на територію України товарів.

** Акцизний збір з вітчизняних товарів.

№ Акцизний збір з вітчизняних товарів до бюджету Автономної Республіки Крим.

І До бюджету Автономної Республіки Крим та м. Києва

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

Незначних перетворень зазнала бюджетна система та, відповідно, система міжбюджетних відносин і з введенням у дію Закону України від 29 червня 1995 року №253/95-ВР „Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР

„Про бюджетну систему Української РСР”. Відповідно до змін, що внесені цим Законом, було уточнено склад бюджетної системи, до якого порівняно з попередньою редакцією 1990 року було також віднесено республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, а до місцевих бюджетів – районні бюджети в містах. До того ж, не зважаючи на те, що було визнано існування в складі незалежної країни Автономної Республіки Крим, бюджетна система України побудована на принципах унітаризму відповідно до державного устрою і адміністративно-територіального поділу. Віднесення України до унітарної держави було підтверджено пізніше Конституцією України. Що ж стосується відносин між бюджетами, то тут можна зазначити, що в новій редакції Закону України „Про бюджетну систему України” порівняно з редакцією 1990 року не відбулось жодних концептуальних змін, лише уточнення існуючих положень відповідно до соціально-економічних перетворень.

Отже, існуючі до набрання чинності Бюджетного кодексу України (2002 рік) відносини між рівнями бюджетної системи можна представити у вигляді схеми (рис. 2.8): вирівнювання кожного рівня місцевого бюджету здійснювалося через посередництво бюджету вищого рівня.

Для республіканського бюджету Автономної Республіки Крим, міських бюджетів міст Києва і Севастополя та обласних бюджетів бюджетом вищого рівня є Державний бюджет України, через який перерозподілявся значний обсяг бюджетних ресурсів між регіонами країни.

Далі ці кошти перерозподілялися поступово між рівнями влади аж до бюджетів базового рівня: міських, сільських та селищних (бюджетів місцевого самоврядування). При цьому фінансове вирівнювання здійснювалося за допомогою:

- відрахувань із загальнодержавних податків, зборів та обов’язкових платежів за нормативами, які щорічно змінювались;
- дотацій, субсидій та субвенцій (з прийняттям нової редакції Закону України „Про бюджетну систему України” поняття субсидія в розрахунках між бюджетами не використовується);
- коштів, що передавались до Державного бюджету України (ні редакція Закону України „Про бюджетну систему України” 1995 року, ні редакція 1990 року використання такого методу міжбюджетних відносин не передбачали. Він використовувався відповідно до Законів України „Про Державний бюджет України на поточний рік” з 1994 року);
- взаєморозрахунків між бюджетами (використовувались через кризове становище країни);
- бюджетних позик для покриття тимчасових касових розривів;
- використання інших методів, що не набули такого поширення, як попередні.

Місцеві бюджети

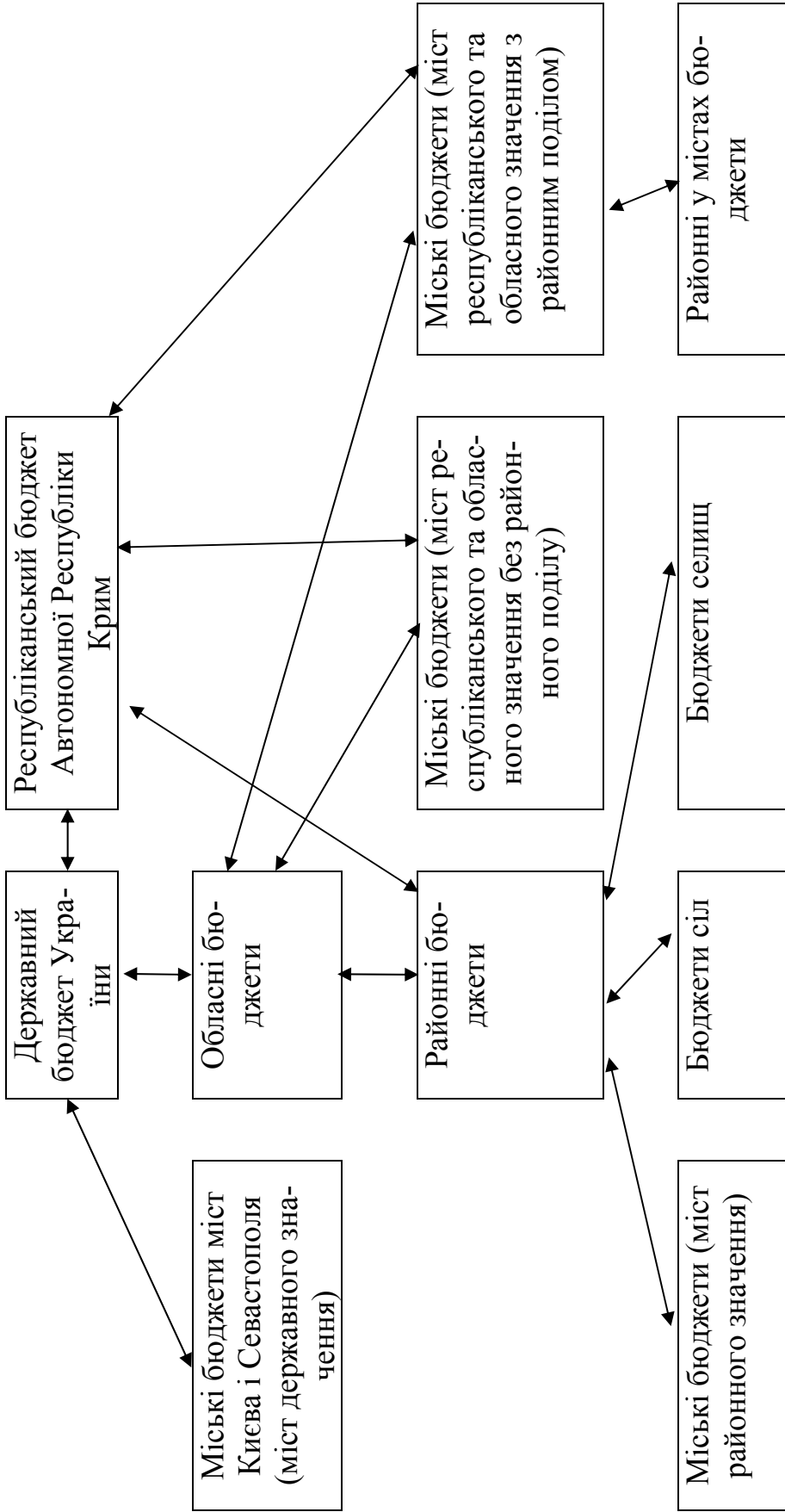


Рис. 2.8. Схема відносин між рівнями бюджетної системи відповідно до вимог Закону України „Про бюджетну систему України” в редакції Закону України від 29 червня 1995 року №253/95-ВР

Таким чином ми мали систему міжбюджетних відносин досить складну і неефективну, для якої були характерні значні обсяги зустрічних грошових потоків. Так, наприклад, кошти у вигляді податків, зборів та обов'язкових платежів спочатку надходили до Державного бюджету, а потім у вигляді дотацій та субвенцій перерозподілялись на користь обласного бюджету. З останнього вони надходили до районного бюджету чи міського бюджету міста обласного підпорядкування, з яких направлялися до міських (міст районного підпорядкування), сільських, селищних та районних (районів у містах) бюджетів. Значні пропорції фінансового вирівнювання можливостей місцевих бюджетів ставили органи місцевого самоврядування в жорстку залежність від рішень „центру”. Як ми вже зазначали, ситуацію погіршувало кризове становище економіки країни. Виводило з ладу весь бюджетний механізм держави щорічне невчасне ухвалення Закону України „Про Державний бюджет України на поточний рік”. Це призводило до того, що місцеві органи влади стикалися постійно із ситуацією, коли всередині бюджетного року змінювався порядок фінансового вирівнювання. Зміни вводились не на решту року, а на весь рік. Проблеми, які при цьому виникали вирішували за допомогою взаєморозрахунків. До того ж невчасне прийняття Закону України „Про Державний бюджет України на поточний рік” не передбачало будь-якої компенсації органам місцевого самоврядування за подібне втручання органів державної влади в процес виконання їх бюджетів. Закон України „Про бюджетну систему України” редакції 1995 року кваліфікував недотримання термінів щодо бюджетного процесу, встановлених цим Законом як порушення законодавства про бюджетну систему України та передбачав відповідальність посадових осіб згідно чинного законодавства. Проте, реально ця норма не діяла.

Отже, всі наведені недоліки не сприяли ефективному функціонуванню інституту місцевих фінансів, посиленню їх ролі.

З прийняттям Бюджетного кодексу України змінилася система методів міжбюджетних відносин. Але схема відносин між рівнями бюджетної системи (рис. 2.9) не стала більш простою та прозорою. Кількість напрямків грошових потоків значно збільшилася.

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

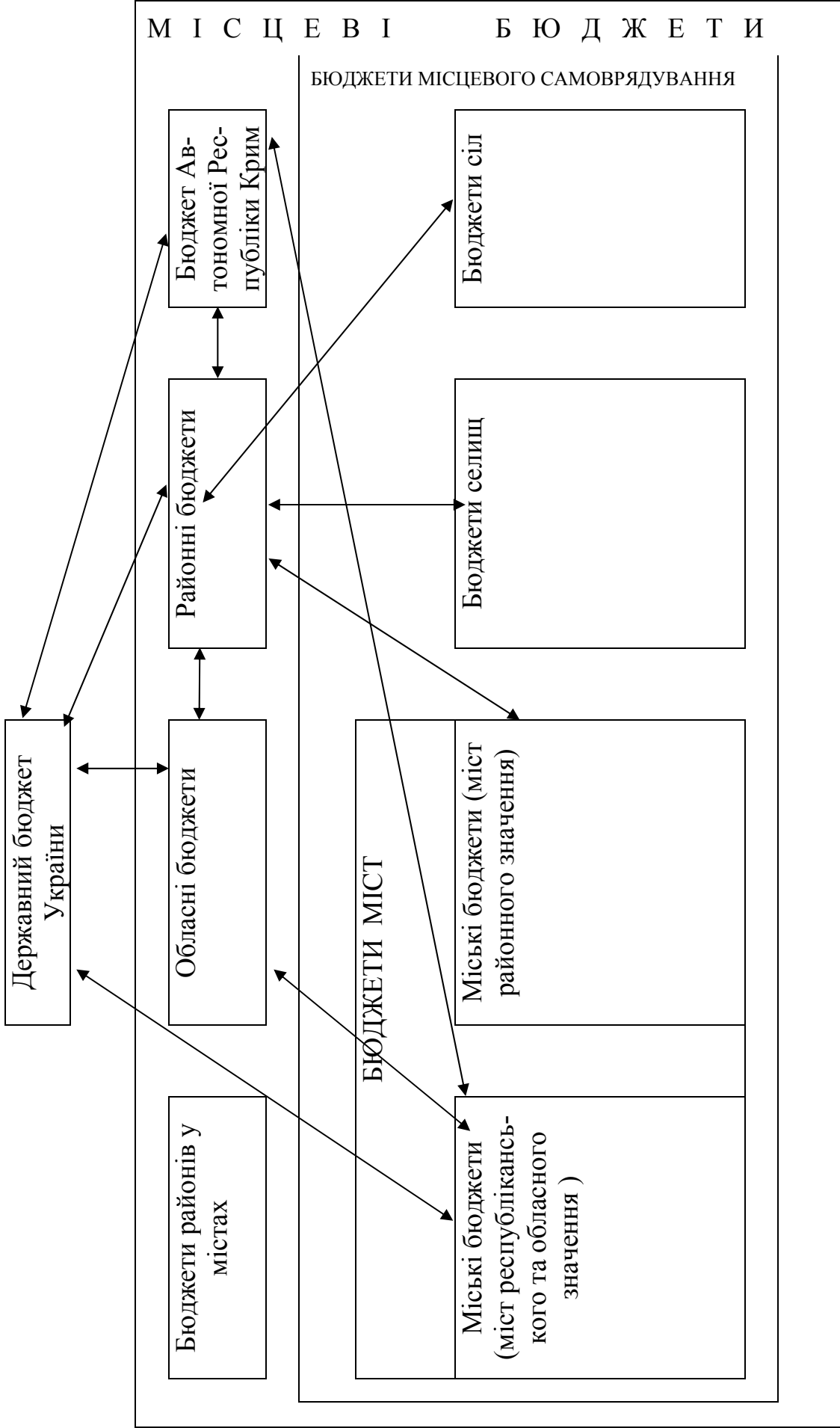


Рис. 2.9. Схема відносин між рівнями бюджетної системи відповідно до вимог Бюджетного кодексу України

III. Світовий досвід упорядкування міжбюджетних відносин

3.1. Міжнародні стандарти функціонування інституту місцевого самоврядування

З моменту набрання чинності Бюджетним кодексом України минуло більше двох років, протягом яких реформування міжбюджетних відносин тривало. Ця проблема залишається актуальною і на сьогоднішній день через незадовільне виконання державою покладених на неї функцій.

Розподіл функцій та завдань по вертикалі державного управління зазвичай ставить на меті досягнення основних цілей, серед яких визначимо політичну стабільність, економічну ефективність, рівність та соціальну справедливість, гарантування місцевого самоврядування. Під місцевим самоврядуванням відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування [108], основного міжнародного документа з питань місцевого самоврядування, до якого приєдналась і Україна, розуміється право й реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ та керувати нею в рамках закону під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення. Тому, з метою як найбільшого врахування значної кількості завдань державного управління ускладнюються бюджетні взаємовідносини між рівнями влади щодо як розподілу видаткових повноважень, так і вертикального та горизонтального вирівнювання їх фінансових можливостей.

В Україні, до речі, під місцевим самоврядуванням розуміють право територіальної громади села чи об'єднання сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України (Конституція України, стаття 140). Проте, між питаннями місцевого значення та значною частиною державних справ неможливо поставити знак дорівнює. Тобто положення Європейської Хартії передбачають передачу органам місцевого самоврядування значно більше повноважень порівняно з обсягом питань місцевого значення.

Європейською Хартією також підкреслено, що органи місцевого самоврядування, oprіч права регламентувати значну частину державних справ, повинні бути наділені й реальною здатністю, що не відображено в законодавстві України. Крім того, реальна здатність органів місцевого самоврядування вирішувати питання, навіть місцевого значення, і не забезпечується на практиці, через брак власних та закріплених доходів місцевих бюджетів і вади фінансового вирівнювання.

На нашу думку, цілком справедливо Європейською Хартією зроблено зауваження, що органи місцевого самоврядування діють під свою відповідальність.

А так, як в Україні до сьогодні не існує реального чіткого розподілу функцій між рівнями влади й реальною здатності органів місцевого самоврядування

виконувати власні та делеговані повноваження, зрозумілою є також відсутність відповідальності, як органів місцевого самоврядування, так і державної влади.

Статтею 4 Європейської Хартії та статтею 3 Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування (також є вагомим за значенням міжнародним документом) [86] передбачена сфера компетенції місцевого самоврядування. Спробуємо проаналізувати наскільки її український аналог відповідає вимогам цих міжнародних документів.

В Україні основні повноваження місцевої влади закріплені Конституцією, Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та Бюджетним кодексом України. При цьому відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” окремо встановлені повноваження сільських, селищних, міських рад та повноваження районних і обласних рад. Повноваження ж виконавчих органів сільських, селищних та міських рад у розрізі сфер діяльності розподілені на власні та делеговані. Та, оскільки районні та обласні ради не мають власних виконавчих органів, то Законом окреслені повноваження, які вони делегують місцевим державним адміністраціям. Положеннями Бюджетного кодексу встановлені видатки, які здійснюються з Державного бюджету України. Розподіл видатків між рівнями місцевої влади здійснено лише для видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Таким чином, чіткого розподілу повноважень, якого потребують п.1 Хартії та п.3 Декларації, між рівнями влади в Україні так і не існує.

В умовах обмежених бюджетних ресурсів, у яких знаходяться органи місцевого самоврядування України та жорсткого вирівнювання їхніх фінансових можливостей зрозумілим стає і нереальність забезпечення місцевої влади повною свободою дій у межах власних компетенцій згідно вимог п.2 Хартії та п.2 Декларації.

Положення Європейської Хартії, на наш погляд, найбільш повно відбиває громадсько-господарську теорію місцевого самоврядування. А діючий в Україні розподіл сфер компетенцій між рівнями влади більше нагадує державницьку теорію місцевого самоврядування, коли держава узурпувала основні повноваження та концентрує бюджетні ресурси в “центрі”, а введений принцип субсидіарності має хіба що декларативний характер. Слід також підкреслити, що в українському аналогу принципу субсидіарності упущені вимоги ефективності та економії, що порушує пункти 3 та 1 міжнародних документів.

З метою стимулювання місцевої влади до проявлення власних ініціатив з будь-якого питання: або щодо вирішення проблем формування бюджетних ресурсів, або щодо ефективного витрачання, обов’язковим є надання органам місцевого самоврядування з боку держави певних гарантій стосовно:

- сталого забезпечення фінансовими ресурсами бюджетів (мова йдеться про формування достатньої бази власних та закріплених доходів бюджету);
- відмова від практики “зрівнялівки” фінансових можливостей територій;
- закріплення чітко визначених повноважень за державною владою та кожним рівнем місцевої влади.

Реальне запровадження цих основних положень сприятиме покращенню якості роботи місцевої влади, надасть можливість розкрити горизонти майбут-

нього соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Вимога п.4 Хартії та п.4 Декларації надання повних та виняткових повноважень органам місцевого самоврядування в Україні вирішується шляхом заборони здійснення, впродовж бюджетного періоду, видатків на фінансування бюджетних установ одночасно з різних бюджетів (стаття 85 Бюджетного кодексу). Передача ж видатків на виконання власних повноважень може здійснюватися з нижчого бюджету до вищого місцевого бюджету з передачею відповідних коштів у вигляді міжбюджетного трансферту на договірних засадах. У зворотному напрямку відбувається передача видатків на виконання делегованих державних повноважень, також з відповідними коштами у вигляді міжбюджетного трансферту, на підставі договору. А взагалі, недостатнє виконання вимог пункту 4 статті 4 Хартії є, головним чином, наслідком неналежного виконання пунктів 1 та 3 цієї ж статті.

При делегуванні повноважень центральними або регіональними органами, місцеві органи самоврядування повинні, наскільки це можливо, володіти свободою щодо пристосування їх здійснення до місцевих умов (пункт 5 статті 4 Європейської Хартії та пункт 5 статті 3 Всесвітньої Декларації). Зазначена вимога міжнародних документів в Україні також в повному обсязі не виконується: по-перше, знову через нечіткий розподіл повноважень по вертикалі державного управління; по-друге, через відсутність практики існування реальних домовленостей між нижчим та вищим за рівнем органами влади. Третю причину можна охарактеризувати як постійний дефіцит бюджетних ресурсів.

Україна відрізняється від інших країн значною централізацією управлінських рішень, коли вищий рівень влади намагається утримати якомога більше повноважень на власному рівні. При цьому про будь-яке узгодження рішень вищих органів влади стосовно органів місцевого самоврядування мова, як правило, не ведеться. Це свідчить про невиконання останнього пункту статті 4 Хартії.

Таким чином, підсумовуючи вищенаведене, можемо зробити висновок, що Україні, з метою її інтеграції до Європейської спільноти, необхідно при подальшому реформуванні відносин між бюджетами, щодо визначення сфер компетенцій місцевого самоврядування, враховувати положення відповідних міжнародних документів. Серед таких документів також зазначимо Європейську Хартію міст, Єреванську Декларацію про децентралізацію [109], Європейську декларацію прав міст та Декларацію (країн СНД) про принципи місцевого самоврядування. Європейська Хартія місцевого самоврядування є найбільш повним і вичерпним документом міжнародного значення, що встановлює концептуальні основи місцевого самоврядування. Решта документів націлені на розкриття цих основ у тих або інших сферах. При цьому, положеннями Всесвітньої Декларації правильно зазначається, що хоча проблеми та завдання, які стоять перед країнами, співпадають, їх рішення в різних країнах можуть відрізнятися залежно від конкретних соціальних, економічних та культурних особливостей кожної країни (пункт 3). Це підтверджує значна диференціація часток субнаці-

ональних бюджетів у доходах і видатках консолідованих бюджетів різних країн (рис. 3.1).

Так, серед країн, які наведені, частка субнаціональних бюджетів у доходах наприкінці 90-х років ХХ сторіччя знаходиться в інтервалі від 22,9% у Мексиці, до 64,3% у Швейцарії, тобто розмах варіації сягав 41,4 відсоткових пункти. Частина, що перевищує 50% доходів консолідованих бюджетів становлять субнаціональні бюджети найбільш розвинутих країн (з переліку, що досліджується). Україна за своїми ж показниками становиться поряд із низкою таких країн як: Австралія, Бразилія, Індія та Мексика. Якщо аналізувати показники частки субнаціональних бюджетів у видатках консолідованих бюджетів наприкінці 90-х років, то помітною є значна диференціація: від 32,1% консолідованого бюджету Мексики до 84,3% бюджету Швейцарії, розмах варіації складає вже 52,2 відсоткових пункти. У більшості країн частка субнаціональних бюджетів у видатках консолідованих бюджетів перевищує 50%. Далеко позаду залишаються Мексика і Україна.

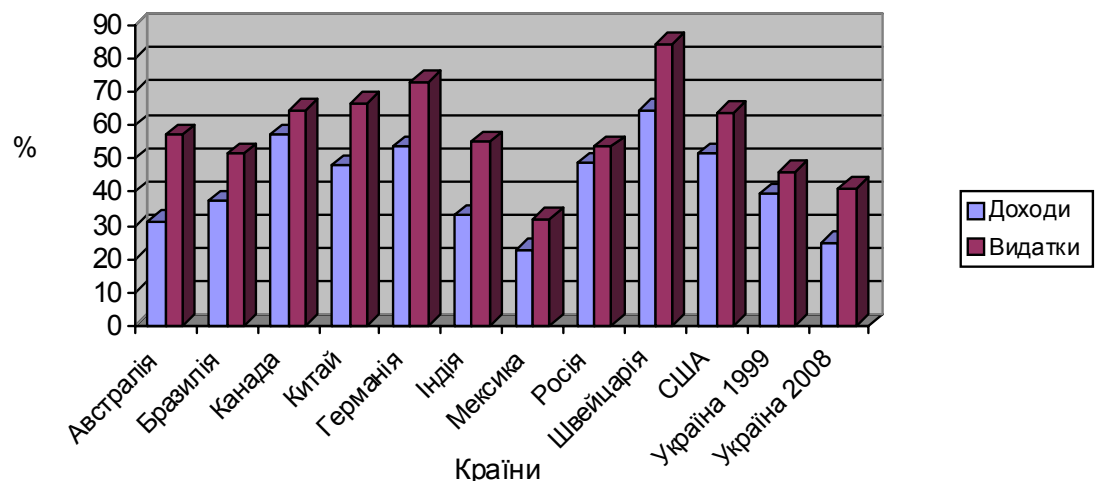


Рис. 3.1. Частка субнаціональних бюджетів у доходах* і витратах консолідованих бюджетів на кінець 90-х років**

*без урахування міжбюджетних трансфертів

**[154, с.234], показники по Україні згідно даних Міністерства економіки та з питань Європейської інтеграції

З огляду на вищевикладене можна зробити висновок, що для України характерним є високий рівень централізації управлінських рішень порівняно з іншими країнами та нестабільне економічне становище (через відсутність проведення єдиної та чіткої економічної політики). Тому очевидною є необхідність знайдення власного способу вирішення завдань за напрямком децентралізації, який перш за все передбачає створення конституційних та законодавчих основ місцевого самоврядування.

Розглянемо тепер принципи організації фінансування органів місцевого самоврядування відповідно до міжнародних документів. В Європейській Хартії місцевого самоврядування джерела фінансування місцевої влади розкриті у статті 9, у Всесвітній Декларації - у статті 8.

Згідно принципів бюджетної системи, що окреслені Бюджетним кодексом України, самостійність бюджетів забезпечується закріпленими за ними відповідними джерелами доходів. Проте принцип самостійності бюджетного устрою (відповідно до Закону України “Про бюджетну систему України” 1995 року), який діяв протягом 1995-2001 років, визначав самостійність через наявність власних доходних джерел. Тобто ми мали в законодавстві хоч якусь відповідність до пункту 1 Хартії. Щодо реальних справ у бюджетній системі країни, то ми можемо стверджувати, що ні перелік дійсно власних доходів, ні їх обсяг з прийняттям Бюджетного кодексу не змінився. Відбулась лише відмова від термінології “власні доходи”, що не є, на наш розсуд, зваженим кроком.

Виходячи з динаміки питомої ваги місцевих податків і зборів в доходах місцевих бюджетів Європейських країн у середині 90-х років ХХ сторіччя, які наведені в таблиці 3.1, можна зробити висновок про значну диференціацію їхніх часток: від 0,1% в Естонії до 61% у Швеції, тобто розмах варіацій дорівнює 59,9 відсоткових пункти, або складає розбіжність у 610 разів.

За питомою вагою місцевих податків Україна перевищує показники Болгарії та Естонії й наближується до таких країн, як Албанія та Греція. Отже, в Україні на сьогоднішній день вимога положень міжнародних документів (п.1 Хартії та п.3 Декларації) щодо права органів місцевого самоврядування на володіння достатніми власними фінансовими ресурсами виконується в обсязі, що не перевищує 2% доходів з урахуванням міжбюджетних трансфертів.

Хартією та Декларацією не встановлений чіткий розмір частки місцевих податків та зборів у доходах місцевих бюджетів через існування неоднакових умов, що впливають на бюджетну та податкову системи в різних країнах. Отже, кожна країна має знайти свою оптимальну частку місцевих податків та зборів у загальному обсязі доходів органів місцевого самоврядування.

Вважається загальноприйнятим, що межі повноважень місцевих властей стягувати податки встановлюються законами центральних або регіональних органів влади. Але вони не можуть перешкоджати ефективному функціонуванню місцевої фінансової системи [144, с.99]. Крім того, на нашу думку, фінансову стійкість місцевої влади повинні забезпечувати ті види власних та закріплених доходів, через управління якими органи місцевого самоврядування мали б можливість впливати на економічну кон'юнктуру певної адміністративно-територіальної одиниці з метою стимулювання економічного розвитку території, постійного зростання бази оподаткування місцевих і закріплених загальнодержавних податків та зборів. Саме за цих умов місцева влада буде забезпечена достатніми та стабільними джерелами доходів, і, не в останню чергу, через її зацікавленість у досягненні найвищих результатів економічного розвитку.

Досягнення високого рівня соціального розвитку в регіонах України є неможливим без дотримання принципу відповідності фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування повноваженням, які надані їм конституцією або законом (п.2 Хартії та п.1,2 Декларації). За останній час з кожним новим роком збільшується обсяг і поглиблюється деталізація даних про виконання бюджету та відповідних прогнозних даних. Проте, визначити ступінь забезпеченості повноважень органів місцевого самоврядування фінансовими ресурсами як взага-

лі, так і в розрізі обов'язків та завдань з використанням існуючих показників у сучасних умовах виявляється неможливим. Переважна залежність рівня видатків від доходів бюджету не розкриває реального стану виконання місцевою владою своїх функцій та завдань.

Таблиця 3.1

Структура доходів органів місцевого самоврядування
Європейських країн у середині 90-х років XX сторіччя*

(%)

Країна	Місцеві податки	Збори і платежі	Трансферти та відрахування	Позики	Інші доходи
Албанія	2,5	3	94	-	0,5
Австрія	15	19	35	8	23
Бельгія	32	5	40	13	10
Болгарія	1	10	78	2	9
Кіпр	25	33	30	12	-
Чехія	16	12	45	11	16
Данія	51	22	24	2	1
Естонія	0,1	0,9	91	2	6
Фінляндія	34	11	31	3	21
Франція	36	2	26	10	26
Німеччина	19	16	45	9	11
Греція	2	22	58	6	12
Угорщина	3,9	8	66	4	18
Ісландія	12	16	53	5	14
Ірландія	18	10	57	2	13
Італія	18	11	38	9	24
Латвія	6	1	68	-	25
Люксембург	31	29	37	3	-
Мальта	-	-	98	-	2
Нідерланди	5	13	60	19	3
Норвегія	42	16	33	7	2
Польща	21	7	60	-	12
Португалія	20	19	38	6	17
Румунія	5	16	79	-	-
Сан-Марино	-	-	31	69	-
Словаччина	10	9	39	5	37
Словенія	5	9	67	1	18
Іспанія	31	16	37	10	6
Швеція	61	8	19	1	11
Швейцарія	46	24	18	3	9
Туреччина	7	1	56	-	36
Великобританія	11	6	77	-	6
Україна 1999р. **	2,7	24,0	71,2	-	2,1
Україна 2003р. **	1,7	54,0	34,2	-	10,1

* [268, с.116; 144,с.133]

** За даними Міністерства фінансів України

Тому, з метою адекватного відображення існуючої діяльності як органів місцевого самоврядування, так і органів державної влади в офіційних даних, ми пропонуємо ввести показник мінімальної бюджетної забезпеченості видатків на одного мешканця певної адміністративно-територіальної одиниці в розрізі завдань, що виконуються органами місцевого самоврядування. Він повинен розраховуватись на підставі запровадження державних стандартів надання суспільних послуг із диференціацією їх по регіонах країни. Ці державні стандарти мають відповідати якісному та своєчасному виконанню органами місцевої влади державних обов'язків, що встановлені Конституцією та законами України.

Щорічне порівняння прогнозних та фактичних даних по напрямках видатків місцевих бюджетів із відповідними показниками мінімальної бюджетної забезпеченості видатків у розрахунку на одного мешканця надаватиме можливість визначати:

- реальний рівень надання суспільних послуг органами місцевого самоврядування;
- ступінь відповідності фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування повноваженням, які надані їм конституцією або законами;
- пропорції розподілу фінансових ресурсів між рівнями місцевої влади.

Відповідно до вимог пункту 4 статті 9 Європейської Хартії місцевого самоврядування, фінансові системи, на яких ґрунтуються ресурси місцевих органів самоврядування, повинні бути достатньо різноманітними та гнучкими для того, щоб слідувати, по можливості, за зміною витрат, які виникають при здійсненні компетенцій місцевих органів.

На сьогоднішній день в Україні, коли більшість доходів місцевих бюджетів бере участь у розрахунках міжбюджетних трансфертів з Державного бюджету і коли рівень основних витрат визначається доходами бюджету, а не навпаки, це питання не набуває значної актуальності. Проте, у рамках наміченого шляху децентралізації бюджетних ресурсів та формування власної дохідної бази переважно за рахунок проведення реформування системи місцевих податків і зборів необхідно обов'язково враховувати зазначене положення.

Наступний пункт Європейської Хартії місцевого самоврядування (та п.5 Всесвітньої Декларації) розкриває необхідність та встановлює основні принципи фінансового вирівнювання можливостей територіальних одиниць.

Проаналізуємо розбіг частки міжбюджетних трансфертів у загальному обсязі доходів бюджетів регіонів у різних країнах світу з різним рівнем економічного розвитку (рис. 3.2). Наприкінці 90-х років серед країн, що досліджуються, найменша частка міжбюджетних трансфертів у загальних доходах бюджетів регіонів спостерігалась у Канаді (11,7%), США (16,1%), Росії (15,0%) та Німеччині (17,8%). У 1999 році в Україні цей показник складав 18,3% доходів місцевих бюджетів, тобто наближувався до показників розвинутих країн. Проте вже у 2002 році питома вага міжбюджетних трансфертів складала 31,2% загальної суми доходів місцевих бюджетів, що наблизило Україну за цим показником до Китаю, Бразилії, Австралії та Мексики.

Таким чином, з наведених даних можна зробити висновок про посилення за останні три роки ступеня централізації бюджетної системи нашої країни та

досягнення рівня менш розвинутих держав. Цю тенденцію також підтверджують вищенаведені дані щодо питомої ваги субнаціональних бюджетів у доходах і видатках консолідованих бюджетів (рис. 3.1).

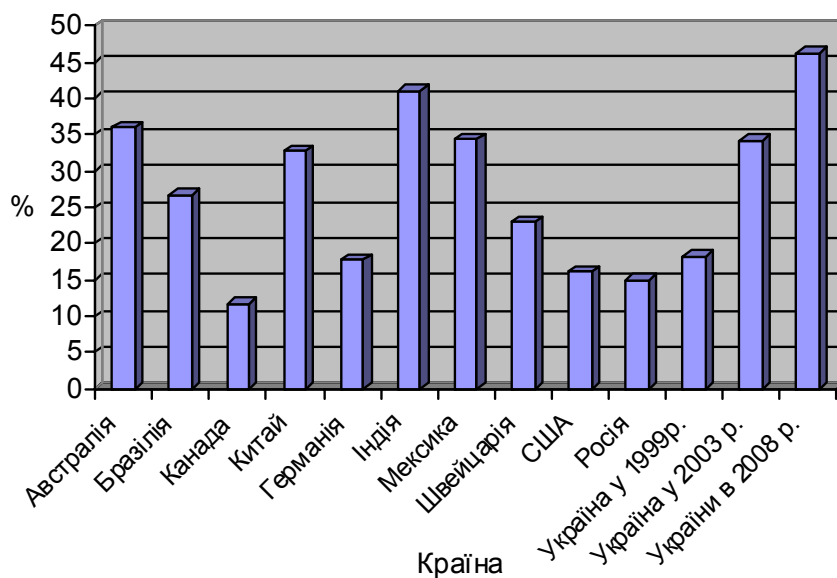


Рис. 3.2. Частка міжбюджетних трансфертів у загальних доходах регіональних (консолідованих) бюджетів наприкінці 90-х років*

*[174, с.234], показники по Україні згідно даних Міністерства фінансів України

Підвищення частки міжбюджетних трансфертів не завжди свідчить про поглиблення фінансового вирівнювання можливостей територій. Іноді причина зазначеної тенденції полягає у перерозподілі ролей між методами та інструментами міжбюджетних відносин. Нівелювати зміни в методах фінансового вирівнювання допоможе аналіз питомої ваги міжбюджетних трансфертів та відрахувань у доходах місцевих бюджетів (табл. 3.1).

Питома вага трансфертів та відрахувань, як і інших складових доходів органів місцевого самоврядування Європейських країн у середині 90-х років варіюється від 18% у Швейцарії до 94% в Албанії та 98% у Мальті, тобто розмах варіації сягає 80 відсоткових пункти. У 2003 році в результаті відмови від практики використання регулюючих доходів та відповідного посилення ролі міжбюджетних трансфертів показник частки трансфертів та відрахувань зменшився на 37 відсоткових пункти, або майже в 2,1 рази. Таким чином, ми спостерігаємо (і це тільки на перший погляд) за послабленням централізації влади у 2003 році порівняно з 1999 роком. В 2008 році цей показник зріс до 46,3%. Фактично ж, як ми вже зазначали вище, значна частка доходів органів місцевого самоврядування враховується при визначенні розміру міжбюджетних трансфертів, а формульні розрахунки зрівнюють можливості всіх адміністративно-територіальних одиниць в розрахунку на одиницю контингенту (залежно від напрямку видатків), не враховуючи їх внеску серед надходжень до зведеного бюджету. Зрівнялівці підлягають досить важливі напрямки видатків, серед яких: освіта, охорона

здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення, культура та мистецтво, фізична культура і спорт, видатки на утримання органів управління та інші заходи. Крім того, при досить значній частці міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів України, цільове призначення мала майже половина, при незадовільному рівні виконання, що порушує положення п.7 Хартії та п.7 Декларації.

Відповідно до вимог пункту 6 статті 8 Декларації, право місцевих органів влади брати належним чином участь у розробці правил, що регулюватимуть загальний пропорційний розподіл перерозподілених коштів, має бути чітко визначене. Зазначене положення відображене і в пункті 6 статті 9 Хартії. Проте, це право органів місцевого самоврядування законодавством України не встановлено. Подібні кроки можливі на сьогоднішній день лише за ініціативою центральної влади. Запровадження ж цього пункту дало б змогу підвищити ефективність вирівнювання фінансових можливостей територій через максимальне врахування інтересів регіонів та винайдення оптимальних компромісних рішень серед суперечливих поглядів.

Останнім пунктом статті 9 Хартії регламентовано, що для фінансування витрат з капіталовкладень, місцеві органи самоврядування повинні, дотримуючись законодавства, мати доступ до національного ринку позичкового капіталу. Законодавством України передбачена можливість здійснення капітальних вкладень органами місцевого самоврядування за рахунок здійснення запозичень. Реально ці потенційні джерела доходів місцевих бюджетів не функціонують. Не здійснюються запозичення з боку органів місцевого самоврядування і в деяких інших країнах - Албанії, Латвії, Мальті, Польщі, Румунії, Туреччині та Великобританії (табл. 3.1). Місцеві органи основної частини країн (80%) залучали у середині 90-х років до своїх бюджетів позики в розмірах, що не перевищували 10% доходів бюджетів.

Передумовою соціально-економічного розвитку країни і регіонів зокрема є достатній рівень капітальних видатків у соціально-економічній сфері. Однак, при обмежених бюджетних ресурсах необхідним є залучення позичкового капіталу. Виникає питання за рахунок яких коштів буде здійснюватися погашення боргу, якщо місцеві органи влади:

- позбавлені можливості здійснювати навіть середньострокове бюджетне прогнозування;
- незабезпечені в достатній мірі власними доходними джерелами;
- існують в умовах жорсткого фінансового вирівнювання.

Також відсутня зацікавленість банківської системи в кредитуванні діяльності органів місцевого самоврядування, які сприймають комунальні запозичення як збільшення податкового навантаження. Все це та багато іншого, про що вже зазначено вище, призводить до гальмування як капітальних вкладень, так і діяльності органів місцевого самоврядування взагалі.

Тому, підсумовуючи вищезазначене та враховуючи вимоги Єреванської Декларації про децентралізацію [109], слід підкреслити, що необхідним є гарантування різним органам управління та самоврядування базу фінансових ресурсів, яка б зіставлялася з обсягом функцій та обов'язків, відповідали б конкрет-

ним потребам та умовам. Для цих цілей необхідно розробити організаційну базу, яка б стимулювала співробітництво між центральними та місцевими органами влади. Фінансова децентралізація повинна стимулювати й заохочувати прийняття місцевими органами на себе відповідальності за надання якісних послуг та соціально-економічний розвиток і використання ними ресурсів у цих цілях. У рамках фінансової децентралізації необхідно створити належні механізми з метою забезпечення справедливого неупередженого вирівнювання та розподілу ресурсів. Важливим також є створення дійових та ефективних систем контролю та звітності. Тому доцільно запропонувати періодичне (щорічне) проведення оцінки відповідності сфер компетенції та організації фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, що існують в Україні, вимогам основних документів міжнародного значення.

3.2. Зарубіжний досвід розподілу видаткових повноважень між бюджетами

Україна як молода незалежна держава, що створена на уламках адміністративно-командної системи колишнього СРСР та яка залишила в собі багато вад цієї системи прагне до побудови справжньої суверенної, демократичної, соціальної та правової держави. З метою досягнення основної мети необхідним є створення оптимальної фінансової системи взаємовідносин між органами державної влади й органами місцевого самоврядування та між рівнями останніх. Тому доречним є вивчення світових тенденцій розвитку міжурядових фінансових відносин та використання їхнього прогресивного досвіду в межах України, чому на цей час вже присвячено багато праць вчених [48, 49, 57, 61, 99, 103, 122, 127, 146, 174, 180, 188, 209, 223, 234, 238, 241, 268, 289].

У розвинутих західних країнах проблематика місцевих фінансів досить широко починає досліджуватися з ХІХ сторіччя. Одне з перших теоретичних обґрунтувань виділення з державних фінансів місцевих ми знаходимо у А. Сміта. Науковець розподіляє суспільні блага на ті, що надаються державою (її центральною владою) та призначені для споживання населенням усієї країни, а також на блага, якими користуються жителі певної територіальної одиниці. Останні доречно, на думку А.Сміта, фінансувати за рахунок місцевих бюджетів [240].

Вчені протягом ще ХVІІІ сторіччя намагалися винайти відповіді на питання щодо необхідності створення та укріплення місцевого самоврядування. Багато робіт було присвячено вирішенню проблеми розмежування завдань між центральним урядом та органами місцевого самоврядування. Відповідно до концепції, що була покладена у розмежування функцій і завдань між державною та місцевою владами, можна виділити основні теорії місцевого самоврядування (які в різних країнах були сформовані на межі ХVІІІ – ХІХ сторіч):

- теорія природних прав, ідея якої зародилась у стародавності й набула широкого розвитку ще в античному світі. Теорія набула своїх основних рис під час Великої французької революції 1789 року аналогічно існуванню природних

прав людини і громадянина [134, с.8]. За цією теорією виникнення територіальної громади є першопричиною появи держави й, відповідно, права громади є первинними, а державні права – вторинними;

- державна (державницька) теорія, яка заперечує природні права місцевого самоврядування. Ця теорія виникла як опозиційна теорії природних прав в ХІХ сторіччі під час зміцнення централізованої влади розвинутих капіталістичних держав. Основною ідеєю теорії є той факт, що органи місцевого самоврядування є намісниками держави на місцях і створені для реалізації функцій та завдань держави;

- громадсько-господарська теорія або теорія суспільно-господарського самоврядування. Ця теорія також була сформована в ХІХ сторіччі й основана на дуалізмі місцевої влади: вона є вторинною від центральної влади у сфері політичних функцій та завдань і первинною у вирішенні громадсько-господарських питань.

Подальший розвиток наукової думки щодо розмежування завдань та функцій центральних та місцевих органів влади був направлений на розподіл суспільних благ на обов'язкові та необов'язкові. Обов'язкові суспільні потреби мали як правило загальнодержавне значення та їх фінансування було закріплено за центральним бюджетом держави. Задоволення ж необов'язкових суспільних потреб покладалося на місцеві органи влади. Держава відібрала у міст їхню незалежність та перетворило їх, як і сільські громади, у підпорядковані органи, яким доручено виконання певних функцій, саме завдань культурної властивості, заставило їх піклуватися про школу, народне здоров'я, спорудження та утримання доріг [149, с.30].

Дискусії науковців та практичне втілення результатів пошуку раціонального розмежування повноважень між державною та місцевою владами привели багато науковців до висновку, що неможливо чітко встановити критерій розподілу функцій та завдань між центральним та місцевими рівнями влади. Розподіл повноважень у кожній країні здійснюється за власними принципами та власним обґрунтуванням доцільності, виходячи з національних традицій.

Незважаючи на невдачі у спробах теоретично обґрунтувати коло обов'язків і завдань місцевих союзів і держави, ще з кінця ХІХ сторіччя досить чітко визначається перелік справ, які в законодавстві багатьох країн належали до місцевих: освіта, медична та ветеринарна допомоги, утримання доріг, благоустрій населених пунктів, піклування бідними та сиротами. Що ж стосується таких завдань, як утримання міліції або поліції, суду, військових закладів, то віднесення їх до державних або місцевих вирішувалося в країнах по-різному, і одноставності в цьому не було [230, с.13].

Таким чином, поява проблеми міжбюджетних відносин та її поступове загострення почалося ще в ХІХ сторіччі й пов'язане із: значними темпами зростання видатків бюджетів (через постійну появу нових суспільних потреб), неможливістю мобілізувати бюджетні ресурси у необхідних обсягах, неефективністю витрачання бюджетних ресурсів, зростанням державного боргу.

Реформування системи міжбюджетних відносин не відбувалося за якимось конкретним та чітким напрямком. Протягом останнього сторіччя форму-

вання багаторівневих бюджетних систем промислово розвинутих країн відбувалось шляхом передачі ряду функцій місцевих органів влади на загальнодержавний рівень (І половина ХХ сторіччя), а пізніше – їх нового міжрівневого перерозподілу (десятиріччя після Другої світової війни) [164, с.10].

Динаміка частки центрального уряду промислово розвинутих країн у загальній сумі бюджетних видатків у ХХ сторіччі наведена в таблиці 3.2, на підставі якої ми можемо відстежити збільшення рівня централізації бюджетних видатків у середині сторіччя до 85,6% у Франції, до 76,6% у Великобританії. Подальше бюджетне реформування в країнах, що досліджуються, відбувалось у напрямку перерозподілу бюджетних ресурсів на рівень регіональної та місцевої влад. Після 1971 року частка видатків центрального уряду держав знов прямує вгору.

Таблиця 3.2

Динаміка частки центрального уряду в загальній сумі бюджетних видатків промислово розвинутих країн у ХХ сторіччі*

Країна	1900 рік	1950 рік	1971 рік	80-90-ті роки
Великобританія	64,8	76,6	58,1	71,9
Німеччина	39,7	48,4	37,9	33,3
Франція	70,5	85,6	76,9	79,1
Швейцарія	20,4	32,9	25,0	24,0
США	34,1	58,3	41,9	39,9

* [164, с.10-11]

Кожна країна має власну систему взаємовідносин між бюджетами, яка була сформована в особливих історичних умовах. Проте, виходячи з поєднання їхніх спільних рис можна виділити декілька моделей побудови:

І. Модель бюджетного (фіскального, фінансового) федералізму, яка властива для країн із федеральним державним устроєм. За цієї моделі розмежування видатків між рівнями влади здійснюється відповідно до географічних зон споживачів суспільних благ. Тобто відмічається доречність зараховувати до компетенції органів місцевого самоврядування ті завдання, вирішення б яких не мало зовнішнього, щодо певної території, ефекту. Вихідною посилкою з метою розподілу компетенцій стає концепція „суспільних благ”. Щодо „чистих суспільних благ”, можливості споживання або використання яких не залежать від місця проживання громадян, то нема ніяких причин для децентралізованого забезпечення ними [165, с.36]. Бюджетний федералізм передбачає договірну основу фінансових відносин між органами влади та значні податкові повноваження органів місцевого самоврядування.

Аналіз західної теорії бюджетного федералізму ускладнюється відсутністю одностайної позиції щодо використання дефініцій, які визначають внутрішні фінансові міжурядові відносини. Так, наприклад, серед американських вчених Джозеф Е. Стігліц розглядає фінансовий федералізм як фінансову взаємодію різних рівнів влади [247, с.754]. Гарві С. Росен, наприклад, розглядає теорію

оптимального федералізму, основною ціллю якої є правильний розподіл сфер діяльності по урядових рівнях [298, с.516]. Натомість Кемпбел Р. Маконел та Стенлі Л. Брю використовують дефініцію „фіскальний федералізм” під якою розуміють систему трансфертів (дотацій), на підставі якої федеральний уряд ділиться своїми доходами з урядами штатів та місцевими органами влади; розподіл доходів [173, с.399].

Модель бюджетного федералізму у світовій практиці розподіляється на дві так би мовити підмоделі залежно від рівня децентралізації управління:

- 1) децентралізована підмодель, для якої характерною є значна автономія і, відповідно, відсутність тісних внутрішніх фінансових міжурядових відносин;
- 2) кооперативна підмодель, за якої співпраці органів влади різних рівнів відводиться значна роль, тобто є протилежною відносно децентралізованої підмоделі.

Серед наведених різновидів бюджетного федералізму, найпоширеною є кооперативна підмодель, яка характерна для більшості економічно розвинутих країн із федеральним державним устроєм. Натомість, для США характерною є децентралізована підмодель.

II. Модель бюджетного унітаризму, яка характерна, як правило, для унітарних країн. За цією моделлю активна роль у внутрішніх фінансових відносинах між органами влади належить, в основному, тільки центральній владі, яка зазвичай проводить досить жорстке вирівнювання забезпеченості територій бюджетними ресурсами. Місцева та регіональна влади, як правило, є лише виконавцями централізованих рішень. Міжбюджетні відносини держави з федеральним устроєм також можуть бути побудовані за моделлю бюджетного унітаризму. Прикладом слугують фінансові відносини між органами влади Австрії до Конституційної реформи 1974 року.

III. Змішана модель, яка характерна для економічно розвинутих країн із унітарним державним устроєм, до якої перейшли у другій половині ХХ сторіччя в більшості країн: виходячи з принципу субсидіарності, проводився перерозподіл сфер компетенцій та джерел фінансування між рівнями влади, запроваджувався механізм узгоджень централізованих рішень з органами місцевого самоврядування. До того ж, в останніх двох десятиріччях минулого сторіччя, наприклад, деякі країни рушили шляхом утворення автономних територіальних одиниць (Іспанія), або перейшли від унітарного державного устрою до федерального (Бельгія).

З огляду на вищенаведене ми особливо хочемо звернути увагу на існування партнерських взаємовідносин у фінансовій сфері між органами влади економічно розвинутих країн світу. Прикладом може слугувати досвід Німеччини та Австрії, де між місцевою владою та федеральним урядом укладаються угоди про передачу частки податкових надходжень. Ці угоди укладаються на термін від трьох до п'яти років, протягом якого місцеві органи влади забезпечені відносно стабільним переліком податкових надходжень до своїх бюджетів [202, с.32]. Ці партнерські взаємовідносини передбачають також виникнення внутрішніх міжурядових конфліктних ситуацій та правові механізми розв'язання. В Україні ж виключена будь-яка можливість їхнього виникнення

між органами влади різних рівнів, у тому числі через поєднання в областях та районах обласного підпорядкування органів державної влади та місцевого (тобто регіонального) самоврядування. Тому впровадження договірних відносин, консультацій щодо фінансових відносин між різними рівнями влади не надасть бажаних результатів без проведення адміністративної реформи в регіонах країни.

В Україні вже давня проблема реформування системи міжбюджетних відносин повинна бути вирішена шляхом аналізу принципів бюджетного федералізму з метою побудови власної моделі внутрішніх фінансових міждержавних відносин.

Шарль Бланкарт приводить дві теорії федералізму: нормативну та позитивну [60, с.635].

Нормативна теорія федералізму присвячена дослідженню розподілу сфер компетенції по вертикалі управління. За цією теорією при розподілі повноважень необхідно виходити з наступних принципів:

- максимальне задоволення потреб та переваг (преференцій) населення країни;
- врахування ефекту масштабу;
- відповідність вигоди від споживання певного суспільного блага географічним мемам адміністративно-територіальної одиниці. Цей принцип може вирішуватися за допомогою створення спеціальних цільових районів для управління окремими галузями, які надають суспільні послуги. Їхня спеціалізація дозволяє налагодити ефективне управління і раціональне фінансування зазначених об'єктів. Наприклад, у США 29 487 спеціальних районів для надання послуг [174, с.56];
- врахування можливостей укладення контрактів з приватними підрядниками, або з органами влади інших громад з метою досягнення економії, якщо надання конкретного суспільного блага певною місцевою владою економічно не вигідно;
- введення оптимальної кількості рівнів місцевої влади (адміністративно-територіальних одиниць).

При організації багатоступінчастої структури державного устрою необхідно враховувати проблеми адаптації до преференцій та зростаючої шкали економії. Будь-які послуги економічно доцільно надавати там, де може бути отримана максимальна нетто-вигода (з огляду на відмінності у преференціях і витратах) [60, с.603]. Таким чином, суспільні послуги, з метою передання повноважень відповідному рівню влади, підрозділяються залежно від оптимального розміру територіальної одиниці.

Але тут, на нашу думку, слід продовжити міркування щодо доцільності введення багатоступінчастої структури місцевої влади. Для цього слід простежити одночасно за зміною двох функцій: зміною у преференціях мешканців та середніх витрат (у розрахунку на одного мешканця (споживача)) з надання суспільних благ залежно від чисельності населення (споживачів) адміністративно-територіальної одиниці. З цією метою по осі абсцис відобразимо зміну кількості населення (споживачів) і, одночасно, зміну відповідного відсотка врахувань їх

преференцій (який змінюється одночасно із розміром адміністративно-територіальної одиниці). По осі ординат буде відображатися зміна середніх витрат у розрахунку на одного мешканця. Побудуємо графік середніх витрат з надання певного суспільного блага в різних за розміром територіальних утвореннях, використовуючи гіпотетичні дані (рис. 3.3).

Ми можемо простежити, що економічно доцільно надавати це суспільне благо з боку органів місцевого самоврядування територіальних одиниць розміром у 70 тисяч жителів. За цих умов уподобання жителів будуть враховані на 62%, тобто більшості населення (споживачів). Будь-яке збільшення питомої ваги задоволених преференцій населення веде до збільшення середніх витрат. Тобто ці дві величини знаходяться у прямопропорційній залежності на кривій до точки А.

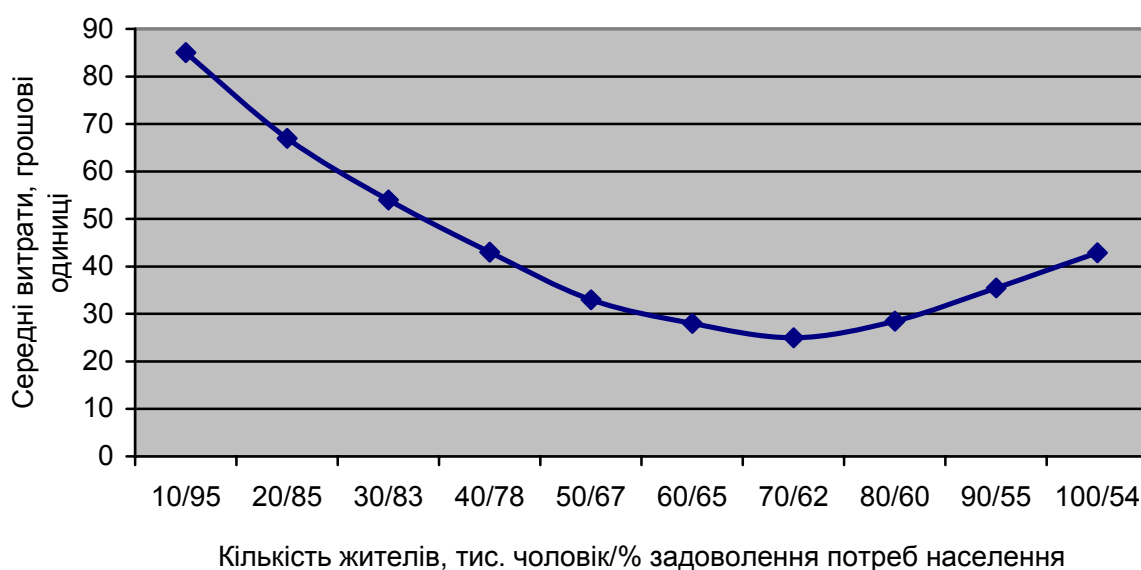


Рис. 3.3. Середні витрати з надання гіпотетичного суспільного блага в різних за розміром адміністративно-територіальних одиницях

Тож, виходячи з прикладу, питання, щодо розподілу повноважень з надання певного суспільного блага за умов одночасного виконання вимог щодо максимального задоволення преференцій населення та досягнення мінімального середнього рівня витрат, залишається остаточно не вирішеним. Проте, майже кожна функція держави вміщує багато напрямів діяльності. Вони і розподіляються по вертикалі державного управління з метою найбільш повного врахування принципів розмежування сфер компетенцій. Тому, на практиці у жодній країні всі повноваження (крім оборони та грошової політики) не концентруються на одному рівні влади [144, с.253].

При розподілі певних видів видатків між рівнями бюджетної системи в розвинутих країнах, як правило, простежується схожа тенденція, відповідно до якої центральна влада виконує стратегічні функції держави, що, перш за все, пов'язані з забезпеченням державного управління, обороноздатності країни, правоохоронної діяльності та безпеки держави, пов'язані з регулюванням еко-

номіки, а також з виконанням деяких важливих соціальних функцій та із зовнішньою політикою. У свою чергу, основні суспільні послуги, що мають соціально-культурний характер, надаються органами місцевого самоврядування, серед яких:

- охорона здоров'я. Наприклад, у Канаді за рахунок органів управління провінцій та муніципалітетів фінансується близько 96% загальної суми видатків на охорону здоров'я. Натомість у США витрати на місцевому рівні та рівні штатів на медичні послуги склали близько 22% [248, с.60; 247, с.357];
- освіта та культура. У Канаді органами управління провінцій та муніципалітетів фінансується 97% витрат на освіту. Функціонування культурних заходів від місцевої влади залежить на 83%. Місцевою та регіональною владою США, у свою чергу, забезпечується 93% витрат на освіту (з 1959 до 1980 року роль місцевих бюджетів у фінансуванні освіти перевищувала роль бюджетів штатів, проте, з 1980 року ситуація змінилась на протилежну) [248, с.60; 247, с.446]. За рахунок місцевої влади перш за все фінансуються витрати на початкову та середню освіту. У ФРН ці витрати складають 1/4 витрат місцевих бюджетів, в Японії та Франції – більше 1/3, а у бюджетах Великобританії та США – понад 40%. У ряді країн (ФРН та США) за рахунок територіальних бюджетів покриваються витрати на вищі навчальні заклади [263, с.273];
- соціальне забезпечення. Частка місцевої влади, наприклад, у ФРН у фінансуванні соціальних заходів склала 65%, у Канаді – 35%;
- житлово-комунальне господарство. Як правило у всіх країнах значний обсяг фінансових ресурсів з місцевих та регіональних бюджетів виділяється на фінансування житла, комунікацій, дорожнього господарства, транспорту та зв'язку, благоустрій населених пунктів;
- забезпечення діяльності місцевих органів влади;
- правоохоронна діяльність. Зазвичай у країнах із федеральним державним устроєм правоохоронна діяльність фінансується як федеральним урядом, так і суб'єктами федерації. Наприклад, в Канаді захист громадянина та майна фінансується з цих бюджетів у співвідношенні 0,6/0,4;
- погашення боргових зобов'язань. Ці видатки безпосередньо пов'язані із обсягом запозичень, здійснених місцевою владою (табл. 3.3). Так, наприклад, у Франції 10% доходів місцевих бюджетів складають позики. На виплату процентів по позиках необхідно виділяти більше 10%, а на погашення отриманих позик – близько 20% всіх видатків бюджетів муніципалітетів [263, с.274].

3.3. Фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування розвинутих країн світу

Позитивна теорія бюджетного федералізму, крім розподілу повноважень між рівнями влади, особливу увагу приділяє розподілу рівнів податкового навантаження між незалежними адміністративно-територіальними одиницями, що конкурують між собою. За моделлю Ч.Тьєбу конкуренція між виробниками суспільних послуг (громадами) стимулює останніх досягнути максимального ступеня задоволення потреб жителів своїх територій за мінімальних витрат. Умовою ж існування конкуренції є реальна здатність населення користуватися виборчим правом та здійснювати міграційні переміщення між адміністративно-територіальними одиницями. Проте, сили ринкової конкуренції, які досліджуються позитивною теорією бюджетного федералізму у напрямку регулювання міжурядових фінансових відносин не слід переоцінювати. Результати досліджень показують, що за спонтанного федерального устрою виникають дефіцити в управлінні, реакцією на які є надмірна монополізація та централізація компетенцій, що, однак, не вирішує проблеми перерозподілу між окремими рівнями федеральної держави [60, с.635]. Тому, чіткий розподіл повноважень між органами влади в розвинутих зарубіжних країнах зафіксовано у конституції та законах. При цьому центр уваги у видаткових повноваженнях, як ми вже відмічали, поступово переноситься до низових ланок бюджетної системи, які наділяються реальною самостійністю. І, на наш погляд, саме ця тенденція повинна простежуватись і в Україні.

Наслідки проведених реформ фінансових систем розвинутих країн дають можливість визначити основні шляхи трансформації системи розподілу доходів між рівнями влади в Україні в напрямку децентралізації:

- закріпити в повному обсязі за центральним бюджетом надходження з непрямих податків, які є менш еластичні по доходах;
- внести до складу власних доходів органів місцевого самоврядування податки, які є більш еластичними по доходах (податок на прибуток, податок на доходи фізичних осіб) з метою стимулювання регіонального розвитку;
- збільшити податкові повноваження органів місцевого самоврядування з метою запровадження конкурентного середовища між органами влади у боротьбі за платників податків як фізичних, так і юридичних осіб;
- визначити як пріоритетну роздільну систему розподілу податкових надходжень (замість сполученої);
- відновити систему регулюючих податків. Проте обов'язковою умовою ефективності дій органів місцевого самоврядування є переважаюча роль власних доходів;
- всебічне сприяння розвитку малого та середнього бізнесу як основної фінансової та політичної підтримки органів місцевого самоврядування. Мала та середня форми бізнесу мають стати значною протиположною великим платникам податків, які зазвичай виступають за централізацію управлінських рішень через можливість значного політичного впливу;

- створення реальних умов для розвитку системи місцевих позичок (комунального кредитування).

У країнах, де розподіл доходів здійснюється за дольовою участю (сполучена система) органів влади різних рівнів в основних податкових джерелах (наприклад, Бельгія, Німеччина, Австрія), власні доходи не відіграють основної ролі. За цієї умови важливим стає впровадження системи регулюючих доходів та прямих міжбюджетних трансфертів, яка забезпечить їхнє стабільне та в необхідних розмірах надходження до місцевих бюджетів. Проте, ця система з метою її ефективного функціонування повинна також бути: прозорою та чіткою, носити об'єктивний характер, стабільною (на 3-5 років), стимулюючою місцеві органи влади до нарощування надходжень як до місцевих бюджетів, так і до центрального бюджету.

Під час вирішення питань щодо особливостей формування доходів бюджетів зазвичай враховують: ступінь демократичності влади країни, традиції, що склалися у бюджетній сфері та сфері оподаткування, ступінь і структуру необхідних перерозподільчих процесів, особливості соціально-економічного розвитку регіонів та країни в цілому, розподіл повноважень щодо надання суспільних благ між рівнями влади, який також залежить від попередніх умов.

Як ми вже зазначали, у світовій практиці існує дві форми фінансового вирівнювання: вертикальне та горизонтальне. При цьому розмір частки міжбюджетних трансфертів у загальних доходах місцевих бюджетів відображає рівень фінансової незалежності. Аналіз ж цього показника в різних за розвитком країнах наведено на рис. 3.4. Горизонтальне та вертикальне фінансове вирівнювання ми не будемо у нашому дослідженні намагатися чітко відокремити у часі через постійне існування потреби використовувати обидві ці форми. Основним ж методом фінансового вирівнювання є метод міжбюджетних трансфертів, який включає в себе (за досвідом іноземних країн) наступні інструменти: прямі (гранти) та непрямі (податкові розщеплення) трансферти; цільові та загальні трансферти (гранти); поточні та капітальні трансферти (гранти). Також трансферти можуть бути одноразовими чи строковими, можуть вимагати зустрічного фінансування, чи будь-які умови (наприклад, у Швеції центральний уряд скорочує розмір державних субсидій комунам у випадку завищення податкового навантаження з місцевого комунального податку), або не передбачати жодних вимог [102, с.500-501]. Поєднання інструментів міжбюджетних трансфертів у різних країнах несхоже. Воно залежить від завдань, що стоять перед органами влади під час бюджетного вирівнювання. Досить суттєво відрізняється механізм їх надання та термінологія, яка при цьому використовується. Так, прямий загальний трансферт, що має постійний характер у Німеччині називається додатковою дотацією для земель та ключовою дотацією для комун, у Польщі – генеральною субвенцією; у Швеції – незв'язаною субсидією, у Латвії – бюджетною субсидією, у Литві – дотацією, в Естонії – субсидією [234, с.17]. Для нашого ж дослідження головним є винайдення оптимального механізму надання прямих міжбюджетних трансфертів, виходячи з аналізу зарубіжного досвіду.

Механізми надання прямих міжбюджетних трансфертів можна розділити за ступенем об'єктивності на:

- розподіл за формулою;
- диференційований підхід (досить відомим прикладом є невдалий досвід використання міжбюджетних трансфертів для фінансового вирівнювання територій в Україні до прийняття Бюджетного кодексу. Серед республік колишнього СРСР яскравим прикладом є фінансове вирівнювання бюджетів в Грузії, Молдові, Узбекистані та Таджикистані);
- встановлення спеціальних правил стосовно вирівнювання специфічних територіальних утворень (в Україні, наприклад, до цієї категорії можна віднести Автономну Республіку Крим, міста Київ та Севастополь, взаємовідносини центральної влади з якими додатково регулюються спеціальними законодавчими актами).

Досвід фінансового вирівнювання за допомогою формули має багато країн. Серед республік колишнього СРСР формульний підхід до розподілу фонду міжбюджетних трансфертів використовується в Естонії, Латвії, Литві, Вірменії, Киргизстані, Росії та з 2001 року в Україні [235, с.52].

Проте, сучасна практика формульних розрахунків в Україні під час визначення обсягу та напрямку руху прямих, загальних та поточних міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання або коштів, що передаються до Державного бюджету України та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів), як і система цільових трансфертів, містить в собі багато вад, що потребує дослідження шляхів їх подолання.

Взагалі, вирівнювання здійснюють або для створення всім учасникам однакових стартових умов – вирівнювання податкового потенціалу (характерно для країн з розвинутою децентралізованою системою правління), або для забезпечення рівного розподілу між ними кінцевих результатів – досягнення стандартного рівня споживання державних послуг на всій території країни (характерно для країн, які дотримуються унітарних традицій), або намагаються вирішувати обидва завдання [276, с.59]. Після окреслення цілей вирівнювання фінансових можливостей територій визначають показники, що підлягають вирівнюванню, особливості їх розрахунків, систему корегуючих коефіцієнтів, які здатні максимально врахувати відмінності в умовах існування регіонів. Також встановлюються середні показники по країні та діапазон, у межах якого вирівнювання буде здійснюватись.

Намагаючись розробити механізм міжбюджетних трансфертів, який би враховував специфічні особливості територіальних утворень, уряд змушений створювати складні математичні моделі. Цілком зрозуміло, що суб'єкти, які беруть участь у перерозподільчому процесі, прагнуть встановити систему стабільних та чітких правил щодо фінансового регулювання, за наявності яких істотно зменшується боротьба довкола розподілу ресурсів і враховуються інтереси всіх сторін [60, с.627].

Саме тому головним завданням ми вважаємо дослідження досвіду іноземних держав щодо розподілу міжбюджетних трансфертів (особливо формульного механізму) та його врахування у побудові власної системи фінансового вирівнювання, яка б відповідала принципам прозорості, об'єктивності та неупередженості, економічної ефективності.

Так, наприклад, у Японії формула фінансового вирівнювання розраховується як різниця між сумарними базовими фінансовими потребами та базовими доходами кожної території. В свою чергу для розрахунку базових фінансових потреб певної адміністративно-територіальної одиниці необхідно базові фінансові потреби стандартної території (префектура вважається стандартною із чисельністю населення 1,7млн. чоловік та площею 6900км², стандартний муніципалітет – 100тис.осіб та площею 160км²) скоригувати на коефіцієнти модифікації. Коефіцієнти модифікації враховують демографічні, соціально-економічні, інституціональні, зонально-кліматичні відмінності територій, економію за масштабами бюджетної діяльності та інше.

Вирівнювання здійснюється за рахунок Фонду фінансового вирівнювання в обсязі 80% базових фінансових потреб префектур та 75% базових фінансових потреб муніципалітетів [174, с.128-129; 276, с.59].

За рахунок частини надходжень податку на додану вартість формується Федеральний фонд фінансового вирівнювання у ФРН. Процес фінансового вирівнювання проходить кілька етапів:

1) вертикальне фінансове вирівнювання. Включає розподіл надходження податку на додану вартість між федерацією, землями і частково громадами згідно договору, який закріплюється федеральним законом;

2) горизонтальне фінансове вирівнювання між землями та між громадами. На цьому етапі слабші у фінансовому відношенні землі забезпечуються фінансовими ресурсами у розмірі 95% від середнього рівня податкових надходжень на душу населення за рахунок відрахувань частини доходів, розмір яких перевищує середній рівень для земель з доходами на душу населення від 102% до 110% середнього рівня в обсязі 70%, а для земель з доходами понад 110% перераховується 100% суми надлишку;

3) розподіл податку на додану вартість під час горизонтального вирівнювання фінансового потенціалу різних земель. Між бюджетами земель 75% податку на додану вартість розподіляють пропорційно чисельності населення з використанням спеціальних коефіцієнтів, що враховують особливості економічної та демографічної ситуації. Решта податку та 2% від ПДВ, що зраховується до федерального бюджету надходить до Фонду фінансового вирівнювання земель для надання додаткових субсидій землям та громадам, у яких фінансові можливості становлять менше 95% середнього фінансового потенціалу;

4) вирівнювання фінансового потенціалу східних земель за допомогою перерозподілу внесків з федерального бюджету, бюджетів земель та інших джерел (наприклад, спеціальної надбавки солідарності до податку на прибуток і корпоративного податку) через Фонд німецької єдності [174, с.155-158; 127, с.67].

Механізм розподілу фонду міжбюджетних трансфертів (Федерального фонду фінансової підтримки суб'єктів Російської Федерації) в Росії також складається із декількох етапів:

а) визначення розміру доходу консолідованого бюджету у розрахунку на душу населення;

- b) визначення індексу бюджетних видатків для кожного регіону або їх груп за єдиною методикою виходячи з об'єктивних параметрів: прожитковий мінімум, бюджетна забезпеченість, співвідношення розрахункових доходів та витрат і т.і.;
- c) приведення за допомогою індексу бюджетних видатків доходних показників бюджетів суб'єктів Федерації до порівняних. Проте, для оцінки можливостей регіону мобілізувати необхідний обсяг доходів розраховується індекс податкового потенціалу, що визначається як обсяг виготовленої на території регіону доданої вартості на душу населення, віднесений до середньоросійського показника, який коригується відповідно галузевої структури економіки суб'єкта Федерації;
- d) розрахунок трансфертів та частки регіонів у Федеральному фонді з метою доведення показника приведенного бюджетного доходу на душу населення регіонів, що отримують трансферти, до максимально можливого при обсязі Федерального фонду, який проектується [87, с.141-146; 174, с.235-238; 276, с.60; 141, с.138-142].

Особливу увагу хочемо звернути на той факт, що у Російській Федерації зроблено багато позитивних зрушень під час реформування системи міжбюджетних відносин, серед яких:

- запроваджено з 2000 року вирівнювання подушних податкових потенціалів територій замість вирівнювання доходів бюджетів у розрахунку на душу населення;
- створено Фонд компенсацій, через який регіони отримують цільову фінансову допомогу для забезпечення виконання законодавчих актів;
- створено Фонд реформування регіональних фінансів, ресурси якого перерозподіляються за конкурсом в регіони, які успішно реалізували програми бюджетного реформування.

Серед бюджетних грантів, що використовуються під час міжбюджетного вирівнювання у США лідируюче положення належить їх цільовій частині.

Основним ж видом безумовної фінансової підтримки є програма міжбюджетного дохідного вирівнювання, заснована на виділенні трансфертів, розрахованих згідно із законодавчо затвердженою формулою, яка враховує видаткові потреби і фіскальний потенціал [174, с.113].

Досвід розвинутих країн нам доводить необхідність уникнення повного вирівнювання фінансових можливостей територіальних утворень з метою стимулювання органів місцевого самоврядування до пошуку резервів збільшення власних доходів та жорсткої економії бюджетних ресурсів. Під час перерозподілу міжбюджетних трансфертів слід враховувати інтереси не тільки центральної влади країни та регіонів-реципієнтів, а також регіонів-донорів для попередження появи утриманських тенденцій з боку перших та послаблення активності з боку інших [81, с.193].

Таким чином, з метою побудови в Україні демократичного, соціального та правового суспільства, а також інтеграції нашої країни до Європейської Спільноти, актуальним стає вивчення та узагальнення світового досвіду реформу-

вання системи міжбюджетних відносин і міжнародних стандартів її побудови: визначення основних шляхів оптимального розподілу повноважень по вертикалі державного управління, зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування за рахунок збільшення частки власних надходжень, реформування системи фінансового регулювання бюджетів адміністративно-територіальних одиниць. При цьому слід підкреслити, що хоча проблеми та завдання, які стоять перед країнами співпадають, їх рішення в різних країнах можуть відрізнятися залежно від державного устрою, конкретних соціальних, економічних та культурних особливостей кожної країни. Тому важливим є знайдення власних шляхів удосконалення міжбюджетних відносин, серед яких:

- 1) усвідомлення важливості курсу децентралізації влади з метою підвищення ефективності функціонування всієї вертикалі державного управління. Ступінь децентралізації влади повинна враховувати необхідність існування сильного центру, який повинен у межах своєї компетенції вирішувати завдання з максимальною ефективністю;
- 2) розробка чітких критеріїв розмежування видатків між місцевими бюджетами, реально виходячи з принципу субсидіарності, який, крім вимоги максимально можливого наближення надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача, повинен враховувати також вимоги ефективності та економії;
- 3) повноваження, які надані органам місцевого самоврядування, повинні бути, як правило, повними та винятковими;
- 4) перехід від існуючої практики адміністративних рішень з боку вищих рівнів влади відносно їх нижчих органів до договірних відносин між ними;
- 5) забезпечити органи місцевого самоврядування достатніми власними фінансовими ресурсами. Для цього обсяг доходів, що формуються за рішенням відповідного місцевого органу влади необхідно довести до рівня не менше, ніж 15% загальної суми доходів;
- 6) запровадження одночасно різних форм розмежування дохідних джерел між ланками бюджетної системи як необхідна умова забезпечення органів місцевого самоврядування достатніми фінансовими ресурсами;
- 7) забезпечити адекватне відображення існуючої діяльності як органів місцевого самоврядування, так і органів державної влади в офіційних виданнях: доводити до загального відома ступінь виконання органами місцевої влади делегованих та власних повноважень, а також причини їх несвоєчасного, неякісного та неповного виконання.
- 8) проведення реформування системи міжбюджетних трансфертів у напрямку:
 - врахування внеску територій в доходи зведеного бюджету;
 - врахування рівня життя населення;
 - врахування рівня екологічного навантаження на територію;
 - відмова від практики зрівнювання можливостей територіальних одиниць;

- надання права місцевим органам влади брати належним чином участь у розробці правил, що регулюватимуть загальний пропорційний розподіл коштів;
 - послаблення ролі субвенцій;
- 9) створення передумов для довгострокового бюджетного планування з боку органів місцевого самоврядування (мінімум на три роки), необхідного для точного визначення обсягу бюджетних коштів, які направлятимуться на регіональний розвиток.

IV. Міжбюджетні відносини в процесі розмежування повноважень між державною владою та органами місцевого самоврядування країни

4.1. Фактори впливу на розподіл повноважень між органами влади

Під бюджетом з практичної точки зору ми розуміємо фінансовий план ведення господарства на черговий рік державою в особі органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування. До фінансового плану додається розпис доходів та видатків бюджету. Кошторис або розпис – є числове вираження у грошах, огляд в означеному, більш або менш систематичному порядку можливих надходжень та видатків у господарстві суспільного союзу на майбутній період (рік), з виведенням балансу між двома порядками цих цифр [196, с.4-5]. У цьому контексті виникає закономірне питання щодо першопричини доходів відносно видатків, або навпаки.

Ще на початку ХХ сторіччя професор І.М. Кулішер чітко окреслив, що видатки – вихідна точка, завдання, яке необхідно виконати; доходи – засоби їх покриття, те, що шукають у фінансовій теоремі. Він протиставив державне господарство приватному: господарство окремої особи, товариства, союзу визначає власні видатки доходами; доходи складають його межу, вказують розмір можливих видатків. У державі ж, навпаки, керують, визначають потреби, які підлягають задоволенню, кошти для яких повинні знайтись, якщо видатки потрібні, необхідні, визнані невідкладними, обов'язковими [149, с.11-12].

Першочергове формування обсягу державних витрат, які необхідно здійснити задля забезпечення пріоритетних напрямків розвитку країни, визначає обсяг державних доходів, що повинні бути мобілізовані. Залежність доходів бюджету від видатків притаманна і всім країнам сучасності: історично визріла необхідність обов'язкового, гарантованого державою забезпечення необхідним мінімальним розміром фінансових ресурсів пріоритетних напрямків розвитку держави (особливо соціально-культурних заходів) незалежно від темпів економічного зростання, податкової політики тощо. Перш за все це обумовлено можливістю існування саме у держави, а не у приватних господарств фіскальних інструментів, які порівняно з іншими важелями державного управління економікою країни відрізняються примусовим механізмом дії: надходження доходів до бюджету зумовлені необхідністю виконання державою певних функцій. Але необхідно також зазначити, що існує і верхня межа збору державних доходів. Як правило, це створена за певний рік валова додана вартість (за мінусом витрат на підтримання життя трудового населення).

В сучасних умовах необхідність гарантованого державою обов'язкового забезпечення пріоритетних напрямків розвитку країни та територіальних одиниць вирішується через діяльність органів державної та місцевої влад шляхом передачі останній певних повноважень щодо виконання відповідних функцій. За органами місцевого самоврядування також закріплюється частина державних доходів (закріплені доходи), передається частина податкових повноважень,

яка обумовлює появу власних доходів, надаються доходи у вигляді відрахувань від загальнодержавних податків, зборів та обов'язкових платежів – регулюючі доходи.

В Україні повноваження місцевих органів влади тісно переплетені із засадами розмежування державної власності між загальнодержавною та власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю). Відповідно до Закону України від 7 лютого 1991 року №697-ХІІ “Про власність” суб'єктом права загальнодержавної власності є держава в особі Верховної Ради України; суб'єктами права комунальної власності - адміністративно-територіальні одиниці в особі обласних, районних, міських, селищних, сільських Рад народних депутатів (стаття 32). Статтями 34 та 35 окреслені об'єкти права загальнодержавної та комунальної власності.

Проте, Конституцією України (стаття 142) не передбачається знаходження у власності районних та обласних рад об'єктів комунальної власності. Виходячи з цього, виникає питання на підставі яких критеріїв частина об'єктів комунальної власності залишається в управлінні територіальних громад сіл, селищ, міст та районів у містах, а друга – передається в управління районних та обласних рад. І це при тому, що ми можемо також поставити питання щодо критеріїв розподілу власності між загальнодержавною та комунальною. У той же час слід наголосити на наявній суперечності Закону України „Про власність„ положенням Конституції в частині відсутності у складі об'єктів комунальної власності землі та природних ресурсів. Це підриває фінансову автономію місцевих бюджетів.

Проблема забезпечення достатніми фінансовими ресурсами всіх ланок бюджетної системи зазвичай не розглядається одночасно із проблемою забезпечення їх самостійності, як необхідно передумовою ефективної діяльності органів місцевого самоврядування. Вибір саме цієї стратегії в організації міжбюджетних відносин підтверджується напрямком трансформації методів та інструментів.

Прийнятий із значним запізненням Закон України від 5 лютого 2004 року №1457-IV „Про розмежування земель державної та комунальної власності”, який набрав чинності 14 липня 2004 року, визначає правові засади розмежування земель державної та комунальної власності й повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо регулювання земельних відносин з метою створення умов для реалізації ними конституційних прав власності на землю, має покращити матеріально-фінансову базу місцевого самоврядування з посиленням ступеня їх фінансової незалежності.

Ринкові перетворення, що здійснюються в нашій країні, вимагають вирішення питань ефективності використання майна як центральних органів влади, так і місцевих. Зміни ж, що відбулись з часів здобуття Україною незалежності, в розмежуванні державної власності між рівнями влади не досягли ефективності в її використанні. На теперішній час не викликає суперечностей твердження, що ефективність господарювання залежить від категорії суб'єкта привласнення його фінансових результатів. Що ж до об'єктів комунальної власності, ми маємо одночасно спільне і роздільне привласнення результатів економічної діяль-

ності різними рівнями влади. Сьогодні для надання органам влади різного рівня права реальних суб'єктів управління і регіонального соціально-економічного розвитку більше значення має правильний розподіл повноважень, а не самих майнових об'єктів [94, с.50]. Ми підтримуємо цю думку, стверджуючи, що розмежування майнових об'єктів є функцією від розподілу повноважень. Останній сприяє вирішенню завдань щодо своєчасного та якісного надання суспільних послуг споживачам, економії бюджетних ресурсів.

Для початку розкриємо питання щодо економії бюджетних ресурсів. Надання будь-якого суспільного блага вимагає від держави в особі органів державної влади або місцевого самоврядування певних витрат щодо його створення та донесення до споживачів. При цьому, середні витрати з надання суспільного блага будуть змінюватись залежно від рівня влади, що забезпечує ним населення.

Середні валові витрати з надання будь-якого блага можуть змінюватись у зворотню пропорційній залежності від зміни обсягів виробництва на певному проміжку – досягається позитивний ефект масштабу. Якщо середні валові витрати змінюються в прямо пропорційній залежності від обсягів виробництва – ми маємо негативний ефект масштабу. Дослідження позитивних та негативних ефектів масштабу здійснюється за допомогою кривих середніх довгострокових витрат.

Ефект масштабу проявляється в різних сферах надання суспільних благ по-різному: існують сфери, де середні валові витрати досягають мінімуму при досить значній концентрації виробництва блага, наприклад, національна оборона. Тобто, з точки зору економії витрат, доречним є надання блага – забезпечення оборони населення – на рівні центральних органів влади. У деяких сферах надання суспільних благ криві середніх довгострокових витрат можуть мати наступний вигляд: середні валові витрати до певного обсягу виробництва знижуються, потім досить довго залишаються незмінними при подальшому зростанні обсягів виробництва. У цьому випадку з однаковою ефективністю можуть надавати суспільні блага як державні органи влади, так і органи місцевого самоврядування. Прикладом можуть слугувати деякі соціально-культурні послуги.

За теорією децентралізації, яка розроблена В.Уотесом у 1972 році, якщо в ізольованих територіальних утвореннях існує можливість для надання суспільного блага і його граничні витрати дорівнюють середнім витратам його виробництва в кожному з утворень незалежно від того, надається воно централізованим чи децентралізованим шляхом, то надання цього блага місцевими органами самоврядування в кількості, що відповідає реальному попиту, завжди буде більш ефективним, ніж його надання центральним урядом у фіксованому обсязі (на постійному рівні) [60, с.597]. Тобто, при вирішенні питання розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування з надання певного суспільного блага за умови, що криві середніх довгострокових витрат його виробництва утворюють горизонтальний відрізок, оптимальним буде надання його місцевою владою найнижчого рівня.

Крім зміни витрат з надання суспільного блага державою, будуть змінюватись і витрати населення (споживачів блага), які необхідно здійснити останнім з

метою його отримання. Ці витрати також повинні бути мінімальні. Тільки за таких умов досягається економічна ефективність з надання суспільних благ населенню (конкретним споживачам).

Підсумовуючи вищезазначене, ми можемо зробити висновок, що розподіл повноважень повинен базуватися на принципі субсидіарності, тобто на вихідній теоретичній передумові, що прийняття рішень про надання всіх видів суспільних благ та послуг відноситься до повноважень місцевої влади самого низького рівня. Наступні кроки (з урахуванням критеріїв відповідності пропозиції суспільних благ потребам та наданням переваг економічних суб'єктів, а також економічної ефективності їх виробництва) повинні міститись в оцінці доцільності передання функціональних повноважень органам влади більш високих рівнів [164, с.16].

В економічній літературі питання реформування міжбюджетних відносин замикаються на проблемах щодо збільшення обсягу доходних частин місцевих бюджетів [215-218, 234-238, 128, 92, 50, 100, 177-179, 202-205, 241]. Досить часто пропонується закріплення деяких загальнодержавних податків та зборів, або їх частини (за довгостроковими нормативами) за місцевими бюджетами, підвищення ролі місцевих податків та зборів шляхом передачі частини загальнодержавних доходів до категорії місцевих, введення інших місцевих податків [80, с.66-67].

Присутня також думка щодо необхідності першочергової розробки критеріїв розподілу видаткових повноважень між рівнями влади. Акцентується увага на тому, що формування місцевих бюджетів у прив'язці до існуючих об'єктів, а не до виконання певних функцій, закріплює диференціацію регіонів за рівнем видатків місцевих бюджетів, яка склалася історично [163, с.194]. Однак, необхідність переходу від фінансування існуючих об'єктів та традиційних заходів до фінансування виконання певних функцій органів місцевого самоврядування ще історично не назріла через існування декілька основних причин:

- 1) рівень виробництва ВВП у 2003 році досяг лише 53,6% рівня 1990 року;
- 2) проблеми формування заощаджень та інвестицій [272, с.34];
- 3) незначна питома вага видатків, що мають характер капітальних вкладень у загальній сумі видатків місцевих бюджетів.

Виходячи з цього, основним завданням реформування міжбюджетних відносин на сьогоднішній день ми бачимо в сприянні розвитку виробництва, особливо в його малих та середніх формах. Саме завдяки розвитку виробництва з'явиться можливість наповнювати бюджети всіх рівнів – і це питання першого порядку. При відсутності бюджетних ресурсів у необхідних обсягах боротьба за ефективність їх витрачання не наповнить відсутніми коштами бюджет, хоча і це питання досить важливе. А без грошей не можна управляти й кількістю грошей, визначається ступінь довіри урядової влади до органів місцевого самоврядування [197, с.114].

Зміна системи розподілу видаткових повноважень між рівнями державної влади та місцевого самоврядування – це лише частина реформ у системі міжбюджетних відносин. Створення системи чіткого розподілу повноважень повинно супроводжувати реформування системи влади та адміністративно-

територіального устрою. На необхідності змін яких наголошують не тільки центральна влада [27], а й органи місцевого самоврядування. Останні роблять акцент на тому, що територіальний устрій України, по суті, залишився таким, яким він був при Союзі, тобто штучно поділеним на 25 областей. Економічно, соціально, географічно та етнографічно видно, що такий поділ неефективний. У рамках адміністративної реформи слід зменшити кількість районів, чітко розмежувати функції на рівні села, селища, міста, району, області [187, с.2]. Підлягає зміні, відповідно, і бюджетний устрій країни.

Отже, висновки щодо устрою країни можна сформулювати таким чином: фінансово – політична відповідальність за формування доходної та планування видаткової частини бюджету (за наведеною теоремою децентралізації) має покладатися, насамперед, на місцеві органи влади, а не на надрегіональний уряд чи на централізовану державу [60, с.597]. Розподіл же владних повноважень між рівнями державної влади є основною засадою існування міжбюджетних відносин, розглядається з метою оцінки оптимального розміру фінансового забезпечення, що обґрунтовано з додержанням принципів інституціональної симетрії [60, с.515].

Сучасною фінансовою теорією зарубіжних країн розроблені умови інституціональної симетрії, які передбачають одночасне дотримання трьох принципів:

- фіскальної еквівалентності, згідно якій користувачі суспільних благ самі повинні нести відповідні витрати;
- конекситету, тобто відповідності між функціональними повноваженнями (з прийняття рішень щодо надання суспільних благ) та видатковими зобов'язаннями;
- автономії, тобто самостійності прийняття рішень органами влади різних рівнів про видатки та доходи відповідних бюджетів.

Конституцією України та Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” органи місцевого самоврядування поділені на два умовних рівня влади:

- сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, через які територіальною громадою здійснюється місцеве самоврядування;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст – не мають власних виконавчих органів. Ці органи місцевого самоврядування делегують виконання своїх повноважень місцевим державним адміністраціям, що є органами державної влади. Таким чином, в Україні можливим є делегування не тільки повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування, а й навпаки – повноважень органів місцевого самоврядування (через посередництво районних та обласних Рад) місцевим державним адміністраціям [162, с.34].

Отже, маємо наочну суперечність у законодавстві, яка означає невизначеність щодо повноважень органів місцевого самоврядування. Це впливає на зіткнення інтересів органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Втручання органів виконавчої влади на місцях у роботу органів мі-

сцевого самоврядування невиправдане через існування цілої низки негативних факторів, серед яких:

- дублювання функцій між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади, які мають надто розгалужену структуру. Це також пояснює існування дублювання повноважень серед ланків останньої;
- намагання місцевих державних адміністрацій підпорядкувати органи регіонального самоврядування;
- відсутність можливості судового вирішення спірних питань та усунення конфліктних ситуацій між органами виконавчої влади на місцях та органами місцевого самоврядування.

Напроти, створення ефективної моделі розподілу повноважень між органами влади вимагає повну передачу органам місцевого самоврядування прав вирішення питань місцевого значення. Носій державної влади на певній території має лише забезпечувати її законність.

Дослідження стану організації міжбюджетних відносин в Україні надає можливість визначити його вади з метою окреслення основних напрямків розвитку та удосконалення механізму цих відносин.

Бюджетним кодексом України не вирішено проблему чіткого розподілу повноважень по вертикалі державного управління. Не трактуються однозначно і законодавчо визначені критерії розподілу повноважень, які не до кінця увібрали в себе принципи субсидіарності та ефективності. Внаслідок цього розподіл видатків як по вертикалі державного управління, так і по горизонталі здійснюється нерівномірно і з щорічним уточненням.

Потреба в розширенні можливостей органів місцевого самоврядування повинна задовольнятися шляхом збільшення переліку власних повноважень. Проте, перерозподіл повноважень в рамках проведення розбудови інституту місцевого самоврядування в Україні доречно здійснювати одночасно з реформою системи державного управління, що має будуватись на основі нового адміністративно-територіального устрою. Крім того, створення ефективної моделі розподілу повноважень між органами влади передбачає усунення дублювання функцій між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. Останні мають лише забезпечувати законність.

4.2. Розподіл видаткових повноважень між ланками бюджетної системи

Розмежування видів видатків між місцевими бюджетами згідно вимог Бюджетного кодексу здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням необхідності повноти надання послуги та наближення її до безпосереднього споживача. Відповідно до цих вимог види видатків поділяються на групи згідно статті 86 Бюджетного кодексу України.

Тож маємо критерії розподілу видаткових повноважень такі, як: “видатки, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України” та “видатки, які забезпечують гарантовані держа-

вою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України”, що не дають науково обґрунтованої відповіді щодо ефективності (оптимальності) розподілу видаткових повноважень. До того ж, до благ та послуг, потреба в яких є у всіх громадян України, можна віднести як чисте повітря та освіту, так і низький рівень інфляції. Однак, виконання функції “підтримка стабільного рівня цін” навряд чи можлива на міському або районному рівнях [164, с.13].

Щодо критерію “забезпечення гарантованих державою соціальних послуг для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України”, то, наприклад, спеціалізовані установи охорони здоров’я, всі вищі навчальні заклади повинні фінансуватися з республіканського бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів. Однак, значна їх частина, як і повинно бути, фінансується з Державного бюджету України (об’єкти державної форми власності). Отже, нові положення не усувають невизначеності щодо критеріїв розмежування видів видатків між місцевими бюджетами та між органами державної влади й місцевого самоврядування. Постійне ж посилення на принцип субсидіарності не робить ситуацію більш ясною. Деякі функції органів влади різних рівнів перетинаються. Тому і деякі види видатків можуть фінансуватися як із місцевих, так і з Державного бюджету, залежно від підпорядкованості закладів. Ця практика економічно недоцільного розподілу повноважень по вертикалі державного управління існувала ще за часів адміністративно-командної економіки й закріплена новими положеннями Бюджетного кодексу. На підставі законодавчо встановлених компетенцій органів державної влади та місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що вищі органи влади визначають політичну (стратегічну) направленість діяльності нижчих. Це стосується всієї вертикалі управління. Тобто, в існуючих суспільних відносинах у сфері державного управління повноваження місцевого рівня управління містом, селищем та селом не є повними та винятковими. Підтверджують зазначений висновок дані розподілу видатків зведеного бюджету України між Державним та місцевими бюджетами за роки незалежності, які наведені в додатку Б.1.

Не буде викликати заперечення той факт, що фінансування національної оборони, правоохоронної діяльності та заходів щодо забезпечення безпеки держави, міжнародної діяльності, судової влади необхідно здійснювати за рахунок коштів Державного бюджету, які взагалі забезпечують існування окремої держави. Проте, викликає сумнів факт доцільності існування в зазначених пропорціях розподілу інших видатків між Державним та місцевими бюджетами.

Так, в роки незалежності України переважно за рахунок місцевих бюджетів фінансується освіта (від 60,7% до 75,2%), охорона здоров’я (від 71,6% до 92,1%), соціальний захист та соціальне забезпечення (від 20,9% до 83,1%), житлово-комунальне господарство (від 87,7% до 99,9%), культура, мистецтво та засоби масової інформації (від 60,9% до 72,6%), фізична культура й спорт (від 34,4% до 72,5%).

Що ж стосується розподілу загальної суми видатків, то будь-яка наявна тенденція до зміни ролі місцевих бюджетів не проявляється. Так, у 2003 році на їхню частку приходилось 41,4%, що всього на 3,4 відсоткових пункти переви-

щує рівень 1992 року та на 0,9 відсоткових пункти – рівень 2001 року. В 2008 році з місцевих бюджетів було профінансовано 41,0% видатків зведеного бюджету, що на 3,0 відсоткових пункти перевищує рівень 1992 року та на 1,4 відсоткових пункти нижче за рівень попереднього року. Проголошений курс на розвиток місцевого самоврядування не підкріплюється відповідним перерозподілом владних повноважень. Крім того, деякі напрямки видатків, що фінансуються у своїй більшості за рахунок саме місцевих бюджетів, були перерозподілені для фінансування з Державного бюджету України: значно послаблена роль місцевих бюджетів у фінансуванні основних соціально-культурних заходів.

Наведені дані свідчать про відсутність науково обґрунтованого розподілу видаткових повноважень між державною владою та органами місцевого самоврядування. Більше того, можна зробити висновок про існування гарячкової бюджетної політики впродовж періоду, що аналізується. Нестабільна бюджетна політика, відсутність чітко визначених напрямків розподілу повноважень відповідно оптимальних критеріїв виключає будь-яку ефективність витрачання бюджетних коштів, а також відповідальність за це як центрального, так і місцевого рівнів влади.

Проаналізуємо зміни питомої ваги окремих видів видатків бюджетів України за 1999 – 2008 роки (додаток Б.2). Так, найбільша питома вага у видатках місцевих бюджетів належить фінансуванню освіти, яка набула стабільної тенденції до зростання і у 2003 році становила 29,4%, в 2008 році – вже 31,1%. Майже аналогічна ситуація проглядається у видатках Державного та зведеного бюджетів. Динаміка частки витрат на охорону здоров'я у видатках зведеного, Державного та місцевих бюджетів не набула будь-якої чіткої тенденції: спостерігаються як періоди збільшення, так і зменшення. Значну питому вагу в видатках місцевих бюджетів займають і витрати на соціальний захист та соціальне забезпечення.

Взагалі, видатки на соціально-культурні заходи у загальних видатках зведеного бюджету з 1999 року мають тенденцію до збільшення (рис. 4.1). Порівняно з 1992 роком видатки зведеного бюджету на соціально-культурні заходи у 2003 році збільшилися на 7,2 відсоткових пункти. В 2006 році частка видатків на соціально-культурні заходи склала 56,6%, що на 11,5 відсоткових пункти вище рівня 1992 року. В 2008 році питома вага видатків на соціально-культурні заходи склала 57,1% видатків зведеного бюджету України, що на 0,5 відсоткових пункти вище рівня 2006 року та на 12,0 відсоткових пункти вище рівня 1992 року.

Щодо рівнів бюджетної системи, то тут можна спостерігати нічим не обґрунтований перерозподіл видатків соціально-культурного характеру за рахунок коштів центральних органів влади.

Дослідження системи міжбюджетних відносин завжди розпочинається з розгляду основних засад розподілу владних повноважень по вертикалі: між органами державної влади та місцевого самоврядування. Повністю погоджуючись з цим, ми зосереджуємо увагу на існуванні головних функцій будь-якої держави щодо управління як внутрішньою, так і зовнішньою сферами життя країни як то: оборона та правопорядок, освіта та охорона здоров'я населення, культура

та мистецтво, зовнішньоекономічні зв'язки та інше. Органи державного управління орієнтуються, при виконанні своїх функцій, на загальнонаціональні пріоритети з метою задоволення інтересів більшості населення. Проте, державна влада країни, без органів місцевого самоврядування, не може досягнути оптимальності в задоволенні мешканців будь-якої території. Отже, стикається з проблемою недотримання норм Конституції (стаття 24), яка гарантує громадянам мати рівні конституційні права й свободи, бути рівними перед законом [75, с.366]. Проте, у цьому контексті питання в іншому: наскільки місцева влада здатна впливати на розвиток соціально-економічних процесів в територіальних одиницях, і, відповідно, державна влада – в державі.

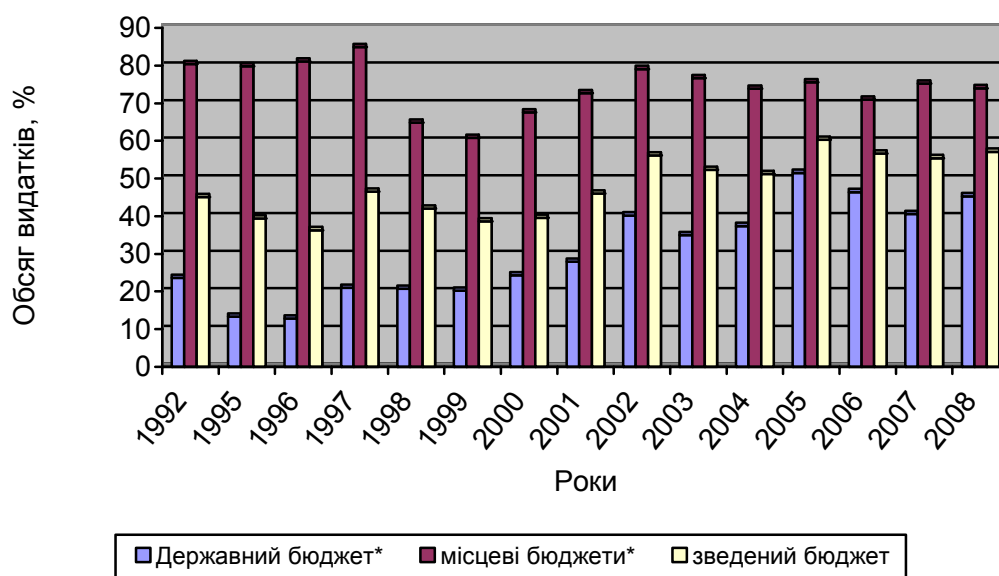


Рис. 4.1. Динаміка видатків на соціально-культурні заходи**

* без урахування міжбюджетних трансфертів

** За даними Державного комітету статистики України

Для відповіді на поставлене питання проаналізуємо динаміку видатків структурних одиниць бюджетної системи у ВВП у 1992 - 2008 роках (рис. 4.2). Наведені дані свідчать про відверто виражену політику держави у напрямку обмеження впливу останньої на економіку, що за останні роки обумовлено також економічним зростанням. Видатки місцевих бюджетів у 2008 році здійснювалися в обсязі 13,4% ВВП, що перевищує рівень 2002 року на 2,4 відсоткових пункти, але, порівняно з 1992 роком скоротилися на 1,0 відсоткових пункти, а порівняно з 1995 роком – більше ніж в 1,4 рази. Отже, можемо зробити висновок про повільніше, відносно показників Державного бюджету, скорочення частки загальної суми видатків місцевих бюджетів у ВВП. У 2006 – 2008 роках ситуація виправилася та питома вага видатків місцевих бюджетів стабільно займала позначку 13,4% ВВП.

Взагалі, за роки незалежності країни зміна частки видатків місцевих бюджетів у видатках зведеного бюджету мала досить нестійку тенденцію: амплі-

туда коливань питомої ваги видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України складає 17,9 відсоткових пункти, або в 1,7 рази.

Проведений аналіз доводить не однотайну позицію щодо обсягів видаткових повноважень органів місцевого самоврядування за весь період дослідження. Така невизначеність центральних органів влади щодо чіткого та однозначного розподілу державних функцій по вертикалі державного управління зводить нанівець можливість середньо- та довгострокового бюджетного планування, та взагалі, можливість ефективного витрачання досить обмежених бюджетних ресурсів, як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування.

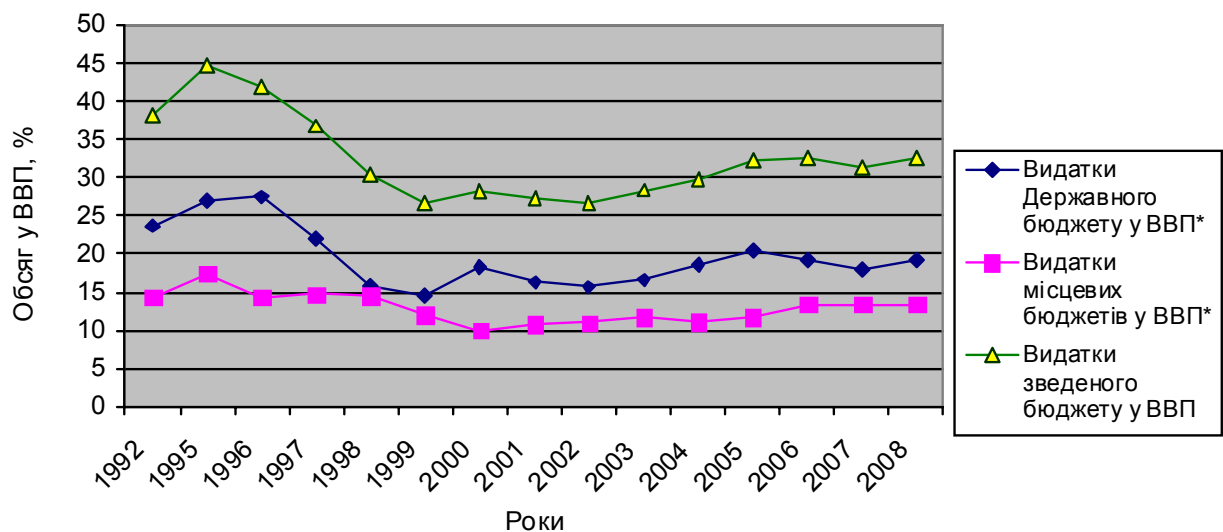


Рис. 4.2. Динаміка видатків структурних одиниць бюджетної системи в ВВП у 1992 - 2008 роках**

* без урахування міжбюджетних трансфертів

** За даними Міністерства економіки та з питань Європейської інтеграції України та комітету з питань бюджету Верховної Ради України

У рамках унітарної держави надання органам місцевого самоврядування таких компетенцій, які потім необхідно передавати на вищій рівень державної ієрархії, означає, що або розподіл компетенцій не відповідає критеріям економічної ефективності, або органи центральної державної влади не хочуть передавати ці компетенції органам місцевого самоврядування. Децентралізація бюджетної системи України неможлива без вирішення стратегічних питань децентралізації системи державного управління і формування структур, які б забезпечували ефективне функціонування економіки країни [162, с.34].

Проте, на сьогоднішній день продовжують існувати майже щорічні зміни в розподілі видаткових повноважень місцевих органів влади, який несе у собі риси старої бюджетної системи, що функціонувала в умовах командно-адміністративної економіки. Проаналізуємо наведену в додатку Б.3 динаміку питомої ваги видатків місцевих бюджетів областей в загальній сумі видатків

місцевих бюджетів за 1998 – 2008 роки. У 2008 році порівняно з 1998 роком амплітуда коливань питомої ваги видатків бюджетів регіонів становила 105,8 відсоткових пунктів, а у 2008 році порівняно з 2002 роком – 52,0 відсоткових пункти. Взагалі, за одинадцять років питома вага видатків місцевих бюджетів змінилась до 10 % у семи регіонах, від 10 до 20% - в одинадцяти регіонах. Видатки 33,3% регіонів зазнали значних змін: відхилення складала більше 20%. У будь-якій умовно виділеній групі регіонів за ступенем коливань питомої ваги видатків їхніх місцевих бюджетів присутні як економічно та соціально розвинуті області, так і дотаційні регіони. Тож, у чому закономірність таких коливань часток видатків у загальній сумі видатків місцевих бюджетів. Справа в тому, що витрати місцевих бюджетів в основному визначаються виходячи з мережі установ та закладів, які знаходяться у підпорядкуванні органів місцевого самоврядування. Доходи ж місцевих бюджетів мають приводитись у відповідність з їх видатками під час бюджетного планування, що є визначним для виконання бюджетів. Це узагальнення виходить з вимог діючого протягом періоду, який аналізується, Закону України “Про бюджетну систему України”. Крім того, розмежування видів видатків між бюджетами, що входять до складу бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя, здійснювалося відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, міськими (міст Києва і Севастополя та міст з районним поділом) та районними Радами народних депутатів.

Перші роки дії нових положень, які закріплені Бюджетним кодексом України за критерієм стабільності значно відрізняються: зміни, що відбулися протягом 2002 – 2008 років відхиляються до 10% в шістнадцяти, або в 59,3% загальної кількості регіонів, від 10 до 20% - в одному, або в 3,7% загальної кількості регіонів, рівень не зазнав змін – у восьми, або в 29,6% від загальної кількості регіонів України. Отже, започатковані Бюджетним кодексом України зміни, мають позитивні моменти.

Проаналізуємо динаміку видатків місцевих бюджетів регіонів України на одну гривню їх доходів без урахування міжбюджетних трансфертів з метою визначення залежності між результатами самостійної роботи місцевих органів влади щодо мобілізації коштів до їх бюджетів та рівнем їх витрат (додаток Б.4).

Так, у 2008 році порівняно з 1998 роком в середньому по Україні витрати місцевих бюджетів на одну гривню їх доходів збільшилися на 50,9%, або на 0,58 гривень та склали 1,72 гривні (розбіг витрат місцевих бюджетів на одну гривню їх доходів по регіонах України в 2008 році склав від 0,86 гривень до 3,32 гривень, тобто в 3,9 рази). За цей період у всіх областях темпи збільшення видатків місцевих бюджетів значно перевищили масштаби збільшення їх доходів, які в більшості випадків сягали 50%. Всього ж у 2008 році відносно рівня 1998 року видатки на одну гривню доходів місцевих бюджетів від 10% до 20% збільшилися в двох регіонах, від 20% до 30% - в одному регіоні, від 30% до 40% - у двох регіонах, від 40% до 50% - у восьми регіонах, більше 50% - в чотирнадцяти регіонах, або в 51,8% регіонів від загальної їхньої кількості.

Отже, наведені дані неодноразово підкреслюють відсутність будь-якої залежності видатків місцевих бюджетів від їхніх власних фінансових можливос-

тей, від стану виконання місцевих бюджетів регіонів у попередніх періодах. Аналіз показників додатків Б.3 та Б.4 дає підстави стверджувати існування значного обсягу перерозподільчих процесів як по вертикалі бюджетної системи, так і по горизонталі між місцевими бюджетами регіонів, які здійснюються через посередництво Державного бюджету України. Так, за період з 1998 по 2001 роки кошти з регіонів, що характеризуються високим рівнем соціально-економічного розвитку, вилучались за допомогою нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів, що явно були завищені на користь центральної ланки бюджетної системи. Одночасно регіони - реципієнти отримували більш високі нормативи розщеплення регулюючих доходів, а також додаткові кошти у формі трансфертів.

З ухвалою Бюджетного кодексу України відбулась майже повна відмова від практики використання регулюючих доходів. Проте, обсяг перерозподільчих процесів не зменшено внаслідок посилення ролі міжбюджетних трансфертів, механізм функціонування яких досліджено в шостому розділі цієї роботи. Виходячи з цього, взагалі можна стверджувати, що регіони забезпечуються бюджетними ресурсами в обсягах, відповідних досягнутому рівню видатків (при відсутності аналізу їхньої ефективності). Економічні стимули до пошуку нових джерел та способів отримання доходів через відсутність зв'язку між наповненням бюджетів та використанням бюджетних ресурсів, а також до ефективного витрачання бюджетних коштів не діють, що обумовлює низьку ефективність функціонування нашої бюджетної системи.

На сьогоднішній день в Україні через відсутність законодавчого закріплення функцій і, відповідно, видаткових повноважень за певними рівнями державної влади, які б ґрунтувалися на критеріях оптимальності та ефективності, чіткості та прозорості, існує економічно не обґрунтований розподіл видатків на фінансування існуючих об'єктів та традиційних заходів між структурними одиницями бюджетної системи в залежності від підзвітності установ та рівня значення заходів, що окреслено Бюджетним кодексом України. Він практично не відрізняється від положень, що виконувались за період дії Закону України "Про бюджетну систему України".

Створення переважної кількості бюджетних установ безпосередньо було пов'язано із політикою підтримки, що проводилася ще Радянською владою, тобто повного або часткового фінансування розбудови так званих "пріоритетних" галузей та їх соціально-культурної інфраструктури. Це пояснює сьогоднішнє нерівномірне розміщення мережі бюджетних установ, яка вже й не відповідає рівню розвитку виробництва територій, їх екологічному навантаженню. Більш того, розташування системи об'єктів, що фінансуються за рахунок бюджету не відповідає діючим відмінностям територій, що склалися об'єктивно: демографічна ситуація, географічне положення, клімат, виробнича спеціалізація певної адміністративно-територіальної одиниці, інші відмінності. Через це, ситуацію можна охарактеризувати наступним чином: розміри затверджених видатків місцевих бюджетів надають місцевій владі можливість виконувати певні функції по-різному: від недофінансування до неефективного витрачання бюджетних коштів. Це положення додатково посилювалося суб'єктивним підхо-

дом вищих органів влади до визначення нормативів розщеплення регулюючих доходів та міжбюджетних трансфертів для бюджетів нижчих рівнів. Отримання контрольних цифр від вищого бюджету, під час бюджетного планування, вважалось за правило, від якого реально не відходили. З прийняттям Бюджетного кодексу передбачалося, що цей, явно неефективний важіль управління, закінчив своє існування із введенням формульного розрахунку. Але реальність нам доводить, що і після прийняття Бюджетного кодексу місцева влада регіонів продовжує щорічно відстоювати свої фінансові інтереси щодо розмірів перерозподільчих процесів (через механізм функціонування міжбюджетних трансфертів) в органах державної влади, що іноді переростає у політичну боротьбу. Сьогоднішня невизначеність повноважень місцевих органів влади веде до регіонального сепаратизму, який проявляється ще й у тому, що у стосунках із центром регіони намагаються зберегти власну відносну самостійність, а у відносинах із територіальними громадами та органами місцевого самоврядування – позбавити самостійності останніх [164, с.14].

За даними Державного комітету статистики і Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України обсяг інвестицій в основний капітал у 2008 році склав 233,1 млрд. грн., що в 4,6 рази перевищує рівень 2003 року. З Державного бюджету було здійснено капітальних вкладень у розмірі 5,0% загальної суми, що на 40% нижче рівня 2003 року. Частка ж місцевих бюджетів у 2008 році порівняно з 2003 роком збільшилася на 0,1 процентного пункту та склала 4,2% загальної суми інвестицій в основний капітал [243 - 246]. Цей показник відповідає рівню 2005 року (рис. 4.3, що побудований за даними [243-246]). За рахунок бюджетних коштів здійснювалося будівництво об'єктів у галузях освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, культури, житлово-комунального господарства та транспорту. Втім темпи оновлення основних фондів не відповідають ступеню зношення.

У 1985 році інвестиції в основний капітал за рахунок державних централізованих джерел фінансування сягали 80% загального обсягу – характеризує період існування адміністративно-командної економіки зі значним ступенем централізації державної влади. Напередодні вступу до фази кризового стану економіки, у 1990 році, за рахунок державних централізованих джерел фінансування інвестиції до основного капіталу склали 27% їх загального обсягу, що майже в 3 рази нижче рівня 1985 року, але в 2,9 рази перевищує рівень 2008 року та в 1,8 – рівень 2004 року, коли їхній обсяг був найбільшим за останні десять років.

Вимога ефективності капітальних вкладень передбачає територіальну нерівномірність інвестицій, зокрема за рахунок бюджетних ресурсів. На вибір більш привабливих та прибуткових регіонів впливає багато факторів, серед яких: природно-кліматичні умови; наявність ресурсів, у тому числі трудових; характер розміщення продуктивних сил та спеціалізація територій; ступінь розвитку інфраструктури виробництва та соціальної інфраструктури; наявність вільно-економічних зон у регіоні. Зазначені фактори обов'язково враховуються при здійсненні інвестування, мета якого – отримання прибутку. Проте держава, з метою виконання своїх функцій, що покладені на неї Конституцією та іншими

законодавчими актами, змушена здійснювати інвестування у неприбуткові об'єкти: охорони здоров'я, освіти, культури, соціального захисту та соціального забезпечення та інше; залежно від екологічного забруднення регіонів, їх демографічної ситуації, стану наявних об'єктів соціально-культурного призначення та інших факторів.

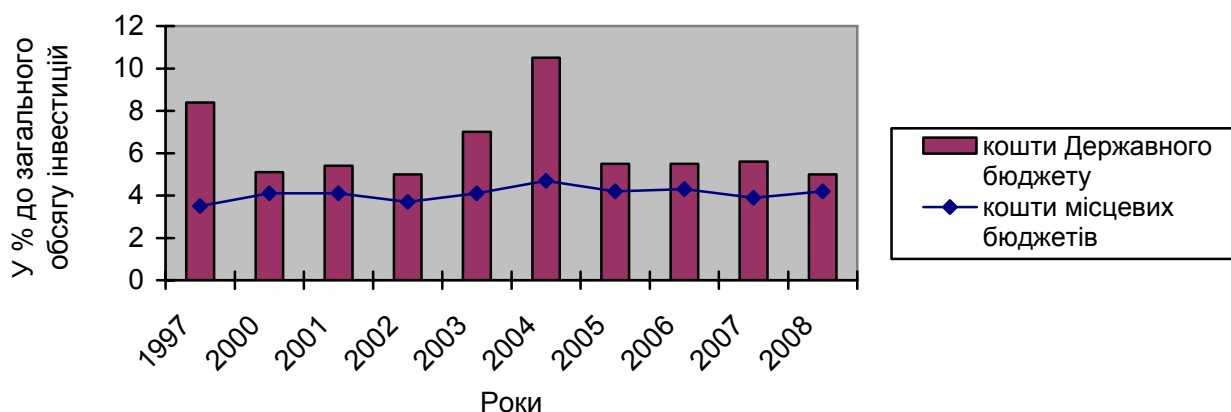


Рис.4.3. Інвестиції в основний капітал за джерелами фінансування

На сучасному етапі розвитку бюджетної системи України державна влада зазначених правил не дотримується, виходячи хоча б з аналізу змін кількості введених закладів охорони здоров'я по регіонах за 1998-2005 роки (додаток В). Так, за 23 роки, з 1985 аж до 2007 року, в Україні чітко простежувалася тенденція до зменшення кількості введених в експлуатацію лікарняних та амбулаторно-поліклінічних закладів. При цьому, з 1990 року за умов гостро обмежених бюджетних ресурсів розподіл введення їх в експлуатацію по регіонах не завжди відповідав рівню розвитку виробництва, більшість якого шкідлива для здоров'я людей. Хоча, працюючи та сплачуючи податки за рахунок власного здоров'я, мешканці відповідних територій мають право на отримання більш якісної медичної допомоги. Не відповідає цьому критерію та обсягам надходжень податків у розрахунку на одного мешканця по регіонах і розподіл лікарняних ліжок та планова ємність амбулаторно-поліклінічних закладів у розрахунку на 10 000 населення станом на кінець 2007 року.

Дотримання принципу фіскальної еквівалентності щодо правил прийняття рішень про державні видатки стимулюватиме поглиблення поділу держави на промислово-розвинутий Схід та сільськогосподарський Захід, що, однак, відповідає умовам економічної ефективності. Це, зокрема, у контексті проблематики, що досліджується, стосується і капітальних видатків за рахунок бюджетних ресурсів, які сприятимуть збільшенню дохідного потенціалу тих територій, що лідирують у сплаті податків на одного мешканця. Натомість, примусове жорстке горизонтальне вирівнювання, наприклад, видатків на охорону здоров'я, через систему міжбюджетних трансфертів зрівнює фінансові можливості територій, позбавляючи зацікавленості регіонів у нарощуванні доходної бази, у тому числі за рахунок сприяння розвитку виробництва.

Діюча система формувань місцевих бюджетів, у якій відсутні чіткий розподіл відповідальності за видатки, чітке закріплення податків за різними видами бюджетів на досить тривалий час, а також зрозумілі правила та формули міжрегіонального перерозподілу доходів, не створює жорстких обмежень для місцевих органів влади та не примушує їх “жити за достатком” [162, с.34-35]. Необхідно максимально дотримуватися принципу фіскальної еквівалентності для забезпечення ефективного функціонування бюджетної системи України, яка б сприяла розвитку виробництва, а не гальмувала його.

За допомогою найбільш загальних показників, що характеризують рівень видатків місцевих бюджетів відносно надходження податків і платежів до бюджетів усіх рівнів по регіонах України, на нашу думку, максимально можна визначити ступінь ефективності функціонування бюджетної системи України. З цією метою пропонуємо коефіцієнт відносної доходо- та видаткоспроможності регіонів:

$$K_{dvi j} \text{ --- } \frac{R_{vni j}}{R_{vnj}} \text{ ,} \quad (4.1)$$

де $K_{dvi j}$ - коефіцієнт відносної доходо- та видаткоспроможності і-ої адміністративно-територіальної одиниці у j - ому році;

$R_{vni j}$ - розмір видатків місцевих бюджетів і-ої адміністративно-територіальної одиниці відносно надходження податків та платежів до бюджетів усіх рівнів з адміністративно-територіальної одиниці у j - ому році;

R_{vnj} - розмір видатків місцевих бюджетів України відносно надходження податків та платежів до зведеного бюджету у j - ому році.

Отримані результати щодо розрахунку коефіцієнтів відносної доходо- та видаткоспроможності регіонів (рис. 4.4) порівнюються з одиницею: чим ближче значення отриманих коефіцієнтів до одиниці (тобто середнього значення по Україні), тим існує більша залежність обсягу видатків місцевих бюджетів адміністративно-територіальних одиниць від податків, зборів та платежів, що надходили за відповідний період до бюджетів усіх рівнів з цих територій.

Так, коефіцієнт мав незначні відхилення від середнього значення по Україні протягом 1998 – 2007 років у Чернігівській, Львівській, Луганській, Рівненській, Харківській, Одеській, Запорізькій, Донецькій, Дніпропетровській, Сумській областях.

Найвище середнє значення коефіцієнта відносної доходо- та видаткоспроможності протягом 1998 – 2007 років спостерігалось в Тернопільській області – 2,427, що більш, ніж у 5,3 рази перевищує найменший показник по м. Києву – 0,458.

Взагалі за десять років, що досліджуються, середнє значення коефіцієнту не перевищувало одиниці в Донецькій, Запорізькій, Одеській, Полтавській, Сумській, Харківській областях та м. Києві, які є основними регіонами - донорами.

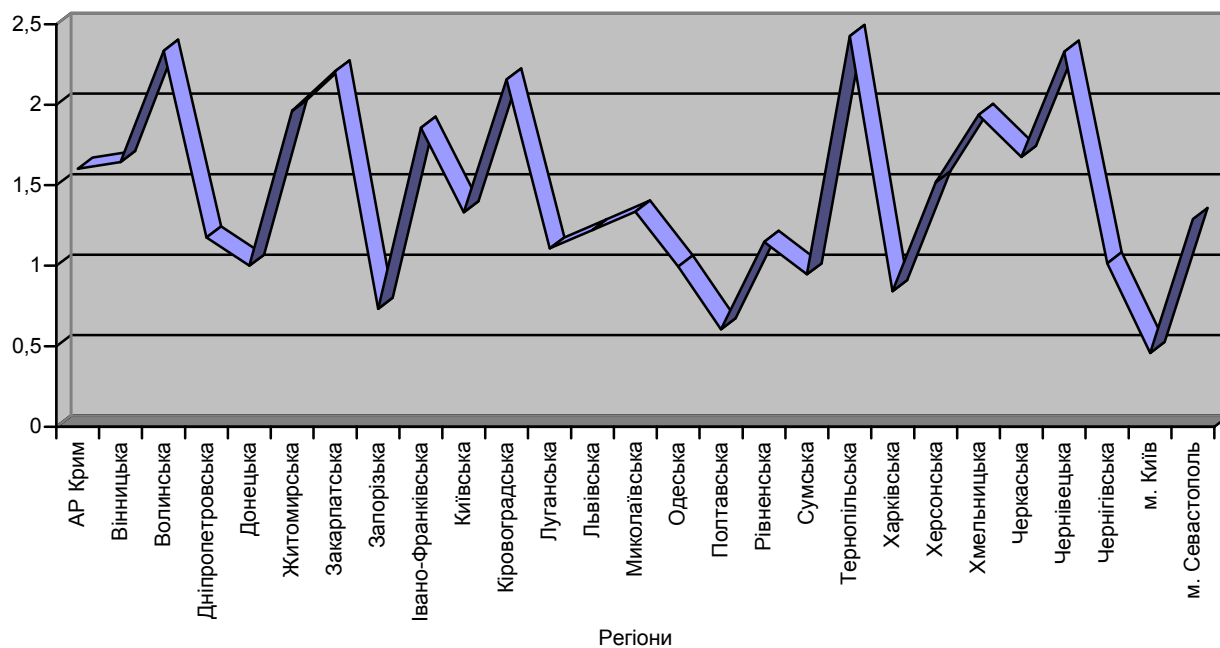


Рис. 4.4. Середній показник коефіцієнту відносної доходо- та видаткоспроможності* по адміністративно-територіальних одиницях України за 1998 - 2007 роки**

* без урахування трансфертів

** За даними Міністерства фінансів України

Більш суттєві коливання коефіцієнту спостерігаються в підпорядкованих адміністративно-територіальних одиницях. Прикладом слугують розрахунки коефіцієнта відносної доходо- та видаткоспроможності районів та міст обласного значення Одеської області за 2000 – 2008 роки (рис. 4.5). Так, у роках, що досліджуються, амплітуда коливань коефіцієнта досягла 39,2 рази. Крім того, значно коливаються з року в рік його індивідуальні значення.

Наведені результати наочно показують відсутність будь-якої залежності при визначенні розміру видатків регіонів від їх вкладу до загальних бюджетних ресурсів країни. Цей факт означає відсутність стимулів для адміністративно-територіальних одиниць наповнювати бюджети всіх рівнів, зокрема власні, а також економно та найефективніше витратити бюджетні кошти, що безпосередньо впливає на реальне виконання бюджетів. У цьому контексті мовиться про зацікавленість органів влади всіх рівнів у виконанні прогнозних показників власних бюджетів та зведеного бюджету взагалі.

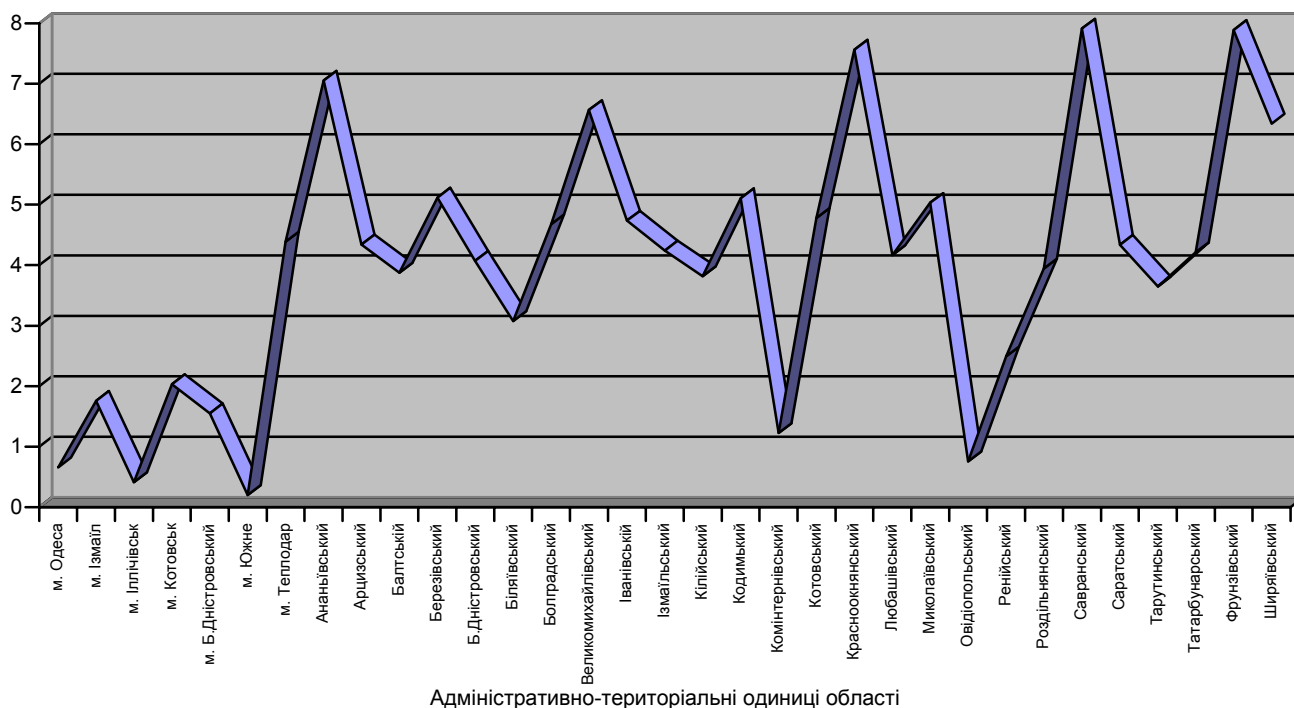


Рис. 4.5. Середнє значення коефіцієнта відносної доходо- та видаткоспроможності* по адміністративно-територіальних одиницях Одеської області за 2000 - 2008 роки**

*без урахування трансфертів

**За даними Головного фінансового управління Одеської обласної державної адміністрації

Економічні явища, як правило, визначаються великою кількістю одночасно і сукупно діючих чинників. У зв'язку з цим часто виникає завдання дослідження залежності однієї залежної змінної Y від декількох пояснюючих змінних X_1, X_2, \dots, X_n . Це завдання розв'язується за допомогою множинного регресійного аналізу.

Модель множинної лінійної регресії можна подати у такому вигляді:

$$y_i = b_0 + b_1x_{i1} + b_2x_{i2} + \dots + b_px_{ip} + \varepsilon_i, \quad (4.2)$$

де y_i – залежна змінна внаслідок i -го спостереження (у визначений момент часу), $i = 1, 2, \dots, n$;

b_0 – вільний член регресії;

b_1, b_2, \dots, b_p – коефіцієнти регресії при незалежних змінних;

$x_{i1}, x_{i2}, \dots, x_{ip}$ – незалежні змінні регресії;

ε_i – похибка регресії.

В якості залежної змінної запропоновано показник видатків регіонів (Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя) без урахування обсягів міжбюджетних трансфертів на користь Державного бюджету України. Обрання обсягу витрат бюджетів регіонів за змінний показник доцільно з метою врахування впливу низки факторів на можливість виконання місцевою владою власних та делегованих повноважень.

Як незалежні змінні регресії обрано показники, що найповніше відображають тенденції соціально-економічного розвитку регіонів, впливають на доходу та видаткові частини бюджету:

Незалежні змінні	Показники
X ₁	Індекси продукції промисловості за регіонами
X ₂	Індекси продукції сільського господарства за регіонами
X ₃	Інвестиції в основний капітал за регіонами
X ₄	Трансферти у доходах бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя
X ₅	Доходи населення за регіонами
X ₆	Середньомісячна номінальна заробітна плата за регіонами
X ₇	Рівень безробіття населення за регіонами

У моделі використані дані за 1998 – 2008 роки.

Запропоновані незалежні змінні було обрано з урахуванням відсутності мультиколінеарності та внаслідок проведення додаткових розрахунків пошуку моделі, в якій найбільше значення одночасно у всіх роках дослідження приймав скорегований множинний коефіцієнт детермінації.

Результати визначення регресійної залежності обраних показників при довірчій імовірності на рівні 95% наведені у таблиці 4.1.

Отримані розрахункові t - критерії Стюдента для багатьох коефіцієнтів не перевищують табличні показники ($t_{\text{табл.}(0,95;21)}=2,08$ для 1998 року; $t_{\text{табл.}(0,95;20)}=2,09$ для 1999 - 2008 років). Це вказує на їх низьку значущість у моделі.

Серед змінних найбільш впливовими на обсяг витрат бюджетів регіонів виявились наступні показники:

Доходи населення за регіонами	Трансферти у доходах бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя	Інвестиції в основний капітал за регіонами
у 1998, 2000 – 2004, 2006 – 2008 роках	у 1999 – 2001, 2004, 2006 – 2008 роках	у 2001 – 2004, 2007, 2008 роках

Розрахунки проведено за допомогою програми статистичних розрахунків Statistica v.6.0 на підставі даних статистичних збірників Державного комітету

статистики України та даних Міністерства фінансів України (вхідні дані для розрахунків наведено у додатках Д.1 - Д.8) [243 - 246].

Коефіцієнт детермінації характеризує частку варіації залежної змінної, обумовленої регресією або мінливістю пояснюючих змінних. Чим ближчий коефіцієнт до одиниці, тим краще регресія описує залежність між пояснюючими і залежною змінними. Використання скорегованого коефіцієнта детермінації дає можливість попередити його збільшення при додаванні в модель нових пояснюючих змінних без поліпшення якості регресійної моделі.

Таблиця 4.1

Параметри лінійної моделі множинної регресії

	Роки					
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Параметри моделі / t- статистика						
b ₀	759,37/ 2,02	-43,86/ -0,14	272,86/ 0,88	77,53/ 0,30	236,07/ 0,94	230,91/ 0,62
b ₁	2,21/ 0,90	1,78/ 0,80	1,36/ 0,90	-0,21/ -0,15	0,29/ 0,24	0,04/ 0,04
b ₂	-4,09/ -1,62	-2,76/ -1,33	-1,21/ -0,58	-0,17/ -0,07	-0,57/ -0,28	1,52/ 0,66
b ₃	0,06/ 1,01	0,23/ 1,17	0,24/ 1,84	0,29/ 4,23	0,24/ 4,16	0,27/ 4,61
b ₄	0,21/ 0,28	1,80/ 4,37	0,90/ 2,85	0,59/ 2,30	0,43/ 1,83	0,39/ 1,86
b ₅	0,25/ 9,19	0,10/ 1,93	0,09/ 2,83	0,05/ 2,94	0,06/ 4,37	0,07/ 4,44
b ₆	-4,47/ -1,51	-0,96/ -0,65	-0,71/ -0,56	0,16/ 0,21	-0,45/ -0,69	-0,61/ -0,75
b ₇	-	21,57/ 1,46	-10,76 /-0,84	-7,35/ -0,71	-4,68/ -0,49	-4,56/ -0,34
Коефіцієнт детермінації (скорегований), R ²	0,9964	0,9974	0,9984	0,9991	0,9995	0,9994
Розрахунковий критерій Фішера, F	F _(0,05;6;21) = 1253,74	F _(0,05;7;20) = 1509,64	F _(0,05;7;20) = 1253,70	F _(0,05;7;20) = 4152,00	F _(0,05;7;20) = 7599,03	F _(0,05;7;20) = 6931,07

Продовження таблиці 4.1

	Роки				
	2004	2005	2006	2007	2008
Параметри моделі / t- статистика					
b ₀	413,50 /1,07	3,15/ 0,01	219,34/ 0,37	710,61/ 0,96	1803,26/ 2,27
b ₁	0,40 /0,49	0,18/ 0,83	0,91/ 1,05	0,20/ 0,25	-0,11/ -0,17
b ₂	-4,21 /-1,78	-1,70/ 2,47	-9,21/ -2,48	-4,32/ -1,40	0,52/ 0,23
b ₃	0,09 /2,51	0,05/ 0,05	0,06/ 1,56	0,07/ 2,53	0,08/ 4,93
b ₄	0,84 /4,56	0,97/ 0,14	1,08/ 5,86	0,99/ 8,08	0,87/ 10,87
b ₅	0,06 /5,51	0,07/ 0,01	0,05/ 4,15	0,06/ 6,38	0,06/ 10,44
b ₆	-0,13 /-0,25	0,30/ 0,50	0,41/ 0,71	-0,15/ -0,28	-0,57/ -1,44
b ₇	-17,07 /-1,23	-25,04/ 19,36	-28,38 /-0,90	-61,08/ -1,58	-120,99/ -3,77
Коефіцієнт детермінації (скорегований), R ²	0,9998	0,9999	0,9999	0,9999	0,9999
Розрахунковий критерій Фішера, F	F _(0,05;7;20) = 23370,60	F _(0,05;7;20) = 35010,95	F _(0,05;7;20) = 34639,55	F _(0,05;7;20) = 39124,80	F _(0,05;7;20) = 60456,82

У запропонованій нами моделі скорегований коефіцієнт детермінації значний та вказує на високу її надійність та точність. Цей висновок підтверджується високими фактичними значеннями F – критерія Фішера – Снедекора, які перевищують табличні ($F_{\text{табл.}(0,05;6;21)}=2,57$ для 1998 року; $F_{\text{табл.}(0,05;7;20)}=2,51$ для 1999 – 2008 років). Тобто регресійні рівняння значущі, залежна змінна Y достатньо добре описується пояснюючими змінними $X_1 - X_7$, що включені у регресійну модель.

Соціальна забезпеченість населення регіонів не залежить лише від обсягів видатків бюджетів, а перш за все від середнього обсягу доходів їх мешканців, обсягів і структури видатків середньостатистичної особи.

Обсяг доходів населення залежить від багатьох факторів, утім перш за все – рівня розвитку виробництва, що є джерелом сплати податків на певній території. Витрати населення та їх структура визначається багатьма чинниками, основний серед яких – індекси цін виробників (особливо йдеться про виробників товарів та послуг першої необхідності, сплату житлово-комунальних послуг). Отже, відповідна підтримка розвитку виробництва органами місцевого самоврядування не тільки наповнить бюджет, а й сприятиме соціальному забезпечен-

ню населення через збільшення обсягів доходів, а також зменшення витрат внаслідок зниження цін виробників, або їх утримання на певному рівні.

Отже, виходячи з вищевикладеного, основною умовою ефективної діяльності органів місцевого самоврядування є оптимальний та чіткий розподіл повноважень між рівнями влади (особливо це стосується передачі місцевій владі частини державних повноважень, зменшення кількості делегованих повноважень органів місцевого самоврядування), який повинен не декларативно, а реально базуватися на принципах самостійності бюджетів, справедливості й неупередженості, відповідальності учасників бюджетного процесу та субсидіарності. З цією метою також необхідним є усунення дублювання повноважень між органами виконавчої влади на місцях та органами місцевого самоврядування в напрямку їх перерозподілу на користь останніх.

Передача частини повноважень органам влади, найнижчим за рівнем, має супроводжуватися відповідним підкріпленням фінансовими ресурсами. При цьому, з метою забезпечення зацікавленості органів місцевого самоврядування в наповненні власних бюджетів додатковими ресурсами в тому числі шляхом сприяння розвитку виробництва, доречним є ув'язка обсягів видатків місцевого бюджету з обсягом надходжень податків і платежів до бюджетів усіх рівнів з відповідної адміністративно - територіальної одиниці.

Суттєві коливання коефіцієнту відносної доходо- та видаткоспроможності регіонів, який визначає ступінь ефективності функціонування системи міжбюджетних відносин, відображають відсутність будь-якої залежності при визначенні загального обсягу видатків зведеного бюджету регіонів від їх вкладу до загальних бюджетних ресурсів країни. Цей факт свідчить, що органи місцевого самоврядування позбавлені стимулів до наповнення власних бюджетів та зведеного бюджету, до економного та ефективного витрачання бюджетних коштів.

4.3. Удосконалення організації розмежування видаткових повноважень між органами влади в Україні

На сьогоднішній день органи місцевого самоврядування Одеської області при плануванні та виконанні видаткових частин власних бюджетів стикаються із наступними проблемами, що призводять до нестачі коштів:

- встановлення єдиного нормативу мінімальної бюджетної забезпеченості всупереч існуванню суттєвих відмінностей у мережі соціально-культурних закладів різних адміністративно-територіальних одиниць. Таким чином місцева влада повинна вишукувати додаткові фінансові ресурси для утримання зазначених установ понад доведеного Міністерством фінансів України показника витрат;
- обсяги міжбюджетних трансфертів у вигляді дотації вирівнювання державою щорічно визначаються не в повному розмірі потреби в коштах, а в межах лімітів, що розраховані по формульній методиці (виходячи із загальних ресурсів зведеного бюджету України й місцевих бю-

джетів та першочерговості соціальних видатків). За рахунок дотацій вирівнювання здійснюється забезпечення делегованих державою повноважень, зокрема в соціально-культурній сфері. Тобто трансферти надаються як компенсація недостатнього обсягу закріплених доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів для фінансування з районного (саме районні бюджети є основними донорами) бюджету (зазвичай):

- освіти – усіх загальноосвітніх шкіл району;
- охорони здоров'я – центральної районної лікарні;
- культури – районного відділу культури, будинку культури та заходів районного значення;
- соціального захисту – територіального центру соціальної допомоги на дому;
- фізичної культури та спорту – комітету з фізичної культури та спорту;
- молодіжні програми.

З коштів бюджету міської ради міста районного підпорядкування зазвичай фінансуються дитячі садки та бібліотеки. За рахунок коштів сільських бюджетів фінансуються дитячі садки, медичні пункти або фельдшерсько-акушерські пункти, бібліотеки та клуби, амбулаторії та дільничні лікарні;

- наступна проблема пов'язана із невиконанням з боку держави зобов'язань щодо забезпечення органів місцевого самоврядування достатнім обсягом коштів на виконання делегованих повноважень через збільшення розміру мінімальної заробітної плати, підвищення розмірів посадових окладів, встановлення надбавок та доплат (додаткової заробітної плати). Внаслідок відсутності бюджетних коштів у достатніх розмірах місцева влада порушує права працівників відповідних бюджетних установ. Не проводиться щомісячна індексація розмірів заробітної плати згідно вимог Законів України „Про індексацію грошових доходів населення” у редакції Закону України від 06.02.2003р. №491-IV та „Про компенсацію громадянам втрати частини доходів у зв'язку із порушенням строків їх виплати” від 19.10.2000р. №2050-III (з урахуванням внесених змін Законом України від 16.01.2003р. №431-IV);
- наявність випадків передачі органам місцевого самоврядування на виконання делегованих повноважень без надання відповідної компенсації фінансових ресурсів;
- наявність фактів перевитрат по окремих напрямках (не пов'язаних із фінансуванням соціально-культурних установ та заходів). Перш за все це стосується фінансування апарату управління.

Виходячи із вищевикладеного можемо зробити висновок про існування багатьох проблем місцевих органів влади через невиконання державою своїх зобов'язань щодо фінансування делегованих повноважень у повному обсязі потреб.

Невтішна ситуація склалася і у сфері капітальних вкладень, що здійснюються за рахунок коштів місцевих бюджетів (незавершене будівництво та фізично зношені об'єкти соціальної сфери, необхідність побудови нових та відновлення старих комунікацій: середній по країні рівень газифікації населених пунктів складає 11%, по Одеській області – 6%, інші проблеми). Вирішення вищезазначених проблем потребує значних за обсягом інвестицій: на 2004 рік, за даними Одеського обласного фінансового управління, потреба в капітальних вкладеннях області сягає 800,0 млн. грн. Проте, у 2004 році обсяг субвенції з Державного бюджету обласному бюджету на виконання інвестиційних проектів (до зведеного бюджету розвитку області, до складу якого включені капітальні вкладення) затверджений в обсязі 23,4 млн. грн. або 2,93% від потреби, що перевищує аналогічний показник попереднього року на 11,9 млн. грн., або у 2 рази. Таким чином, можна стверджувати: якщо ситуація докорінно не покращиться, сьогоднішні потреби задовольняться через 34 роки!

Також при виділенні субвенцій з Державного бюджету на користь місцевих бюджетів на виконання інвестиційних проектів як пріоритетний напрямок слід визначити необхідність реформування житлово-комунального господарства шляхом технічного переоснащення підприємств, використання енергозберігаючих технологій та забезпечення ведення обліку споживання енергетичних ресурсів.

Допоможуть розв'язати проблеми стабільного та справедливого забезпечення місцевих бюджетів фінансовими ресурсами, досягнути ефективності при здійсненні видатків розвитку та сприятимуть збільшенню їхніх обсягів наступні заходи:

- 1) поступовий перехід від фінансування діючих об'єктів, установ та заходів до фінансування повноважень, що покладені на місцеві органи влади, або програм;
- 2) забезпечення у повному обсязі з боку держави фінансування делегованих повноважень та компенсації втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування внаслідок надання пільг, встановлених державою та підвищення мінімальної заробітної плати. Повне виконання з боку держави своїх функцій сприятиме вивільненню коштів місцевих бюджетів, які в основному витрачаються на поточні потреби;
- 3) впровадження прозорого механізму обрахунку обсягів субвенцій на виконання інвестиційних проектів. Реформування системи фінансового вирівнювання повинно бути здійснено у напрямку врахування вкладу регіону у зведений бюджет. Так, наприклад, під прозорим механізмом визначення обсягів субвенцій, що направляються до регіонів на здійснення інвестицій у сферу охорони здоров'я можна запропонувати наступний, що складається з кількох етапів (додаток Р):
 - розрахунок потреби у відновленні та розширенні ліжкового фонду лікарняних закладів;
 - розрахунок потреби у відновленні та розширенні амбулаторно-поліклінічних закладів;

- порівняння отриманих розрахунків із середнім по Україні рівнем (розрахунки індексів потреб у відновленні та розширенні ліжкового фонду та амбулаторно-поліклінічних закладів);
 - використання корегуючих коефіцієнтів;
 - отримання остаточних даних щодо першочерговості отримання регіонами субвенцій, що доцільно розраховувати на 3 – 5 років;
- 4) переглянути принципи формування загального та спеціального фондів бюджету з метою ефективного управління;
- 5) створення умов для довгострокового бюджетного планування (мінімум на три роки) з метою забезпечення прогнозованості здійснення інвестиційних проєктів;
- 6) запровадження як на державному, так і місцевому рівнях багатоваріантної інвестиційної політики у соціальній сфері, яка включає, крім бюджетних ресурсів, приватні інвестиції та довгострокові кредитні ресурси.

Забезпечення чіткого розподілу повноважень між рівнями влади та їх закріплення в Конституції та відповідних законах України повинно передбачати:

- I усунення дублювання функцій між рівнями влади. Так, загальна середня освіта фінансується з Державного бюджету України (спеціалізовані школи, засновані на державній формі власності та загальноосвітні школи соціальної реабілітації), з бюджету Автономної Республіки Крим і обласних бюджетів (загальна середня освіта для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації), з районних бюджетів та бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення (загальноосвітні навчальні заклади, у тому числі: школи – дитячі садки (для міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення), спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, колегіуми, вечірні (змінні) школи), з бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань (школи – дитячі садки) – тобто фінансується всіма рівнями бюджетної системи (статті 87-90 Бюджетного кодексу). Подібне дублювання функцій органами влади існує відносно й інших напрямів витрачання коштів, що ніяким чином не відповідає принципу субсидіарності, на підставі якого нібито ґрунтується бюджетна система України. Крім того, під час перерозподілу повноважень по вертикалі державного управління, як ми вже наголошували вище, оптимальним є закріплення за певним рівнем влади повних та виняткових повноважень, що підвищить ступінь відповідальності. За сьогоднішніх умов господарювання, коли функції держави розподіляються між великою кількістю органів влади, складається ситуація, коли за несвоєчасне та неякісне надання суспільних послуг ніхто не відповідає;
- II перерозподіл об'єктів комунальної власності між рівнями влади відповідно перерозподілу повноважень та забезпечення їх ефективного функціонування.

Перерозподіл повноважень повинен відбуватися на підставі чітких критеріїв розмежування видатків між місцевими бюджетами, які повинні:

- враховувати необхідність максимального наближення надання суспільних благ до їх споживачів з метою врахування їхніх уподобань;
- враховувати можливості економії бюджетних ресурсів завдяки використанню ефекту від масштабу надання суспільних послуг;

- враховувати наявність та розміри зовнішнього ефекту від виконання повноважень певним рівнем влади (можливість споживання певного блага мешканцями (платниками податків) іншої адміністративно-територіальної одиниці).

Необхідно також переглянути склад власних та делегованих повноважень з метою оцінювання можливості переведення частини повноважень у розряд власних. Наприклад, віднесення до переліку власних загального обсягу повноважень у галузі житлово-комунального господарства, повноважень щодо утримання закладів культури та мистецтва, які мають місцеве значення, утримання органів місцевого самоврядування, тощо. Збільшення обсягу владних повноважень органів місцевого самоврядування сприятиме підвищенню якості суспільних послуг за рахунок врахування особливостей (соціально-економічних, демографічних, природно-кліматичних, екологічних та інших) територіальних утворень з одночасним скороченням витрат бюджету за рахунок досягнення ефективності у витрачанні бюджетних коштів.

На сьогоднішній день відповідно положень Бюджетного кодексу України місцеві бюджети повинні самостійно фінансувати позашкільну освіту, місцеві програми соціального захисту та соціального забезпечення, розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою населених пунктів, культурно-мистецькі програми, програми з розвитку фізичної культури та спорту, інші місцеві програми, виходячи з власних пріоритетів. Вони не в повній мірі відповідають власним повноваженням та не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, забезпечуються за рахунок власних і частково закріплених доходів місцевих бюджетів, обсягів яких катастрофічно не вистачає (у 2004 році розрахунковий обсяг цих видатків склав по Одеській області 1,9 млн. грн.).

V. Організація забезпечення доходних частин ієрархії ланок бюджетної системи

5.1. Чинна система формування власної доходної бази місцевих бюджетів

За сьогоденних умов місцева влада володіє незначними повноваженнями щодо впливу на розвиток підприємництва. Більш того, намітилася досить стійка тенденція до зменшення обсягу ВВП, що перерозподіляється через місцеві бюджети (табл. 5.1). Два види податків та дванадцять (до 2004 року чотирнадцять) видів зборів, що відносяться до складу місцевих – податкова база власних доходів місцевих бюджетів. Серед важелів впливу місцевих органів влади на розвиток малого та середнього бізнесу визначимо також систему диференційованої плати за торгівельний патент на деякі види підприємницької діяльності, надання дозволів на розміщення об'єктів торгівлі, систему ставок єдиного податку на підприємницьку діяльність фізичних осіб та інше [75, с.367].

Частка місцевих податків та зборів у загальному обсязі доходної частини місцевих бюджетів склала в 2008 році 0,6%, що на 1,5 процентних пункти нижче рівня 2001 року, або в 3,5 рази. Порівняно із попереднім роком в 2008 році питома вага місцевих податків та зборів знизилася на 0,1 процентних пункти. Це свідчить про незначну питому вагу надходження місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, що вимагає докорінної зміни системи місцевого оподаткування, яка може забезпечити формування доходної бази місцевих бюджетів.

Отже, доходи від стягнення місцевих податків та зборів складають мізерну питому вагу в доходах місцевих бюджетів, основну частину яких займають загальнодержавні податки, збори та обов'язкові платежі, що у повному або частковому обсязі зараховуються до місцевих бюджетів (закріплені доходи), процентні відрахування від загальнодержавних податків та зборів (до прийняття Бюджетного кодексу), міжбюджетні трансферти (табл. 5.3).

Крім того, дані додатку 3.1 відображають невтішну тенденцію до зменшення питомої ваги власних податкових джерел місцевих бюджетів у загальній сумі їх доходів. Так, уже в 2003 році місцеві податки й збори склали 2,3% доходів місцевих бюджетів, що на 32,4% нижче рівнів 1999 та 2000 років. Більше ніж у двічі перевищено середній по Україні рівень питомої ваги надходжень місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів у 2003 році в Хмельницькій (4,7%) та Чернівецькій (4,9%) областях. Найнижчий по Україні рівень надходжень місцевих податків і зборів у 2003 році спостерігався у м. Києві (1,8% доходів місцевих бюджетів), Донецькій (1,7%), Київській (1,6%), Сумській (1,9%) та Дніпропетровській (1,9%) областях.

У 2007 році місцеві податки й збори склали 1,3% доходів місцевих бюджетів, що на 61,8% нижче рівнів 1999 та 2000 років. Значне перевищення середнього по Україні рівня питомої ваги надходжень місцевих податків і зборів відносно доходів місцевих бюджетів у 2007 році також спостерігалось в Хме-

льницькій (3,8%) та Чернівецькій (2,7%) областях. Найнижчий по Україні рівень надходжень місцевих податків і зборів у 2007 році склався у м. Києві, Донецькій (0,9% доходів місцевих бюджетів), Київській (0,8%), Кіровоградській, Львівській, Сумській (1,2%), Вінницькій та Дніпропетровській (1,1%) областях. У 2008 році частка місцевих податків та зборів склала 1,1% доходів місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів.

Слід підкреслити і той факт, що загальна тенденція поступового зниження питомої ваги власних податкових доходів у загальній сумі доходів місцевих бюджетів не завжди однаково відображається на рівні регіонів. Різноманітність податкових баз місцевих податків і зборів – основна причина коливань частки власних податкових надходжень місцевих бюджетів у загальній їх сумі. На динаміку, структуру й географію надходжень впливає багато факторів. Насамперед – регіональна структура економіки, розміщення продуктивних сил, фінансовий стан підприємств, розвиток побутової інфраструктури населених пунктів і, зокрема, наявність курортних зон, готелів тощо. Крім того, обсяги надходжень місцевих податків і зборів визначають і зусилля місцевої влади, спрямовані на створення необхідних умов для підприємницької діяльності, у тому числі для торгівлі, а також діяльність місцевих податкових органів із мобілізації доходів [92, с.46]. З метою визначення ступеню залежності обсягу надходжень місцевих податків і зборів від загальної суми надходжень до бюджетів усіх рівнів у кожному регіоні наводяться розраховані показники питомої ваги надходжень місцевих податків та зборів у загальній сумі надходжень до бюджетів усіх рівнів (додаток 3.2).

Проаналізуємо питому вагу надходжень місцевих податків і зборів в загальній сумі податкових надходжень місцевих бюджетів України (рисунок 5.1).

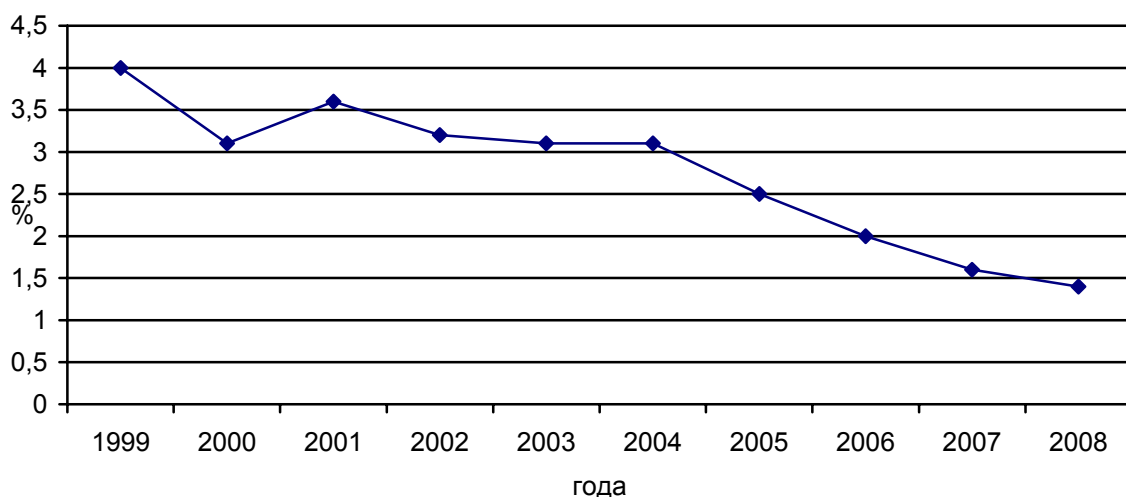


Рис. 5.1. Питома вага місцевих податків і зборів у сумі податкових надходжень місцевих бюджетів України

Впродовж 1999 - 2008 років чітко простежується поступове зниження питомиї ваги місцевих податків і зборів у структурі податкових надходжень місцевих бюджетів. Так, в 2008 році їх рівень склав найменше значення – 1,4%, що на 2,6 процентних пункти або в 2,9 рази нижче за рівень 1999 року. У 2005 році надходження місцевих податків і зборів склали 2,5% податкових надходжень місцевих бюджетів, що на 0,5 процентних пункти вище за рівень 2006 року та на 1,1 процентних пункти вище рівня 2008 року, але на 0,6 процентних пункти нижче за рівень попереднього року.

Розглянемо структуру місцевих податків і зборів, що надійшли до місцевих бюджетів України за 1999 - 2008 рр. (рис. 5.2, 5.3).

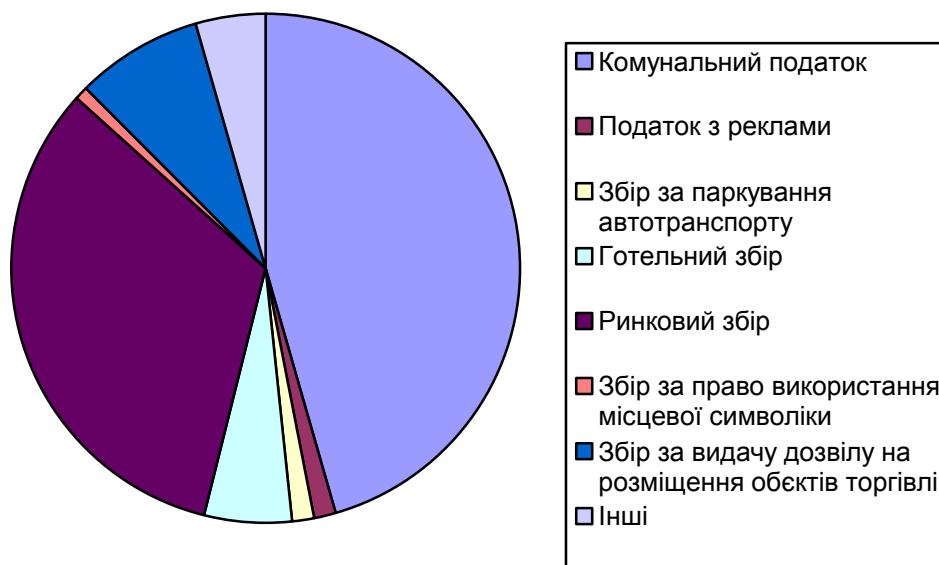


Рис. 5.2. Структура місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів у 1998 році

З представлених рисунків 5.2 та 5.3 видно, що з 14 місцевих податків і зборів, прийнятих Декретом Кабінету Міністрів України, лише 2 податки та 4 збори забезпечують надходження до місцевих бюджетів, а саме:

- 1) комунальний податок,
- 2) податок з реклами,
- 3) збір за припаркування автотранспорту,
- 4) ринковий збір,
- 5) збір за право використання місцевої символіки,
- 6) збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі.

Стягнення готельного збору та збору за проїзд на території прикордонних областей автомобільного транспорту, що прямує за кордон, скасоване.

Такі податки та збори, як податок з реклами, збір за паркування автотранспорту, ринковий збір і збір за право використання місцевої символіки збільшилися протягом 1999 - 2008 років відповідно з 1,4 до 8,0%, з 1,5 до 3,9%, з 32,8 до 60,4%, з 0,8 до 2,7%. Комунальний податок і збір за видачу дозволу на

розміщення об'єктів торгівлі знизилися за ті ж роки з 45,5% до 21,0%, з 8,0 до 3,6% відповідно. Решта зборів надходили в незначних розмірах (0,1 - 0,2%).

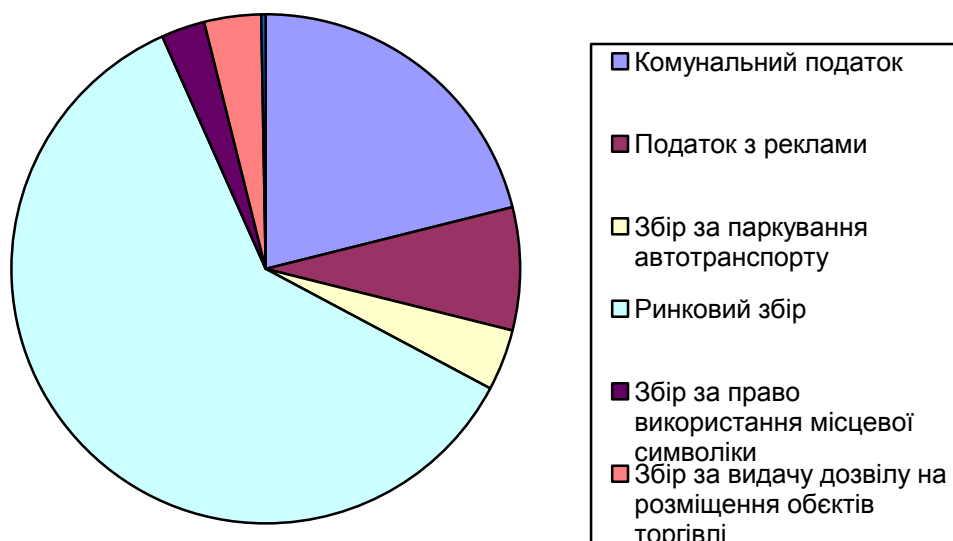


Рис. 5.3. Структура місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів у 2008 році

Окреслена вище тенденція до зменшення питомої ваги місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів чітко відображує поступове зменшення їх частки і в доходах зведеного бюджету (для аналізу використовуються дані щодо надходжень до зведеного бюджету платежів, що контролюються Державною податковою адміністрацією України).

В доходах зведеного бюджету України питома вага місцевих податків та зборів дуже мала та щорічно зменшується. Вже в 2008 році вона склала 0,3%, що на 0,6 процентних пункти нижче рівня 2001 року. Отже, частка місцевих податків і зборів не робить істотного впливу на формування доходів зведеного бюджету України.

У 2003 році питома вага місцевих податків та зборів складала 1,1% доходів зведеного бюджету України, що на 0,6 відсоткових пункти нижче показника 1999 року. Отже, загальні темпи зниження частки місцевих податків і зборів однакові, як відносно доходів місцевих бюджетів, так і відносно доходів зведеного бюджету. Питома вага місцевих податків та зборів у загальній сумі надходжень до бюджетів усіх рівнів зазнає також значних коливань залежно від регіону. І, якщо рівні коливань обсягів надходжень місцевих податків та зборів у 2003 році відносно надходжень доходів до бюджетів усіх рівнів залежно від регіону більш-менш відповідають їхній питомій вазі у доходах місцевих бюджетів, то рівні коливань за весь період, що аналізується - значно відхиляються. Це свідчить про значний вплив інших факторів на обсяги надходжень місцевих податків та зборів:

- 1) відсутність об'єктивних умов для справляння деяких видів місцевих податків та зборів в деяких регіонах країни: відсутність об'єктів оподаткування курортним збором, збором за участь у бігах на іподромі, збором за виграш на бігах на іподромі, збором з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, збором за проїзд по території прикордонних областей автотранспорту, що прямує за кордон (справляється до 2004 року), тощо;
- 2) суб'єктивні умови наявності недостатньої податкової бази: безпосередньо від діяльності місцевих органів самоврядування залежить обсяг справляння збору за паркування автотранспорту, ринкового збору та збору за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг через сприяння розвитку цих об'єктів;
- 3) відсутність економічної ефективності справляння деяких місцевих зборів: витрати на адміністрування цих зборів часом перевищують обсяг їх надходжень, наприклад, збір із власників собак, збір за право проведення кіно - і телезйомок;
- 4) відсутність зацікавленості місцевих органів влади у максимальній мобілізації місцевих податків та зборів через неспроможність значно збільшити фінансові можливості місцевих бюджетів внаслідок незначної наявної бази оподаткування;
- 5) концентрація об'єктів оподаткування в основному у великих містах – республіканського та обласного значення, яка позбавляє сільські, селищні та міські бюджети міст районного підпорядкування надходжень власних доходів до їх бюджетів, що загострює їх дотаційність. Це також стосується і закріплених податків, зокрема прибуткового податку з громадян, плати за землю (на обсяг надходжень плати за землю впливає значна диференціація ставок оподаткування та грошова оцінка земель).

Проаналізуємо питому вагу надходжень місцевих податків і зборів в загальній сумі податкових надходжень зведеного бюджету України (рис. 5.4).

Впродовж 1999-2008 років чітко просліджується поступове зниження питої ваги місцевих податків і зборів в структурі податкових надходжень зведеного бюджету. Так, в 2008 році їх рівень склав найменше значення – 0,4%, що на 1,0 процентних пункти, або в 3,5 разів нижче за рівень 1999 року. В 2005 та 2006 роках частка надходжень місцевих податків і зборів склала 0,6% податкових надходжень зведеного бюджету, що на 0,3 процентних пункти нижче за рівень 2004 роки і на 0,5 процентних пункти нижче за рівень 2003 року, проте на 0,2 процентних пункти вище рівня 2008 року.

Проаналізуємо, яку питому вагу займають місцеві податки і збори в складі бюджету м. Одеси (рис. 5.5).

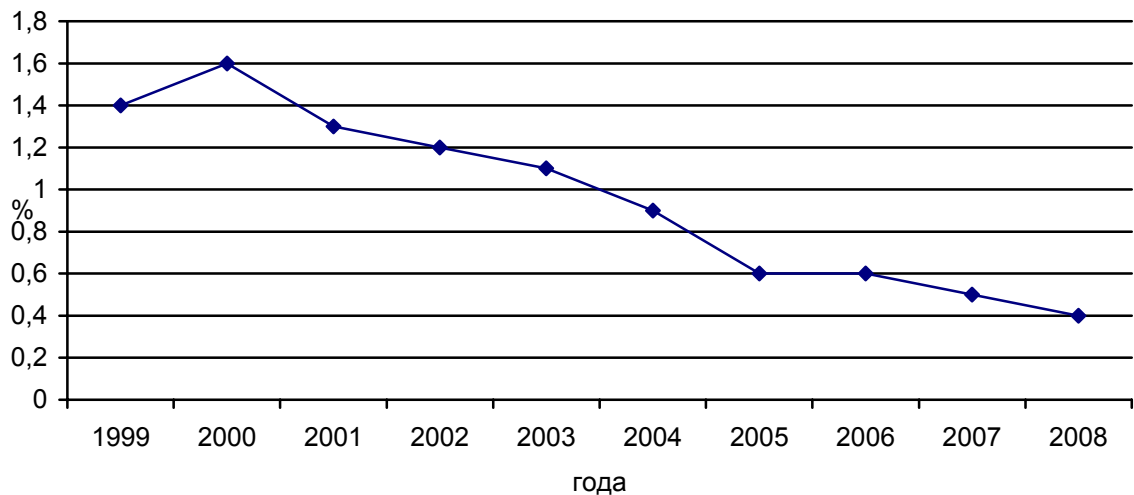


Рис. 5.4. Питома вага місцевих податків та зборів у загальному обсязі податкових надходжень зведеного бюджету України

З матеріалів, представлених на рисунку 5.5 видно, що протягом 1998 - 2008 років в бюджеті м. Одеси сталося скорочення питомої ваги місцевих податків і зборів з 5,8 до 1,9%. Таким чином, по бюджету м. Одеси спостерігається така ж тенденція, як і по Україні в цілому: зниження частки місцевих податків і зборів в доходах бюджету.

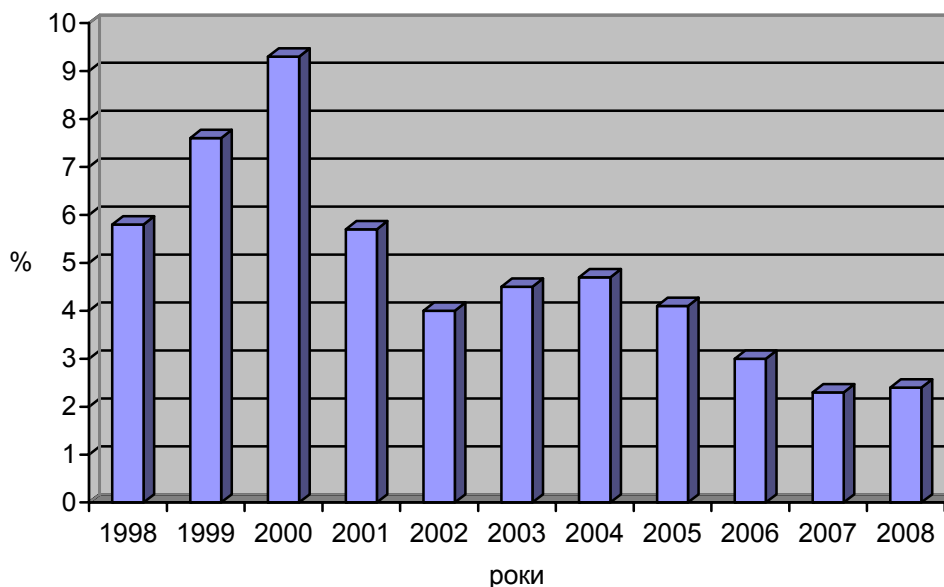


Рис. 5.5. Частка місцевих податків і зборів у складі загального фонду бюджету м.Одеси (без трансфертів)

Динаміка структури надходжень місцевих податків і зборів до бюджету м. Одеси за 2000 - 2008 роки наведена на рисунках 5.6 та 5.7.

З представлених рисунків 5.6 та 5.7 видно, що як і по місцевих бюджетах України, по бюджету м. Одеси основними бюджетоформуєчими місцевими

податками і зборами є комунальний податок, ринковий збір, збір за паркування автотранспорту, збір за право використання місцевої символіки, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі, податок на рекламу.

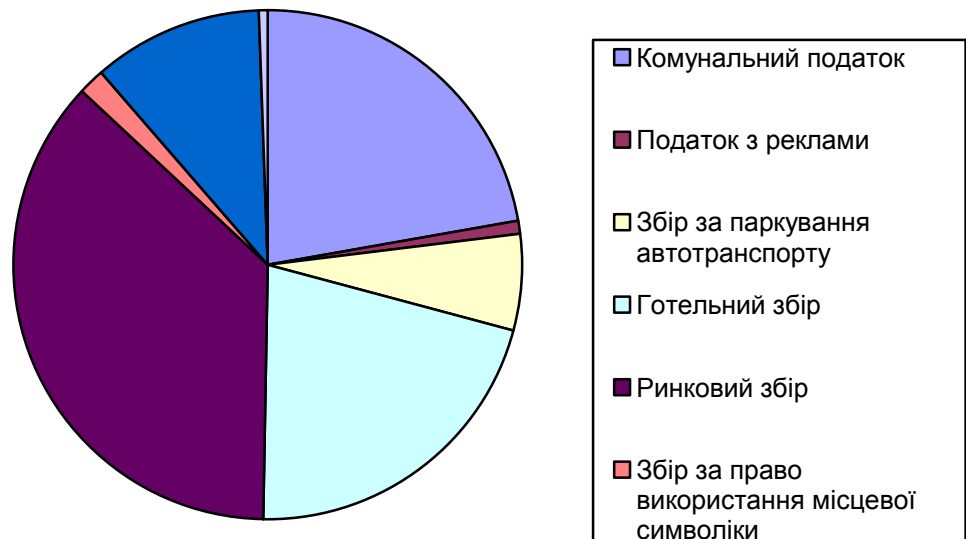


Рис. 5.6. Структура місцевих податків і зборів у доходах бюджету м.Одеси у 2000 році

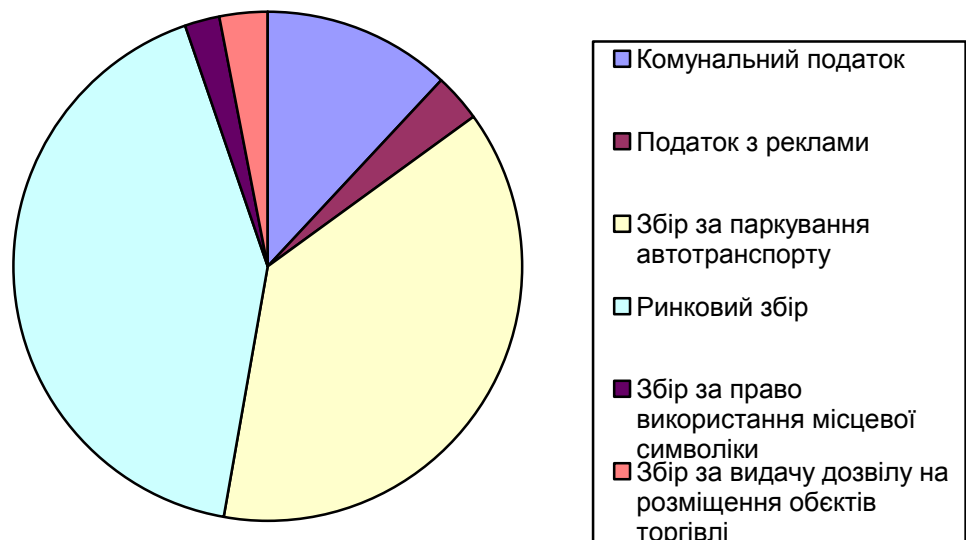


Рис. 5.7. Структура місцевих податків і зборів у доходах бюджету м.Одеси у 2008 році

Найбільшу питому вагу займають ринковий збір, комунальний податок, збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі. Ці податок та збори

протягом аналізованого періоду виявили тенденцію до зниження. Так, в 2008 році ринковий збір в порівнянні з 2000 роком збільшився з 36,7% до 41,8%, проте порівняно з 2006 роком ринковий збір скоротився на 12,0 процентних пункти.

Місцеві податки і збори, що стягуються на території м. Одеси надходять в повному обсязі до районних бюджетів міста відповідно знаходженню на обліку у відповідній районній податковій інспекції. До бюджету м. Одеси в повному обсязі надходять місцеві податки і збори, які сплачують великі платники податків міста, які знаходяться на обліку в спеціалізованій податковій інспекції по роботі з великими платниками податків у м. Одесі. Розглянемо, яку питому вагу займають місцеві податки та збори, які надходять до міського бюджету м. Одеси в загальній сумі надходжень місцевих податків і зборів до бюджету м. Одеси (рис. 5.8).

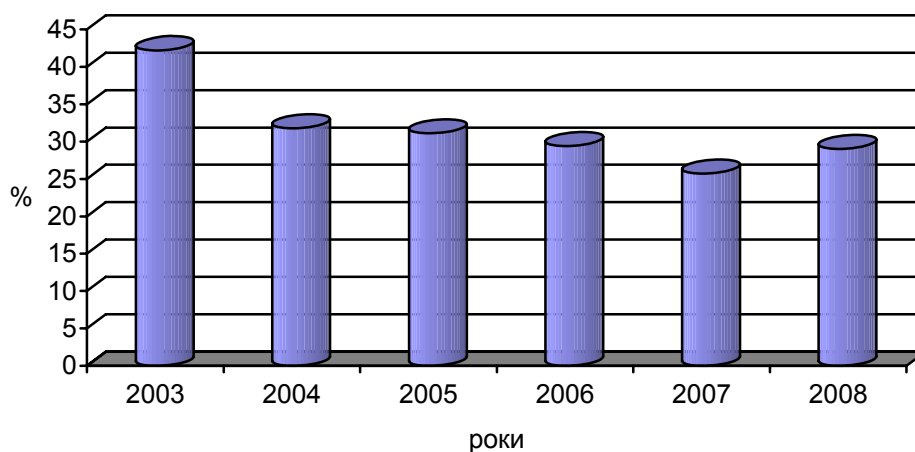


Рис. 5.8. Питома вага місцевих податків та зборів, які надходять до міського бюджету в загальній сумі надходжень місцевих податків та зборів до бюджету м.Одеси

В 2008 році питома вага місцевих податків та зборів, які надходять до міського бюджету, склала 29,0%, що на 13,2 процентних пункти нижче рівня 2003 року та на 3,3 процентних пункти вище рівня попереднього року. В 2007 році обсяг надходжень до міського бюджету місцевих податків і зборів склав 25,7% загального обсягу надходжень місцевих податків і зборів з території м. Одеси, що на 16,5 процентних пункти нижче за рівень 2003 року, коли його розмір склав 42,2%.

Дослідження практики місцевого оподаткування розкриває ряд істотних недоліків, серед яких:

- 1) відсутність ефективних правових документів (Закону України „Про місцеві податки і збори” або ухвалення відповідного розділу Податкового кодексу), які б давали можливість органам місцевого самоврядування поповнювати бюджет і впливати на економіку відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

- 2) прив'язка граничних ставок частини місцевих податків і зборів до твердих сум, які центральною владою країни не переглядаються;
- 3) не виправдано низька роль місцевих податків і зборів у системі оподаткування України;
- 4) можливість використання не достатньо широкого переліку місцевих податків і зборів, який на сьогоднішній день обмежений двома видами податків і дванадцятьма видами зборів;
- 5) відсутність у складі місцевих податків і зборів податку на нерухомість, збору за забруднення навколишнього природного середовища, а також місцевих акцизів.

Взагалі, про місцеві податки та збори, що справляються в Україні можна говорити як про ті, що не відповідають економічній ефективності та далекі від рівня розвитку місцевого оподаткування європейських країн. Основна причина – відсутність у органів місцевого самоврядування повноважень щодо запровадження на власній території додаткових податків і зборів, зосередження податкових повноважень у “центрі” стосовно податків, що закріплені за місцевими бюджетами. Достатній обсяг власних джерел надходжень визначає стійкість доходної бази місцевого бюджету, ступінь його незалежності. В умовах, коли місцеві податки і збори є основним доходним джерелом місцевих бюджетів, виникає можливість середньо- та довгострокового прогнозування, як оперативного, так і стратегічного управління бюджетом, набуває значної ролі більш дієвий інструмент міжбюджетних відносин – власні доходи. Обмеженість місцевої влади в отриманні власних доходів у достатніх розмірах не дозволяє їй бути самостійною при виконанні передусім власних повноважень.

Щодо виконання делегованих повноважень, місцева влада через державні адміністрації або свої виконавчі органи (залежно від рівня влади) несе відповідальність за повноту та їхнє вчасне фінансування. Недостатність закріплених фінансових ресурсів компенсується за рахунок міжбюджетних трансфертів (до введення в дію Бюджетного кодексу України – також за рахунок виділення нормативів відрахувань від загальнодержавних податків та зборів), що розраховуються щорічно на підставі нормативів бюджетної забезпеченості.

Таким чином, органи місцевого самоврядування майже повністю були та залишаються фактично підпорядкованими владі “центру” як стосовно здійснення видатків, так і формування доходів. Економічна ефективність вимагає подальшого реформування податкової та бюджетної систем, та, зокрема системи місцевого оподаткування в умовах, коли найзначніші й найдинамічніші податкові бази зайняті центральним урядом і на місцевому рівні недоступні [92, с.47]. Крім того, місцеві податки, що на сьогодні справляються в Україні є прямими. Навпаки, серед місцевих податків у розвинутих країнах є як прямі, так і непрямі податки. Останні відіграють дуже важливу фіскальну роль.

З прийняттям Бюджетного кодексу України регулюючи доходи поступилися своїм місцем на користь інших інструментів міжбюджетних відносин – закріплених доходів та деяких видів міжбюджетних трансфертів. Але майже повна відмова від використання цього інструменту не означає, що ми на шляху досягнення оптимальної дії механізму бюджетного вирівнювання. Сама природа

регулюючих податків не гірша за природу міжбюджетних трансфертів. Головним було визначення негативних сторін існування інструменту, а не відмова від нього взагалі.

У чинному розподілі державних доходів між різними ланками бюджетної системи умовно можна виділити три форми:

- розподіл податків, зборів та обов'язкових платежів між рівнями влади з наданням податкових повноважень щодо їх справляння;
- закріплення податків, зборів та обов'язкових платежів за рівнями влади без надання податкових повноважень;
- розподіл через застосування системи міжбюджетних трансфертів.

При застосуванні першої форми розподілу бюджетних ресурсів органи місцевого самоврядування залучають доходи незалежно, або за умов обмеження рішень центральних органів державної влади, що збільшує їх самостійність. Зацікавленість місцевих органів влади в зростанні обсягів надходжень закріплених податків та зборів знаходиться в зворотній залежності від того, чи враховується обсяг зібраних доходів при наданні міжбюджетних трансфертів певній адміністративно-територіальній одиниці та прямо залежить від відповідальності органу місцевого самоврядування за виконання власних та делегованих повноважень.

При розподілі міжбюджетних трансфертів доходна база нижчих бюджетів залежить від поточних рішень вищих органів (як під час затвердження, так і виконання бюджетів). Це значно зменшує їх автономність та ініціативність.

Відомо, що фінансова автономія характеризується ступенем податкової автономії, тобто питомою вагою місцевих податків і зборів у загальній сумі доходів органів місцевого самоврядування. На цей момент незначна частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів, що перекочувала з адміністративно-командної у сучасну систему господарювання, так і залишилася декорацією, що прикриває ілюзорність фінансової автономії місцевих органів самоврядування України [271, с.17]. Проведений аналіз структури доходів місцевих бюджетів за останні роки, зокрема за період після ухвалення Бюджетного кодексу України, переконує в необхідності збільшення ролі місцевих податків та зборів у наповненні місцевих бюджетів, відновлення в новій, більш ефективній, з огляду на розкриті недоліки, іпостасі методу процентних відрахувань від регулюючих доходів та методу бюджетних позичок.

Окреслені зміни мають відбуватися за рахунок зниження частки міжбюджетних трансфертів, які за сьогоденних умов не стимулюють органи місцевого самоврядування до нарощування надходжень, як до власних бюджетів, так і до зведеного бюджету України через позбавлення їх реальної фінансової незалежності.

5.2. Діючий механізм закріплення доходів за органами місцевого самоврядування

З прийняттям Бюджетного кодексу України розподіл доходних джерел між Державним та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами, виходячи із принципів єдності бюджетної системи України та самостійності, слід визначити як більш чіткий, порівняно із розподілом доходів між ланками бюджетної системи, що діяв відповідно до вимог Закону України “Про бюджетну систему України”. Але ця чіткість пов’язана лише із практичною відмовою від використання методу процентних відрахувань від загальнодержавних податків та зборів. Невизначеність залишилася лише стосовно доходів (та видатків) районних у містах бюджетів (склад доходів та видатків визначається міською радою). Отже, із негативною практикою “вибивання” нижчими бюджетами у вищих бюджетів частини регулюючих доходів покінчено. Але, чи відповідає система власних та закріплених доходів фінансовим зобов’язанням органів місцевого самоврядування, що виходять із необхідності здійснення власних та делегованих повноважень? На це питання нам належить найближчим часом відповісти. Крім того, Конституцією України гарантовано право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення (стаття 140), що визначає умови розбудови демократичних засад нашого суспільства.

Згідно звітних даних Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, у 2008 році частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України склала 24,8%, що на 0,3 відсоткових пункти вище рівня попереднього року, та на 17,0 відсоткових пункти нижче рівня 1995 року (табл. 5.1).

В 2007 році частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України склала 24,5%, що на 1,3 відсоткових пункти вище рівня попереднього року, та на 21,2 відсоткових пункти нижче рівня 1998 року. За чотирнадцять останніх років найбільша питома вага доходів місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету спостерігалася в 1998 році, коли їх рівень досяг 45,7%, після чого намітилася досить стійка тенденція до його зменшення. Це свідчить про постійне зростання, за останній час, перерозподілу бюджетних ресурсів на користь Державного бюджету, при тому, що основна, базова частина фінансування (тобто надання першорядних суспільних благ) залишається за місцевими бюджетами.

Спостерігається також постійне зменшення за період, який аналізується, рівня доходів місцевих бюджетів у ВВП. Так, у 2008 році доходи місцевих бюджетів склали 7,8% ВВП, що в 2,0 рази нижче аналогічного рівня 1995 року. Крім того, ми можемо стежити за процесом нестійкого зниження рівня доходів зведеного бюджету в обсязі ВВП: за чотирнадцять останніх років доходи зведеного бюджету зменшилися в 1,2 рази та склали у 2008 році 31,4% ВВП. Але чим викликано зменшення доходів зведеного бюджету, наприклад, з 1997 року, коли податкова система не зазнавала значних змін? Причиною ж зниження державних доходів є широко розповсюджена практика дії необдуманих пільг, а також, що стало звичним, значні обсяги списання податкового боргу підприємств та установ.

Таблиця 5.1

Динаміка доходів зведеного бюджету та
місцевих бюджетів у обсязі ВВП у 1995 – 2008 роках**

(%)

Показники	Роки						
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Доходи місцевих бюджетів* у доходах зведеного бюджету	41,8	36,2	43,2	45,7	40,0	29,1	32,3
Доходи місцевих бюджетів* у ВВП	15,9	13,4	13,0	12,9	10,1	8,4	8,7
Доходи зведеного бюджету у ВВП	38,0	37,0	30,1	28,2	25,2	28,9	26,9

* без урахування трансфертів

** За даними Державного комітету статистики України і Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України

Продовження таблиці 5.1

Показники	Роки						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Доходи місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету	31,4	30,0	24,9	22,6	23,2	24,5	24,8
Доходи місцевих бюджетів* у ВВП	8,6	8,4	6,6	6,9	7,4	7,6	7,8
Доходи зведеного бюджету в ВВП	27,4	28,2	26,5	30,4	31,6	31,0	31,4

Так, згідно Закону України від 21.12.2000р. №2181-III “Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетом і державними цільовими фондами”, у 2001 році було списано податкові борги минулих періодів на суму 15,4 млрд. грн. (борги по податках списані на суму більше 6,6 млрд. грн., пені та штрафних санкцій – на суму 8,8 млрд. грн), розстрочена заборгованість становила 5 млрд. грн. Такий масштабний крок державної влади, що був спрямований на оздоровлення фінансового стану підприємств, не став стимулом для збільшення рівня сплати платежів до бюджету. Більше того, він сформував у платників податків стійку думку про безвідповідальність за несплату платежів до бюджету [82, с.75].

Головною метою трансформації податкових відносин будь-якої країни є забезпечення наповнення доходної частини бюджету. Саме тому вчені намагаються винайти резерви до збільшення обсягів надходжень до бюджетів як центрального уряду, так і до бюджетів місцевих органів влади. Проте обов’язково ставиться на меті забезпечення швидкого або повільного темпу економічного зростання. Для нашої країни актуальним є пошук додаткових

джерел надходження до бюджетів усіх рівнів, які б стимулювали збільшення обсягів виробництва ВВП, залучення інвестицій, збільшення рівня доходів населення та розвиток в інших пріоритетних напрямках. Недосконалість та суперечливість законодавчих та нормативних актів, постійні зміни в законодавстві (в так званих пріоритетних напрямках) також гальмують розвиток виробництва та поширюють тіньову сферу, не дозволяють здійснювати довгострокове планування бізнесу.

Зміни у структурі формування доходних частин Державного та місцевих бюджетів у 1998 – 2008 роках наведено у таблиці 5.2. За даними таблиці чітко простежується перерозподіл основного джерела доходів зведеного бюджету - податкових надходжень - на користь Державного бюджету. Натомість місцева влада виконує свої функції за рахунок збільшення частки надходжень доходів від операцій з капіталом та до цільових фондів відносно їх обсягу у зведеному бюджеті.

Незворотності демократичних процесів у нашій державі сприяє досягнення реальної фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, так би мовити базового рівня. Фінансова незалежність місцевої влади від вищих органів влади визначає соціально-економічний розвиток територій і країни в цілому, практично забезпечує демократичні права та свободу її громадян.

Таблиця 5.2

Розподіл доходів зведеного бюджету України між Державним та місцевими бюджетами у 1998 – 2008 роках*

(%)

	Державний бюджет					
	1998	2000	2002	2004	2006	2008
Доходи - всього	54,3	70,9	68,6	75,1	76,8	75,2
З них:						
- податкові надходження	47,2	62,5	63,7	71,0	75,4	73,9
- неподаткові надходження	80,1	85,9	85,9	91,1	88,2	87,3
- доходи від операцій з капіталом	87,5	66,5	55,7	33,6	17,2	61,9
- цільові фонди	73,9	85,2	40,1	28,6	31,4	30,6

*[246]

Продовження таблиці 5.2

	Місцеві бюджети					
	1998	2000	2002	2004	2006	2008
Доходи - всього	45,7	29,1	31,4	24,9	23,2	24,8
З них:						
- податкові надходження	52,8	37,5	36,3	29,0	24,6	26,1
- неподаткові надходження	19,9	14,1	14,1	8,9	11,8	12,7
- доходи від операцій з капіталом	12,5	33,5	44,3	66,4	82,8	38,1
- цільові фонди	26,1	14,8	59,9	71,4	68,6	69,4

Гарантії фінансової незалежності, що надаються органами центральної влади органам місцевого самоврядування, втілюються у власні та закріплені за місцевими бюджетами доходи. У цьому контексті нас цікавить їх питома вага в загальній сумі доходів місцевих бюджетів, їх власна структура. І, взагалі, наскільки доходи місцевих бюджетів кількісно й якісно відповідають потребам фінансування власних та делегованих повноважень.

У структурі доходів місцевих бюджетів за останні роки чітко простежується тенденція до зменшення питомої ваги податкових надходжень. Так, у 2008 році податкові надходження склали 43,1% загальної суми доходів місцевих бюджетів із врахуванням офіційних трансфертів, що на 16,0 відсоткових пункти нижче рівня 2001 року (табл. 5.3).

Таблиця 5.3

**Динаміка структури доходів місцевих бюджетів
України за 2001-2008 рр.***

(%)

	Роки							
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Доходи – всього, в тому числі:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I. Податкові надходження	59,1	58,5	54,2	45,8	44,0	43,4	41,7	43,1
- податок з доходів фізичних осіб	35,1	38,4	39,4	31,3	30,7	30,0	32,5	33,4
- податок на прибуток підприємств	8,4	4,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3
- плата за землю	6,5	6,4	5,9	5,8	5,1	4,1	3,6	4,9
- місцеві податки та збори	2,1	1,9	1,7	1,4	1,1	0,8	0,7	0,6
- єдиний податок з суб'єктів малого бізнесу	1,8	2,3	2,6	2,6	2,5	1,8	1,5	1,3
- інші податки	5,2	5,1	4,2	4,4	4,3	3,6	3,0	2,6
II. Неподаткові надходження	8,7	7,0	7,1	7,2	6,6	5,7	6,0	5,6
III. Доходи від операцій з капіталом	0,4	2,2	3,0	4,0	3,8	3,0	4,3	3,3
IV. Цільові фонди	2,7	1,0	1,5	1,5	2,1	1,8	2,5	1,7
V. Офіційні трансферти	28,9	31,3	34,2	41,5	43,5	46,1	45,5	46,3

* За даними Міністерства фінансів України

Питома вага податкових надходжень за 2001 – 2008 роки відносно загальної суми доходів місцевих бюджетів зменшувалася через суттєве зниження по-

датку на прибуток підприємств, частка якого у 2008 році склала 0,3% доходів місцевих бюджетів, що в 28 рази нижче рівня 2001 року. Зниження частки податку на прибуток пов'язане зі зміною пропорції розмежування податку між Державним та місцевими бюджетами, що не сприяє зацікавленості місцевої влади в його мобілізації. Серед податкових надходжень у місцеві бюджети зниження питомої ваги зазнали також податок з власників транспортних засобів, плата за землю та місцеві податки та збори. Збільшення питомої ваги серед податкових надходжень бюджетів органів місцевого самоврядування відбувалося по прибутковому податку з громадян (податку з доходів фізичних осіб) з 35,1% у 2000 році до 39,4% у 2003 році, тобто на 4,3 відсоткових пункти та єдиному податку з 1,0% у 2000 до 2,6% у 2003 році, або в 2,6 рази. В наступні роки питома вага зазначених податків зменшується.

Закріплення за місцевими бюджетами податку з доходів фізичних осіб та єдиного податку на підприємницьку діяльність фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності, а також надання певних податкових повноважень органам місцевого самоврядування щодо визначення величини абсолютних (твердих) ставок єдиного податку для фізичних осіб є передумовою до нарощування обсягу надходжень зазначених податків до місцевих бюджетів.

Цілком закономірно в цьому контексті виникає питання, чому питома вага податку на прибуток у доходах місцевих бюджетів скорочується, а прибуткового податку з громадян (податку з доходів фізичних осіб), навпроти, збільшується при загальному зростанні обсягів виробництва. До того ж зазначимо, що питома вага податку на прибуток у доходах зведеного бюджету також зменшується. Виходячи з цього, можна зробити висновок про неефективне розмежування цього податку між ланками бюджетної системи.

Що ж стосується інших податкових надходжень до місцевих бюджетів, зокрема податку з власників транспортних засобів та плати за землю, чинна система їх стягнення не пов'язана настільки безпосередньо із розвитком виробництва. Отже, зміни їх питомої ваги в доходах місцевих бюджетів не завжди відбуваються пропорційно економічному розвитку як в окремих регіонах, так і в цілому в країні: залежать від ставок, що встановлюються центральною владою. Ефективність справляння зазначених податків вимагає від влади країни змінювати ставки відповідно зміні обсягів загального виробництва та його структури. Так, при збільшенні обсягів виробництва бюджет отримує додаткові кошти без відчуття платниками значного податкового навантаження. Під час падіння обсягів виробництва бюджет має втрачати кошти, що зменшує податкове навантаження, відповідно вимагає і меншого обсягу видатків з бюджету, які спрямовуються на соціальний захист населення, економічну діяльність. Крім того, можливе диференціювання ставок податків стимулюватиме вирівнювання існуючих диспропорцій розвитку виробництва.

За останні вісім років, з 2001 по 2008 рік, у доходах місцевих бюджетів зменшена також питома вага неподаткових надходжень з 8,7% до 5,6%, тобто більше, ніж у 1,5 рази. Навпаки, у доходах місцевих бюджетів збільшилася частка доходів від операцій з капіталом. Це свідчить про продовження процесів активної зміни форм власності майна та землі з державної на приватну чи колек-

тивну форми. Етап накопичення капіталу, окреслений А.Покританом у 1997 році, продовжується і за теперішніх часів із деяким перенесенням своєї активності на ринок земельних ресурсів; сприяє цьому ухвалений у 2001 році Земельний кодекс України [212].

Зменшення питомої ваги основних доходних джерел місцевих бюджетів компенсується збільшенням ролі офіційних трансфертів. У 2008 році їх питома вага склала 46,3% доходів місцевих бюджетів, що на 17,6% та на 60,2% перевищує рівні попереднього та 2001 років.

Співвідношення власних (доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів), закріплених доходів (доходів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів) та міжбюджетних трансфертів в загальному обсязі доходів місцевих бюджетів протягом 2002 – 2008 років наведено в таблиці 5.4.

Таблиця 5.4

Співвідношення власних, закріплених доходів і міжбюджетних трансфертів у загальному обсязі доходів місцевих бюджетів України за 2002 – 2008 роки*

(%)

Доходи	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (власні доходи)	12,79	18,70	19,38	18,52	16,74	15,75	15,57
Доходи місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (закріплені доходи)	55,99	47,11	39,21	37,95	38,26	38,76	38,17
Міжбюджетні трансферти	31,22	34,19	41,41	43,53	45,00	45,49	46,26
Всього доходів місцевих бюджетів	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

* Розраховано автором на базі даних Державного казначейства України

Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, впродовж 2002-2008 років не набули будь-якої стійкої тенденції. Так, у 2008 році їхня частка склала 15,57% доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів, що на 3,81 відсоткових

пункти нижче рівня 2004 року, коли значення питомої ваги було найбільшим. Проте, відносно 2002 року питома вага збільшилась на 2,78 відсоткових пункти. Це відбувалось здебільшого за рахунок нестійкої динаміки зростання неподаткових надходжень та доходів від операцій з капіталом. Частка податкових надходжень, що не враховуються при бюджетному вирівнюванні, набула стійкої тенденції до зменшення. В 2008 році питома вага податкових надходжень складала 5,21% доходів місцевих бюджетів із урахуванням міжбюджетних трансфертів, що на 3,67 процентних пункти нижче рівня 2002 року та на 0,43 процентних пункти вище рівня попереднього року. В структурі податкових надходжень зменшення питомої ваги спостерігалось майже по всіх податках. Внаслідок цього намітилась стійка тенденція до зростання частки міжбюджетних трансфертів, які мають на меті компенсувати недостатнє зростання обсягу податкових надходжень.

Відповідно зменшувалася питома вага доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів з 55,99% в 2002 році до 38,17% в 2008 році загального обсягу доходів місцевих бюджетів.

Зміни в співвідношенні власних, закріплених доходів і міжбюджетних трансфертів свідчать про заміну місцевого оподаткування та загальнодержавного оподаткування податками, що наповнюють доходну частину місцевих бюджетів, міжтериторіальним перерозподілом ресурсів і неподатковими доходами та доходами від операцій з капіталом. Зменшення податкових надходжень місцевих бюджетів означає втрату передбачуваних та стабільних доходів, доходів, у надходженні яких органи місцевого самоврядування мають бути зацікавленими, через які регулюються економічні процеси в економіці регіону.

Динаміка структури доходів обласного бюджету Одеської області за 1998 – 2008 роки чітко відображує недоліки в діючій системі міжбюджетних відносин (додаток Ж). Так, протягом цих періодів чітко простежується тенденція до зменшення питомої ваги податкових надходжень, які у 2008 році склали 30,% всіх надходжень обласного бюджету. У структурі податкових надходжень найбільш бюджетоутворюючим є податок з доходів фізичних осіб, питома вага якого в загальній сумі доходів зменшилася з 24,8% у 1998 році до 24,4% у 2008 році. До 2001 року включно до складу доходів обласного бюджету входила частка місцевих податків та зборів. У 1998 році їх питома вага складала 0,4% загальної суми доходів. Наступні роки питома вага місцевих податків та зборів поступово зменшувалась. Тобто в порушення статті 143 Конституції України, статті 15 Закону України „Про систему оподаткування”, статті 12 Закону України „Про бюджетну систему України” регіональна влада користувалася частиною власних доходів бюджетів місцевого самоврядування. Це позбавляло останніх самостійності у виконанні їх власних повноважень, ініціативності у пошуку додаткових резервів надходжень.

Серед існування багатьох проблем (щодо забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування) ми натрапляємо на обмеження їх ініціативи й в оперативному використанні коштів з боку положень Бюджетного кодексу України. Мова йде про існування обмеження щодо використання понадпланових надходжень (пункт 7 статті 78). Доречною, у випадку їх появи,

стала би короткострокова бюджетна позика з вищого бюджету в межах цих надходжень. Але вимоги статті 73 надають можливість отримувати короткотермінові позички у фінансово-кредитних установах на термін до трьох місяців у межах поточного бюджетного періоду для покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету. Надання ж позичок з одного бюджету іншому забороняється. Проте, загальна сума доходів місцевих бюджетів, що накопичена на рахунку відповідного бюджету, відкритому в територіальному органі Державного казначейства України, знаходиться без нарахування відсотків та без надання безвідсоткової позики. Вказані положення порушують принцип самостійності місцевих бюджетів, запроваджуючи додаткові умови використання понадпланових сум під час виконання власних бюджетів.

5.3. Удосконалення структури доходної бази місцевих бюджетів

Аналіз сучасного стану місцевого оподаткування дозволяє визначити його як незадовільний, який не здатний забезпечити ресурсами місцеву владу, не відповідає міжнародним стандартам побудови місцевого самоврядування, не має нічого спільного із зарубіжним досвідом економічно розвинутих країн.

Крім того, за умов відсутності середньострокових податкових гарантій для місцевих бюджетів, які відповідають функціям, що покладені на місцеві органи, останні як і раніше будуть незацікавлені як у виявленні порушень податкового законодавства з боку суб'єктів підприємницької діяльності, так і в запобіганні накопичення ними податкової заборгованості.

Оскільки доходи місцевих бюджетів складаються в основному із закріплених доходів, що враховуються при визначенні розміру міжбюджетних трансфертів (у формульних розрахунках) та з самих міжбюджетних трансфертів, органи місцевого самоврядування фактично перебувають у значній залежності від рішень вищих органів влади.

Недосконалість податкової системи безпосередньо впливає на обсяг доходної частини бюджету, отже і на спроможність держави надавати суспільні блага їх споживачам. Тому, говорити про необхідність реформування системи міжбюджетних відносин без згадки про недоліки податкової системи, про потребу розвитку виробництва було б неправильним. Отже, виходячи з вищевикладеного, вкрай необхідним є якнайшвидше прийняття Податкового кодексу, який би передбачав:

- поступове скорочення ставок податків з метою зменшення податкового навантаження на економіку країни;
- розширення бази оподаткування, зокрема за рахунок скорочення пільг;
- мораторій на зміну податкового законодавства, списання та розстрочення податкового боргу;
- зменшення адміністративного тиску за рахунок спрощення процедури постанови на облік платників податків, зменшення кількості перевірок, відмова

від практики застосування Національного плану перевірок та інше. Основним джерелом доходів бюджету повинна бути добровільна сплата платниками до бюджету податків, зборів та обов'язкових платежів.

На короткостроковому періоді, після впровадження запропонованих нововведень в практику, можливим є скорочення доходів бюджетів усіх рівнів, з подальшим зростанням їхніх розмірів через розширення бази оподаткування та відмову від неефективних чинних податкових пільг. Доречним також буде запровадження обов'язкової експертизи будь-яких змін, які вносяться до законодавства з питань оподаткування для визначення соціально-економічних наслідків, зокрема для оцінювання можливих податкових ризиків. Зазначене нововведення ставить на меті попередження виникнення негативних, для розвитку виробництва та суспільного добробуту, результатів.

Введення методу процентних відрахувань від загальнодержавних податків та зборів, збільшення рівня власних доходів місцевих бюджетів, зниження податкових ставок, скасування податкових пільг та досягнення найвищого рівня добровільної сплати податків – основні резерви наповнення місцевих бюджетів. Проте, головним чинником зростання обсягу доходів місцевих бюджетів є темпи зростання ВВП.

За даними Міністерства економіки України та з питань європейської інтеграції, в Україні незадіяні резерви зростання ВВП сягають рівня 7-10%. Зокрема, таким резервом є розвиток малого та середнього бізнесу, частка якого складає 10% ВВП. У США цей показник знаходиться на рівні 70%. Позитивний зарубіжний досвід, дослідження вчених та практиків переконують у необхідності підтримання розвитку підприємств малого та середнього бізнесу, особливо в сучасних умовах загальноекономічного зростання. Ця проблема, на нашу думку, має вирішуватися не тільки за допомогою органів державної влади, а переважно за рахунок активної діяльності органів місцевого самоврядування. Останні найкраще розуміють турботи підприємців своїх територій, потенціал розвитку та можливості наповнювати бюджет.

Не варто у контексті проведення реформи міжбюджетних відносин уникати потреби в обговоренні необхідності удосконалення системи управління державною та комунальною власністю. Так, у 2002 році загальний фінансовий результат від звичайної діяльності підприємств комунальної власності до оподаткування склав 837,6 млн. грн. збитків. Серед них найбільші збитки спостерігалися на промислових підприємствах (699,7 млн. грн.) та підприємствах транспорту та зв'язку (101,6 млн. грн.). У цьому ж році фінансовий результат підприємств державної форми власності склав 4239,9 млн. грн. прибутку. Збитки завдали лише будівельна галузь та підприємства з надання колективних, громадських та особистих послуг [245, с.327].

У кого викликає заперечення той факт, що усьому потрібен міцний фундамент? Міцний фундамент для держави – це міцна місцева влада, яка має власний бюджет. Досвід розвинутих країн дає зрозуміти, що рівень добробуту населення зростатиме за наявності сильної місцевої влади, яка здатна вирішувати поточні проблеми населення, відстоювати інтереси мешканців окремих територій при здійсненні загальнодержавних програм та заходів. Для зміцнення орга-

нів місцевого самоврядування необхідним є передача бюджетних повноважень та вирішення питань щодо надходження коштів до їх бюджетів у належних розмірах та відповідно економічної суті повноважень. Тільки з умов забезпечення фінансовими ресурсами (власними та закріпленими) місцева влада спроможна якісно та своєчасно виконувати, покладені на неї Конституцією та центральною владою країни, функції управління.

Проте, питання наповнення місцевих бюджетів з кожним роком загострюється, а не вирішується. І серед проблем фінансового забезпечення місцевих органів влади основними, на нашу думку, є такі:

- незначна власна доходна база місцевих бюджетів. Власні доходи (у тому числі місцеві податки та збори) не можуть у своїй сьгоднішній якості складати фінансову основу територіальних утворень;
- посилення ролі міжбюджетних трансфертів;
- відсутність зацікавленості органів місцевого самоврядування в наповненні власних бюджетів.

Тому, розглядаючи проблеми міжбюджетних відносин, ми повинні корінним чином змінити пріоритети: поставити інтереси місцевих бюджетів на визначальне місце. Це повинно відбуватися шляхом зміцнення доходної бази місцев, хябюджетцв, якцяцяфцнасовоюяосновоюямццегоясамоврядуфванняядвсццццбюджетноцц, стем, яУкраїн, .я

Сучасність вимагає перегляду податкових повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування. Розподіл повноважень не повинен перешкоджати ефективному функціонуванню місцевої фінансової системи. Фінансову стійкість місцевої влади повинні забезпечувати ті види власних та закріплених доходів, через управління б якими органи місцевого самоврядування мали б можливість впливати на економічну кон'юнктуру певної адміністративно-територіальної одиниці з метою стимулювання економічного розвитку території, постійного зростання бази оподаткування місцевих і закріплених загальнодержавних податків та зборів. Саме за таких умов місцеве самоврядування буде забезпечене достатніми та стабільними джерелами доходів, і, не в останню чергу, через зацікавленість у досягненні найвищих результатів економічного розвитку.

Податковий кодекс України, що прийнятий в другому читанні Верховною Радою України, пропонує новий перелік місцевих податків:

- 1) податок із реклами;
- 2) збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі і сфери послуг;
- 3) податок за використання місцевої символіки;
- 4) ринковий збір;
- 5) готельний збір;
- 6) збір за паркування автотранспорту;
- 7) курортний податок;
- 8) збір за організацію гастрольних заходів;
- 9) збір за видачу дозволу на будівництво в населених пунктах об'єктів виробничого і невиробничого призначення, індивідуального житлового, дачного будівництва, будівництва садових будиночків і гаражів.

Передбачено, що місцеві ради визначають порядок стягнення місцевих податків та зборів, а також ставки в межах, визначених законом. Вони приймають рішення щодо запровадження необов'язкових до справляння податків та зборів (курортного податку, збору за видачу дозволу на будівництво та податку за використання місцевої символіки). Тобто кодекс не змінює характер обмежень самостійності органів місцевого самоврядування.

Отже, Податковим кодексом передбачено скасування деяких податків, які приносять незначний дохід. Перелік розширено за рахунок збору за організацію гастрольних заходів та збору за видачу дозволу на будівництво. Нові види місцевих зборів, виходячи з бази оподаткування, також не принесуть достатніх коштів у бюджет. Введення в дію наведеного нового переліку місцевих податків та зборів не збільшить їхню питому вагу як відносно доходів місцевих бюджетів, так і відносно ВВП.

Наповнення місцевих бюджетів можна досягти, використовуючи одночасно всі чи декілька з наступних напрямків:

- 1) запровадження додаткової кількості місцевих податків і зборів;
- 2) надання органам місцевого самоврядування прав щодо введення на власній території додаткових податків та зборів;
- 3) надання місцевій владі можливості застосування додаткових процентних надбавок до основних ставок загальнодержавних податків та зборів;
- 4) переведення деяких загальнодержавних податків та зборів до складу місцевих;
- 5) закріплення за місцевими бюджетами додаткових загальнодержавних податків та зборів;
- 6) встановлення стабільних нормативів відрахувань (на ряд років) від загальнодержавних податків і зборів;
- 7) надходження недоїмки по податках, зборах та інших обов'язкових платежах до місцевих бюджетів.

Прийняття рішень щодо введення додаткових податків та зборів, запровадження системи квот в оподаткуванні деякими видами податків та зборів, а також зміни рівнів бюджетів для їх зарахування повинно виходити з дослідження економічної ефективності від справляння податків, необхідності забезпечення повноважень (власних та делегованих), якими наділений певний рівень влади та управління, можливості впливу на економічний розвиток регіону, у тому числі внаслідок зростання видатків бюджету. Забезпечення органів місцевого самоврядування додатковими власними і закріпленими доходами повинно усунути штучну дотаційність бюджетів, підвищити рівень їх надходжень, що скоротить об'єми бюджетних ресурсів, які перерозподіляються між ланками бюджетної системи.

Застосування перших двох напрямків наповнення місцевих бюджетів не принесуть значних надходжень до місцевих бюджетів без чіткого дотримання принципів оподаткування та без урахування вад чинної системи місцевого оподаткування. Введення нових ефективних місцевих податків та зборів повинно здійснюватися натомість існуючим малоефективним, які лише вимагають зай-

вих зусиль як у підприємницьких структур (у вигляді безлічі податкових розрахунків), так і у податківців та місцевих фінансових органів. На сьогоднішній день їх структура і, відповідно, роль у наповненні бюджетів місцевого самоврядування не відповідає новим умовам господарювання. Має бути передбачено надання права місцевій владі встановлювати власні податки і збори, які відповідають особливостям розвитку територій. Для встановлення останніх, на наш погляд, органам місцевого самоврядування необхідно підтверджувати їхню доцільність поданням техніко-економічного обґрунтування до Кабінету Міністрів України. Уряду варто надавати дозволи на їх введення з випробувальним періодом терміном до трьох років. У випадку не підтвердження ефективності їх запровадження, вони підлягають скасуванню.

Як місцевий необхідно запровадити податок на нерухоме майно. Серед умов його ефективного функціонування виділимо наступні:

- стимулювання суб'єктів підприємницької діяльності до підвищення ефективності використання нерухомості;
- щадне оподаткування фізичних осіб з невисокими доходами, які є дрібними його власниками.

Впровадження в життя третього напрямку більш ефективно щодо збільшення надходжень до бюджетів. Мова тут йде про отримання місцевими бюджетами додаткових доходів у вигляді надбавок до загальнодержавних податків і зборів, у першу чергу до податку на додану вартість та акцизного збору, але не більше законодавчо встановленого граничного розміру, вираженого у відсотках до об'єкта оподаткування. Подібне регулювання протягом багатьох років практикується в розвинутих країнах (у Франції, наприклад, введена 2,5% надбавка до податку на додану вартість, у Бельгії – надбавки до ділового податку, податку на інвестиційний дохід тощо) і вже підтвердило свою життєздатність та ефективність, маючи велике фіскальне значення для місцевих бюджетів [148, с.27]. Впровадження на практиці системи квот в оподаткуванні забезпечить самостійність бюджетів місцевого рівня, збільшить їх зацікавленість у наповненні своїх бюджетів, підтриманні економічного розвитку регіонів, та, зокрема, розвитку малого та середнього бізнесу.

Згідно четвертого напрямку збільшення доходів місцевих бюджетів, перш за все, потрібно розглянути питання про передачу органам місцевого самоврядування частини податкових повноважень стосовно тих податків та зборів, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Органи місцевого самоврядування мають безпосередньо визначати порядок стягнення, ставки (в межах, визначених законодавством), пільги. Зі свого боку ми пропонуємо збільшити власну доходну базу місцевих бюджетів за рахунок плати за землю та податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів. Оскільки користування транспортними засобами має переважно регіональний характер, доцільно повністю перевести податок з власників транспортних засобів до сфери місцевого оподаткування, а не тільки зараховувати його надходження у місцеві бюджети, як це робиться нині [258, с. 310]. Щодо плати за землю, вона в повному обсязі має не враховуватись при визначенні розміру міжбюджетних трансфертів. До складу місцевих належить також віднести

податок з нерухомості, що запроваджується. У проекті Податкового кодексу плата за землю та податок на нерухомість передбачається замінити єдиним податком на власність. В цій ситуації актуальним стає новий підхід до оподаткування нерухомості та рухомого майна. Він має передбачати: покращення моніторингу земель; використання з метою оподаткування ринкової вартості землі, будівель, споруд та інших об'єктів нерухомого майна; збільшення доходів завдяки покращенню системи адміністрування податків на нерухоме та рухоме майно, що технічно має усунути будь-які можливості ухилення від оподаткування. Ці податки повинні стати повноцінними власними доходами органів місцевого самоврядування, що опосередковано відображають результати їхньої економічної діяльності;

Доцільно було б надати статусу місцевих також тим загальнодержавним податкам та зборам, які найбільш повно відображають результати діяльності суб'єктів підприємницької діяльності та мешканців певної території. Це необхідно для запровадження, і, в майбутньому, збереження принципу справедливості у бюджетному перерозподілі коштів. Мобілізація значної частини надходжень від прямих податків на території регіону надає можливість їх витратити на розвиток саме цієї територіальної одиниці. Зазначене призведе до зростання економічної ефективності виробництва, зростання доходів населення і, врешті-решт, до збагачення регіону.

До складу таких прямих податків, на наш погляд, можемо віднести: податок на прибуток підприємств комунальної власності та частину надходжень податку на прибуток підприємств інших форм власності, збір за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, податок на промисел, плату за торговельний патент на деякі види підприємницької діяльності (у місцевому оподаткуванні багатьох розвинутих країн основну роль відіграють податок на нерухоме майно та податок на доходи фізичних осіб).

З метою переведення єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва до складу місцевих необхідно визначити його самостійність у системі оподаткування, що надасть можливість не розглядати його як пільговий, змінити склад податків і зборів (обов'язкових платежів), які він замінює. З переліку податків і зборів необхідно остаточно вилучити збір на обов'язкове державне пенсійне страхування, збір на обов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та збір на обов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття. Подібні заходи необхідні для того, щоб у майбутньому уникнути потреби в перерахуванні частини (42%, 11% та 4%) місцевого єдиного податку до відповідних фондів (податок повинен надходити до місцевих бюджетів у повному обсязі). Крім того, систему зборів на обов'язкове соціальне і пенсійне страхування, для зручності платників, слід замінити єдиним соціальним податком.

Ефективність зарахування частини податку на прибуток буде залежати від того, наскільки довгостроковими будуть ці нормативи. Частина податку, що буде надходити до місцевих бюджетів, повинна ґрунтуватись на розподілі податкових повноважень між державною владою та органами місцевого самовря-

дування. Таким чином, місцеві органи влади матимуть можливість встановлювати власні пільги, змінювати ставки частини податку на прибуток, що зараховується до їх бюджетів. Тобто, при розподілі податкових повноважень щодо оподаткування податком на прибуток одразу вирішуються дві проблеми: поперше, з'являється додаткове джерело надходжень до місцевих бюджетів, що частково замінить міжбюджетні трансферти з Державного бюджету, а по-друге, підвищується стимулювання виробництва.

На початковому етапі, з метою проведення поступового реформування системи місцевих податків і зборів, необхідно податок на прибуток закріпити за місцевими бюджетами без передачі податкових повноважень, у чому і полягає п'ятий напрямок зі збільшення доходів місцевих бюджетів.

Результати розрахунку можливості часткової заміни дотацій вирівнювання надходженнями податку на прибуток у доходах місцевих бюджетів Одеської області підтвердили, що взагалі Одеська область в останні роки є штучно дотаційною: надходження податку на прибуток по області перевищило загальний обсяг дотацій вирівнювання за період, що досліджується в 3-5 рази. Серед місцевих бюджетів потребують додаткових коштів бюджети районів області через можливість покриття лише 22-35% обсягу дотацій вирівнювання загальним надходженням податку. Тому доречним є закріплення податку на прибуток за районними бюджетами в повному обсязі. За міськими бюджетами міст обласного підпорядкування раціональним є закріплення надходжень податку на прибуток за диференційованими та одночасно стабільними нормативами. Це дозволить зменшити обсяг міжбюджетних трансфертів та стимулювати місцеву владу до пошуку резервів надходження цього податку.

У подальшому, за умов проведення реформи адміністративно-територіального устрою та перерозподілу повноважень між рівнями влади в напрямку збільшення власних повноважень органів місцевого самоврядування, слід розглянути можливість переведення його до складу власних податкових надходжень.

Виникнення регіональних відмінностей щодо оподаткування і, як наслідок, перелив інвестицій з регіонів з більшим рівнем оподаткування в регіони з меншим рівнем та "голосування ногами" населенням - є основним негативним наслідком надання значних податкових повноважень органам місцевого самоврядування. Однак, це тільки на перший погляд.

Переміщення виробничих ресурсів та населення сприятиме розвитку конкуренції між органами місцевого самоврядування. Останні змушені будуть шукати оптимальний рівень оподаткування та проводити розумну політику надання пільг щодо сплати податків, зборів та обов'язкових платежів.

Різний рівень сплати податків у розрахунку на одиницю виробленої валової доданої вартості по регіонах існує і при єдиному рівні оподаткування. Так, традиційно багаті Донецька, Дніпропетровська, Запорізька, Луганська області повинні забезпечити значну кількість податкових надходжень до бюджету в розрахунку на одиницю доданої вартості, а депресивні регіони через слаборозвинуту промисловість повинні перераховувати зовсім незначні кошти. Однак, реально, за розрахунками економістів, рівень відрахувань до бюджетів в промис-

лово розвинутих регіонах нижче середнього рівня по країні [161]. Отже, надходження податків до бюджетів усіх рівнів залежить не тільки від податкової бази, що відповідає рівню виробничого розвитку адміністративно-територіальної одиниці, а і від рівня сплати нарахованих податків по регіонах, що значно диференційований. У свою чергу, на рівень сплати податків впливає розмір відшкодованого податку на додану вартість, наявність пільг та вільно-економічних зон.

Застосування на практиці шостого напрямку на даний момент також необхідне. Відновлення методу процентних відрахувань від загальнодержавних податків і зборів збільшить обсяг надходжень до місцевих бюджетів. І це виправдане, так як самі насущні потреби фінансуються з місцевих бюджетів, а саме: більша частина видатків на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист та соціальне забезпечення населення, житлово-комунальне господарство та інші заклади та заходи місцевого значення. Без фінансування саме цих установ та організацій життя пересічного громадянина не можливе. Встановлення стабільних та об'єктивних нормативів відрахувань від загальнодержавних податків і зборів (що також мають взяти участь у розрахунках обсягів міжбюджетних трансфертів, але не виходячи з обсягу їх фактичних надходжень за три попередні періоди, а виходячи з податкового потенціалу певного податку відповідних адміністративно-територіальних одиниць) створить зацікавленість органів місцевого самоврядування в зростанні їхніх надходжень, налагоджені методів роботи з платниками податків.

З метою наповнення місцевих бюджетів ми пропонуємо застосувати на практиці сьомий метод – мобілізацію недоїмки по податках, зборах та інших обов'язкових платежах до місцевих бюджетів.

У ситуації економічної кризи, спаду виробництва, зростання неплатежів, значного рівня бартеризації в народному господарстві, знецінення національної грошової одиниці особливо гостро стояла проблема наповнення бюджетів фінансовими ресурсами та податкова недоїмка. Реструктуризація податкової заборгованості, списання фінансових санкцій та пені протягом майже кожного бюджетного року, а також запровадження великої кількості неефективних пільг зі сплати податків стало традиційним для економіки України, на яке і сьогодні сподіваються у своїй господарській діяльності підприємці пріоритетних галузей економіки, особливо паливно-енергетичний комплекс. У результаті зацікавленість у своєчасному перерахуванні коштів до бюджету в рахунок сплати податків, зборів та інших обов'язкових платежів мінімальна. Проблема ж наповнення бюджетів грошовими коштами в рахунок компенсації втрачених джерел залишилася невирішеною. За теперішніх більш сприятливих умов гострота проблеми не спала: проведене у 2001 році глобальне списання та реструктуризація податкової заборгованості зумовили новий, не менш значний виток її зростання. На початок 2003 року загальна сума сягнула 14,7 млрд. грн.

За роки незалежності України доходна частина зведеного та Державного бюджету досить часто не виконувалась. Не в останню чергу, це відбувалось внаслідок зростаючої податкової заборгованості. З метою зняття тягнень до бюджету необ. ідна зацікавленість органів влад, ,яко можна доф

сягнут, яшля. омязакрцпленнянад. одженняяподатковогояборгуязцяплаф т, ябудьфяк, . яподаткцвятаязборцвяязамцсцев, м, ябюджетам, .яОрган, я мцсцевоцявлад, ямаютьявласнцяметод, яробот, язяплатн, кам, яподаткцв,я якцядоповнятьяметод, яподатковоцяялужб, .я

Заборгованість підприємств та організацій перед бюджетом тягне за собою негативні наслідки. По-перше, бюджет недоотримує достатніх бюджетних ресурсів для здійснення фінансування. У результаті зростає бюджетний дефіцит. По-друге, здійснюється приховане фінансування підприємств-боржників, що істотно змінює умови конкуренції в напрямку, як правило, небажаному для держави. Крім того, це не сприяє зростанню обсягів виробництва в народному господарстві. Необхідним є пошук додаткових заходів щодо ліквідації збитковості суб'єктів господарювання, замість списання чи реструктуризації податкової заборгованості. Органи місцевого самоврядування, які знаходяться найближче до платників податків та найкраще можуть оцінити їх фінансовий стан з метою погашення податкового богу, здатні з більшою ефективністю їх здійснити.

Статистичні дані свідчать про значну частку підприємств, які й сьогодні працюють збитково [246, с.62]. Крім того, зал, шацтьсяявел, коюяццлькцстья порушен, . ясправляпроябанкрутствоятаяв, несен, . япостановяпрояв, знанф няябанкрутом. Впровадження в життя мирової угоди справи про банкрутствоя дляявцдновленняяплатоспроможностцяпов, ннояініціюватись тільки органами місцевого самоврядування. Ця зміна в законодавстві надасть підприємствам ще однуяможл, вцстьярозпочат, ясвоюягосподарськуядцяяльнцстьяця вцднов, т, янад. одженняяподаткцв,язборцвятаяплатежцвядоябюджету.я Цяябцльшяефект, вно,янцжяв, знат, япцдпр, цмствоябанкрутом,язяйогоя лцквцдаццю,яцюягняеяяобоюяп, санняявсц. яплатежцвядоябюджету.я Доятогояж,яцюяможл, вцстьябудутьянадават, яорган, ямцсцевогоясамовф рядування,яякцяпредставляютьяцнтерес, яв, борццвя-ямешканццвяпевф ноцятер, торццальноцяод, н, цц.яЧаст, наямешканццвяцяодночаснояробцтф н, кам, япцдпр, цмства,яякеязбанкрутувало,яцншяячаст, на,янапр, клад,я моглаявцдчуват, янаяобі екологічне навантаження цього виробництва та інше.

Заядан, м, яДержавноцяподатковоцяадмцнцстраццяУкрацн, ядо. оф д, яДержавногоябюдже23я3я2003яроццясклал, явязведеном3ябюдже2ця 70,1%,яяп%янед%цмццячас2каяДержавн%б%бюдже23ясягаця92%.яНаведеф нцязвц2нцяданцяцяперек%ыл, в, мяарг3мен2%мянаяк%р, с2ья%рганцвямцсф цев%б%ясам%вряд3вання,яякцяд%вел, ясв%юяспр%м%жнцс2ьянап%внюва2, я власнцябюдже2, яшля. %мязап%бцганняязр%с2анняя3мяп%да2к%б%б%рф ф3.я

VI. Міжбюджетні трансферти як основний метод міжбюджетних відносин в Україні

6.1. Недоліки та переваги розрахунку міжбюджетних трансфертів за чинною формулою

Діюча система міжбюджетних відносин, утім, як і бюджетна система країни (як і попередній варіант, що унормований Законом України “Про бюджетну систему в Україні”) були успадковані від адміністративно-командної економіки й зберігають ще негативні риси тих часів. Вади системи міжбюджетних відносин проявляються в існуванні недостатньо чіткого та прозорого механізму вертикального та міжтериторіального перерозподілів бюджетних ресурсів, дія якого часом довільна (через залежність від індивідуальних рішень вищих органів влади стосовно кожного конкретного нижчого бюджету, іноді призводячи до свавілля перших). При цьому, такий важіль, як контроль та відповідальність за якісне виконання бюджету, знаходиться в атрофованому стані. Зрозумілим є той факт, що система відносин між бюджетами не сприяє переходу економіки України до ринкової та розвитку демократичних процесів у суспільстві. Спроба реформування бюджетної системи, що була зроблена з прийняттям Бюджетного кодексу України, не усунула всіх недоліків планової економіки, а деякі з них ще більше оголила. Прагнення встановити більш ефективну систему міжбюджетних відносин із започаткуванням “прозорих” та однакових для всіх місцевих бюджетів правил та відмовою від використання методу відрахувань від загальнодержавних податків та зборів, залишилися на рівні сподівань.

Крім того, слід окремо наголосити, що прийняття Бюджетного кодексу не є першим етапом на шляху реформування. Так званім підготовчим етапом до прийняття Бюджетного кодексу, є 2001 рік зі змінами, що вніс Закон України “Про Державний бюджет України на 2001 рік”. З ухваленням Бюджетного кодексу України були виправлені явні недоліки попереднього реформування, серед яких визначимо наступні:

- 1) з Державного бюджету міжбюджетні трансферти, як і в дореформаційний період, надавалися республіканському бюджету Автономної Республіки Крим та обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя. Останні самостійно визначали розміри трансфертів для надання бюджетам нижчих рівнів на підставі формульного розрахунку, порядок якого був встановлений Кабінетом Міністрів України. Цей порядок вимагав додаткового контролю з боку Міністерства фінансів України. Вже з 2002 року обсяги дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету з місцевих бюджетів визначаються окремо не тільки для кожної області, Автономної Республіки Крим та для міст Києва та Севастополя, а також для районів, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення.

- 2) при підрахунку розміру міжбюджетних трансфертів у 2001 році визначався прогнозний обсяг доходів бюджетів регіонів виходячи з розрахункового обсягу як закріплених доходів, так і власних, тобто з прогнозу загального обсягу доходів, що акумулюються на території певної адміністративно-територіальної одиниці. Ця обставина в повному обсязі позбавляла органи місцевого самоврядування стимулів до нарощування обсягу надходжень податків, зборів та обов'язкових платежів до відповідних бюджетів.
- 3) порівнюючи з порядком розрахунку міжбюджетних трансфертів у 2001 році, Бюджетним кодексом України з метою збільшення ступеня самостійності місцевих бюджетів виключено з розрахункового обсягу видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні розміру міжбюджетних трансфертів, видатки на фінансування засобів масової інформації та житлово-комунального господарства.
- 4) у 2001 році Законом України „Про Державний бюджет України на 2001 рік” дозволялося застосування додаткових коригуючих коефіцієнтів у формулах розрахунку обсягу видатків бюджету на відповідну функцію обласних бюджетів, бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення та бюджетів районів з можливим відхиленням обсягів видатків від розрахункових у межах 10%. Зазначені корегування передбачалися для вирішення проблем щодо отримання необхідного обсягу бюджетних ресурсів місцевими бюджетами поряд з новим формульним порядком надання дотацій вирівнювання або визначення обсягу коштів, що передаються до Державного бюджету або місцевого бюджету з інших місцевих бюджетів. З прийняттям Бюджетного кодексу України ці повноваження з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів знімаються. З метою зменшення фактичних диспропорцій між місцевими бюджетами через нерівномірність мережі бюджетних установ застосовується додатковий міжбюджетний трансферт з Державного бюджету України. Виходячи з цього, міські бюджети міст республіканського Автономної Республіки Крим й обласного значення та районні бюджети з 2002 року втрачають небажану залежність від суб'єктивного надання зазначених додаткових дотацій вищими регіональними бюджетами.
- 5) з прийняттям Бюджетного кодексу зроблена спроба відмови від практики застосування регулюючих доходів для збалансування бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, бюджетів районів. З цією метою використовуються метод міжбюджетних трансфертів (сукупно із такими інструментами міжбюджетних відносин як закріплені та власні доходи). Ще у 2001 році норматив відрахувань від прибуткового податку з громадян у диференційованих розмірах у разі достатнього обсягу для збалансування певного місцевого бюджету зазначеного рівня заміняв надання міжбюджетного трансферту з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів.

Отже, зміни, внесені Бюджетним кодексом, вирішили ряд проблем: по-перше, це встановлення єдиного об'єктивного підходу під час вирівнювання фінансових можливостей територій переважно за допомогою одного методу – методу міжбюджетних трансфертів, що зменшує кількість порушень посадовими особами норм бюджетного законодавства; по-друге, збільшується самостійність та незалежність місцевих бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим й обласного значення та районних бюджетів від рішень органів влади Автономної Республіки Крим та областей; по-третє, ідея, яка початково була закладена у Кодексі передбачала надання можливості органам місцевого самоврядування, які отримують трансферти безпосередньо з Державного бюджету здійснювати середньострокове (до 3-х років) бюджетне прогнозування. Щодо останнього пункту, то майже повну відмову від практики використання регулюючих доходів ми не можемо однозначно визнати позитивною, про що вже йшлося вище. Аналіз позитивних та негативних сторін відмови від практики застосування методу процентних відрахувань від загальнодержавних податків та зборів наведено у параграфі 1.2 цієї роботи.

Таким чином, розглянувши недоліки та особливості системи реформування 2001 року, необхідно віддати їй належне, як перехідному етапу від старої системи дотацій, субсидій та субвенцій до нової системи міжбюджетних трансфертів.

Крім того, 2001 рік був переломним і щодо обсягів перерозподільчих процесів через Державний бюджет (рис. 6.1, побудований за даними Міністерства фінансів України). Так, у 2001 році частки міжбюджетних трансфертів різко збільшилися до 6,54% в доходах Державного бюджету і до 18,16% у витратах. У наступні роки питома вага міжбюджетних трансфертів у доходах набула тенденцію до зниження, а їх частка у витратах продовжує поступово зростати.

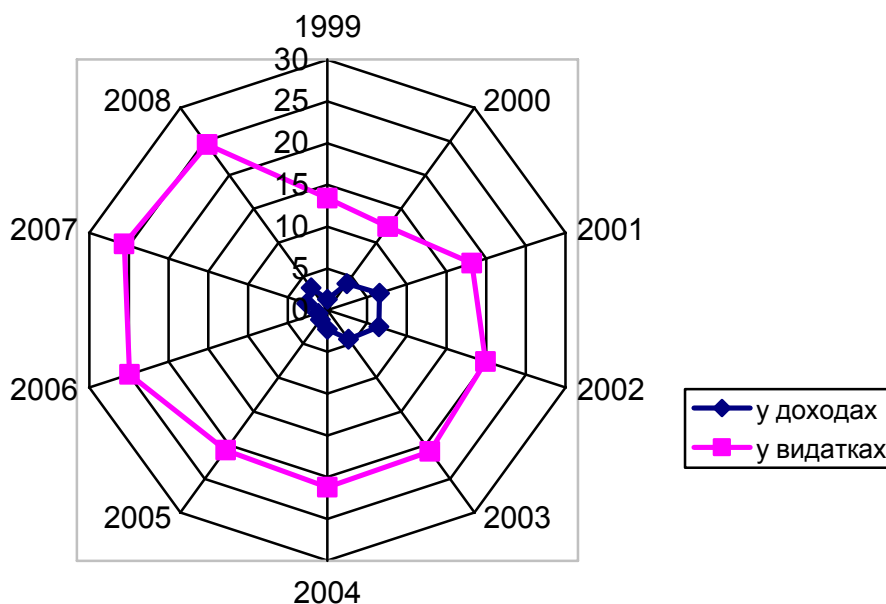


Рис. 6.1. Динаміка питомої ваги трансфертів у доходах та витратах Державного бюджету України у 1999 - 2008 роках, %

Так, частка міжбюджетних трансфертів у доходах Державного бюджету України в 2006 році досягла свого мінімуму – 1,2%. В наступних 2007 та 2008 роках спостерігалось її стрімке зростання до 2,6%, а потім до 3,3%.

Питома вага міжбюджетних трансфертів у видатках Державного бюджету в 2008 році склала 24,5%, що на 11,1 відсоткових пункти вище рівня 1999 року та на 4,6 відсоткових пункти вище рівня 2002 року, проте на 1,4 відсоткових пункти нижче рівня попереднього року.

Міністерство фінансів України щороку, при підготовці проекту чергового бюджету, робило спроби збільшити середньодушові витрати бюджетів областей як мінімум до 85% від середнього рівня при обмеженні максимальних витрат показником 120-125%. Насправді ж, виконання місцевих бюджетів практично ніколи не відповідало запланованим показникам, у більшості випадків міжрегіональні відмінності фактичних витрат суттєво відхилялися від розрахункових, як у бік збільшення, так і в бік зменшення [162, с.32-33].

З метою оцінювання розбіжностей по регіонах рівня видатків їх місцевих бюджетів від середнього рівня по Україні розраховано індекс видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одного мешканця за десять років – з 1998 по 2008 роки. Запропонований індекс розраховано як відношення розміру видатків місцевих бюджетів в розрахунку на одного мешканця певної адміністративно-територіальної одиниці на середній по країні показник (додаток Б.5).

У 1998 році в межах 0,85-1,25 знаходились індекси лише 13 регіонів, що складає 48,1% загальної кількості. У 1999 році цей показник збільшився до 17 регіонів, або до 63,0% загальної кількості. У наступні два роки, у межах 0,85-1,25 знаходились вже 20 регіонів, тобто 74,1%. При цьому, порівняно з 1998 роком, до їх кількості приєднались Кіровоградська, Івано-Франківська, Полтавська, Волинська, Чернігівська, Харківська, Львівська, Закарпатська, Тернопільська області. Вийшли з цього інтервалу Хмельницька та Житомирська області. Втім, однак, ми не знаходимо економічного обґрунтування збільшення ступеня вирівнювання саме в цих дев'яти регіонах. У 2002 році в окреслений діапазон увійшли всі регіони, крім м. Києва, що свідчить про новий якісний рівень перерозподільчих процесів між ланками бюджетної системи, коли рівні екстремумів відхиляються у 2,4 рази. Розмір видатків у розрахунку на одного мешканця перевищив середній по країні рівень у шести регіонах. Проте, вже у 2003 році в діапазон від 0,85 до 1,25 увійшло 24 регіони, крім Луганської області, міст Києва і Севастополя, рівні екстремумів відхилились у 2,7 рази. Розмір видатків у розрахунку на одного мешканця перевищив середній по країні рівень у чотирьох регіонах. У 2004 році в діапазон від 0,85 до 1,25 увійшло 22 регіони, рівні екстремумів відхилились у 2,8 рази. Розмір видатків у розрахунку на одного мешканця перевищив середній по країні рівень у трьох регіонах: в Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі. У 2005 році в діапазоні від 0,85 до 1,25 знаходилося 25 регіонів, розмах варіації склав від 0,82 до 2,26, або в 2,8 рази. Розмір видатків у розрахунку на одного мешканця перевищив середній по країні рівень, як і в попередньому році, в трьох регіонах. У 2006 році в діапазон від 0,85 до 1,25 увійшло 24 регіони, крім Луганської, Тернопільської областей та міста Києва, рівні екстремумів відхилились у 2,6 рази. Розмір видатків у роз-

рахунку на одного мешканця перевищив середній по країні рівень у чотирьох регіонах. У 2007 році в діапазон від 0,85 до 1,25 увійшло 24 регіони, розмах варіації склав від 0,82 до 2,22, або в 2,7 рази. Розмір видатків у розрахунку на одного мешканця перевищив середній по країні рівень в чотирьох регіонах: в Автономній Республіці Крим, у Київській області, містах Києві та Севастополі. У 2008 році в діапазон від 0,85 до 1,25 увійшло 25 регіонів, розмах варіації склав від 0,84 до 1,83, або в 2,2 рази. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що за період, з 1998 по 2001 роки, чітко спостерігалася тенденція до збільшення інтервалу коливань розміру видатків місцевих бюджетів у розрахунку на одного мешканця від середнього рівня по країні одночасно із зменшенням кількості регіонів, індекс видатків у яких перевищував одиницю. У 2002 році ситуацію було стабілізовано. Втім регіони, рівень видатків місцевих бюджетів яких був протягом десяти років найбільшим на душу населення, не завжди відрізнялися високим ступенем економічного розвитку, що не стимулювало нижчі рівні влади до активних дій з приводу його підвищення. Все це – яскравий приклад того, що пасивна система вирівнювання доходів місцевих бюджетів (на стадії бюджетного планування) без формування зваженої системи розподілу податків і створення стимулів до збільшення власних доходів не приносить бажаних результатів. До того ж система міжбюджетних відносин орієнтована на вирішення поточних бюджетних проблем і збереження високої централізації бюджетних рішень, не тільки не створює жорстких бюджетних обмежень для місцевих органів влади, а й не має механізмів контролю використання коштів місцевих бюджетів [162, с.33].

Це твердження виходить із поширеної практики невиконання прогнозних показників деяких груп видатків при загальному перевиконанні місцевих бюджетів за видатками. Виконання місцевих бюджетів за видатками у рамках дії Бюджетного кодексу звичайний стан справ не змінило.

Динаміка індексу видатків місцевих бюджетів Одеської області в розрахунку на одного мешканця за 1998 – 2008 роки дозволяє оцінити ступінь горизонтального бюджетного вирівнювання в регіоні до та після ухвалення Бюджетного кодексу України (додаток К). Аналіз результатів його розрахунку наведено в таблиці 6.1.

Отже, з ухваленням Бюджетного кодексу завдання вирівнювання фінансових можливостей районів та міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення на прикладі Одеської області досягнуті. Проте, ці результати отримані за рахунок значного зменшення обсягів видатків міських бюджетів у розрахунку на одного мешканця міст Одеси та Іллічівська, які є основними донорами. Більше того, середнє значення індексу видатків у м. Одесі було нижче середнього значення по містах обласного підпорядкування і, відповідно, нижче середньообласного значення.

Показники видатків на душу населення в міських бюджетах міст обласного значення мають дещо перевищувати рівень цього показника по бюджетах районів, що пояснюється застосуванням, під час планування Міністерством фінансів України, коефіцієнту вирівнювання (альфа) відповідно середньорічним темпам приросту показника обсягу закріплених доходів (кошика доходів). Проте, як

показує практика, коефіцієнт вирівнювання не виконує свого призначення щодо проведення справедливого перерозподілу бюджетних ресурсів між ланками бюджетної системи. Впровадження в дію коефіцієнту вирівнювання має бути економічно доцільним. Тобто останній, крім відображення темпів приросту обсягів закріплених доходів по адміністративно-територіальних одиницях, має враховувати внески кожної території до зведеного бюджету, стан їхнього соціально-економічного розвитку та, відповідно, їхній податковий потенціал.

Таблиця 6.1

Аналіз результатів розрахунку середнього значення індексу видатків місцевих бюджетів Одеської області за 1998 – 2008 роки

	Середнє значення індексу видатків за 1998 – 2008 роки
Розподіл кількості адміністративно - територіальних одиниць за інтервалом коливань (%), в т.ч.:	
- до +10%	48,5
- від +10% до +20%	30,3
Мінімальний показник	0,87
Максимальний показник	1,52
Середнє значення по містах обласного підпорядкування	0,95
Середнє значення по районах	1,05

Слід надати належне тому, що система вирівнювання доходів місцевих бюджетів все ж зазнала деяких позитивних змін, що окреслені в положеннях Бюджетного кодексу, з якими, однак, можна посперечатися:

– розподіл доходів місцевих бюджетів на дві групи залежно від того, чи враховуються вони при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Доходи місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів постають перед їх одержувачами в новій ролі – у ролі найбільш сталих джерел доходів, що ні при яких обставинах не будуть вилучені вищими органами влади. Стосовно цієї групи доходів є реальна зацікавленість органів місцевого самоврядування у збільшенні їх обсягів. Так, у 2008 році питома вага цієї групи доходів складала 28,81% загальної суми надходжень до місцевих бюджетів без урахування міжбюджетних трансфертів, або 15,57% доходів місцевих бюджетів з урахуванням міжбюджетних трансфертів, що на 1,78 відсоткових пункти, або на 6,6%, та на 2,78 відсоткових пункти, або на 21,7%, перевищує відповідні показники 2002 року (рис. 6.2, додаток Л). У 2008 році питома вага доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів складала у загальному фонді місцевих бюджетів 7,24%, тобто вони мають переважно ще й цільове значення.

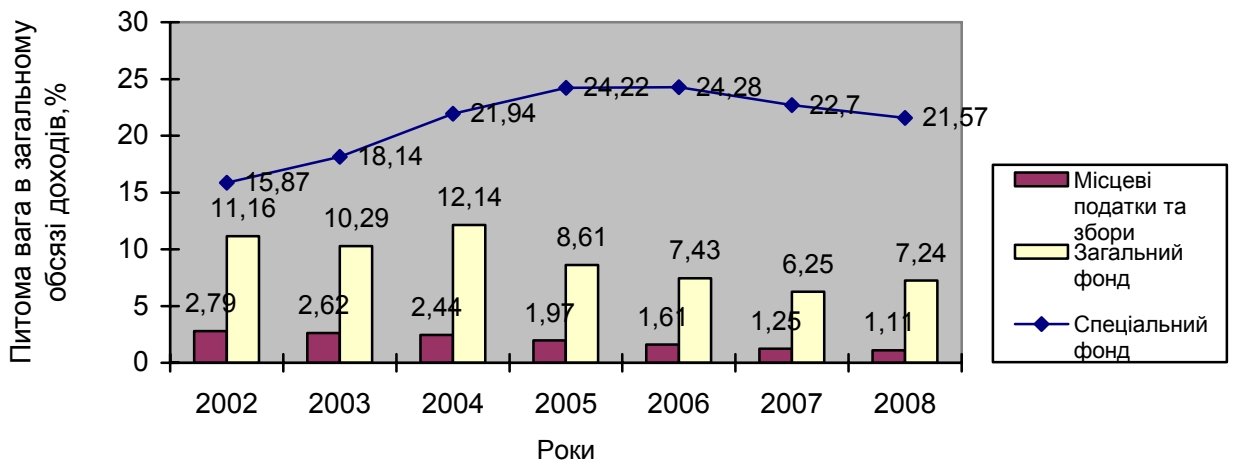


Рис. 6.2. Динаміка доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів

Ще до появи реальних результатів нововведень у процедурі вирівнювання фінансових можливостей регіонів, які введені Бюджетним кодексом України, деякі економісти прогнозували, що власна доходна база вітчизняного місцевого самоврядування зросте із сьогоднішніх трьох відсотків до 14-15%, що можна порівняти з рівнем забезпеченості власними доходами місцевих бюджетів таких країн, як Ірландія, Ісландія та Італія (близько 15%) [250, с.26]. Проте, ми змушені наполягати на тому, що реальна власна доходна база органів місцевого самоврядування у 2003 році склала біля 9% загальної суми надходжень до місцевих бюджетів. Решта надходжень групи доходів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, є закріпленими, не дивлячись на те, що ці доходи гарантовано надходять до місцевих бюджетів, тобто при зростанні обсягу надходжень, у тому числі за рахунок діяльності органів місцевого самоврядування, вони не будуть перерозподілені по вертикалі управління;

– перетворення міжбюджетних трансфертів у більш надійне джерело наповнення Державного та місцевих бюджетів: дотації вирівнювання, як показує практика, надходили до місцевих бюджетів у повному обсязі планових показників. Решта міжбюджетних трансфертів, як утім і в попередні роки, підлягала лобіюванню у “центра” органами місцевого самоврядування. Покращився показник виконання прогнозу з перерозподілу коштів до Державного бюджету;

– поширення чіткого порядку надання дотацій вирівнювання та визначення сум коштів, що передаються до Державного бюджету з місцевих бюджетів до рівня бюджетів міст обласного значення та районних бюджетів. Тобто, дія старої системи визначення міжбюджетних трансфертів для кожного місцевого бюджету, суто тільки його вищим бюджетом, значно звужується. Це дозволяє говорити про реальне збільшення самостійності місцевих бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим, міст обласного значення та районних бюджетів, які на зазначену частину міжбюджетних трансфертів не залежать

від бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів. В останні роки спостерігається посилення ролі дотацій вирівнювання у формуванні доходів місцевих бюджетів при безперечно лідируючій позиції субвенцій, що перерозподіляються через бюджет Автономної Республіки Крим, обласні бюджети, міські бюджети міст Києва та Севастополя (рис. 6.3, побудований за даними Міністерства фінансів України). Тобто, залежність нижчого бюджету від вищого в системі місцевих бюджетів під час розподілу міжбюджетних трансфертів подолано частково. Значні суми міжбюджетних трансфертів і досі проходять всі ланки бюджетної системи в напрямку до споживача суспільних послуг. Розподіл одержувачів дотацій вирівнювання наведено на рисунку 6.4 (розрахунок зроблено за плановими показниками Законів України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік). Дані рисунку свідчать, що найбільшу питому вагу серед одержувачів дотацій вирівнювання займають районні бюджети. Відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» у 2009 році районні бюджети мали отримати 64,2% загального обсягу дотацій вирівнювання, що на 9,8 відсоткових пункти нижче максимального показника 2003 року. Отже, завдяки запровадженню прямих відносин Державного бюджету з районними бюджетами та бюджетами міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, значний обсяг бюджетних ресурсів (від 86 до 92% протягом усього періоду безпосередніх відносин) Державного бюджету надходить до нижчих бюджетів і уникає зайвої транзитної ланки – обласних бюджетів;

– збільшення ступеня прозорості в наданні міжбюджетних трансфертів. Саме при наданні дотацій вирівнювання регіонам з Державного бюджету та при визначенні розміру коштів, що передаються з цих місцевих бюджетів до Державного бюджету застосовується формульний розрахунок. Тобто наочним стає спосіб розрахунку, що, як ми вже підкреслювали вище, відрізняється від попереднього досвіду існування системи дотацій більшою об'єктивністю;

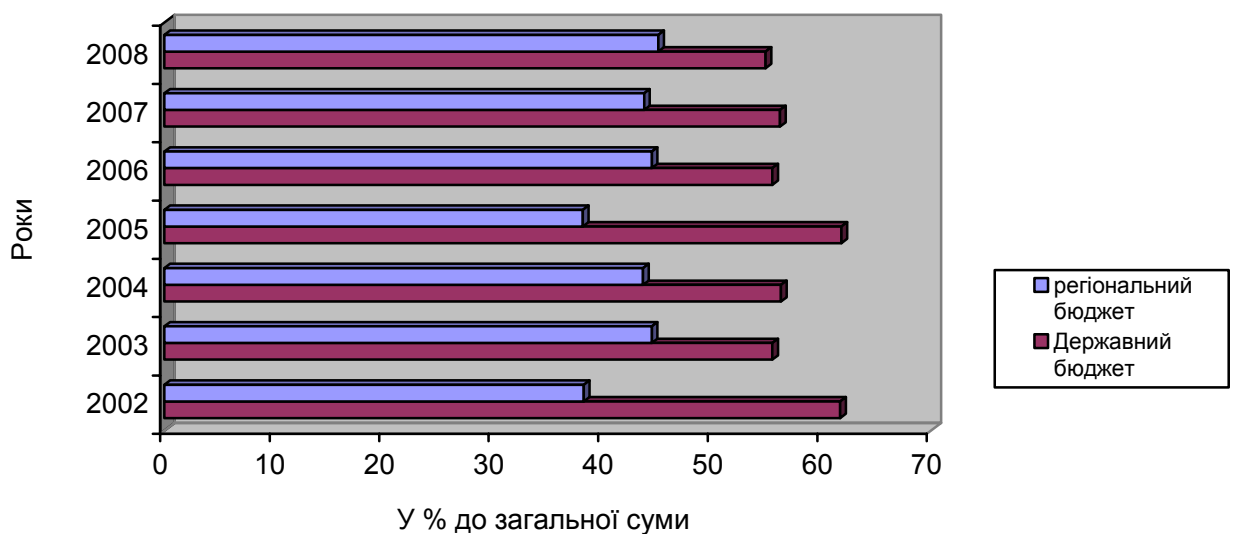


Рис. 6.3. Джерела надходжень міжбюджетних трансфертів

– забезпечення відносно єдиного рівня фінансування найважливіших повноважень органів місцевого самоврядування на всій території країни шляхом застосування формульного розрахунку. Проте забезпечення єдиного рівня надання суспільних послуг на всій території країни ще не означає забезпечення гарантованого Конституцією та Законами України рівня. Механізм надання дотацій вирівнювання місцевим бюджетам попри все спонукає органи місцевого самоврядування до більш ощадливішого витрачання бюджетних ресурсів, так як економія не веде до зменшення обсягу дотацій вирівнювання в майбутньому;

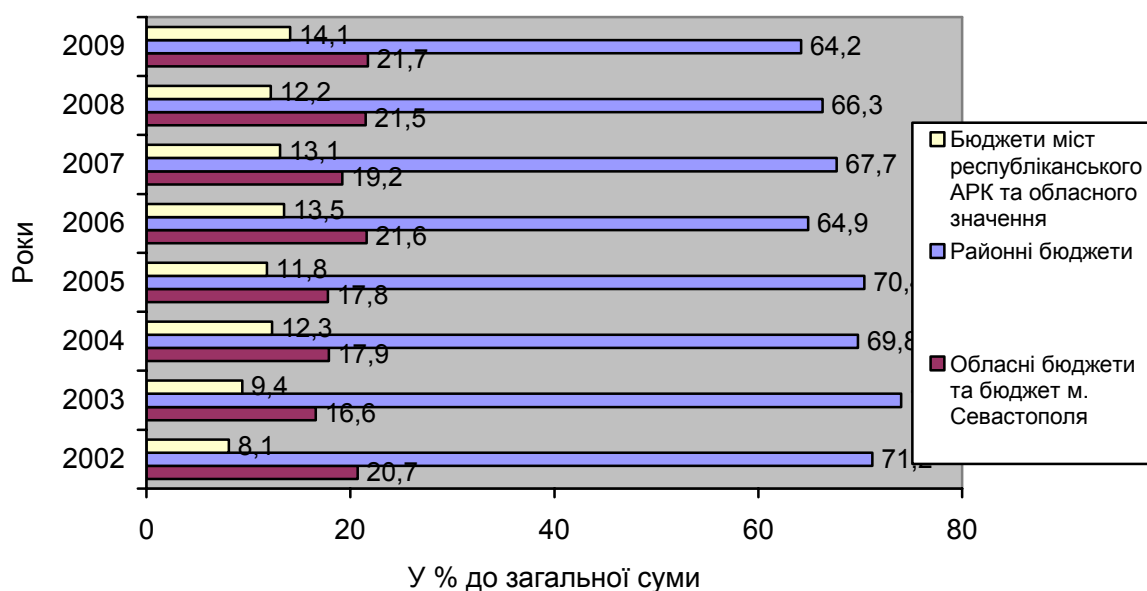


Рис. 6.4. Розподіл одержувачів дотацій вирівнювання за плановими показниками

– збільшення надходжень доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, не спричинюватиме до одночасного відповідного зменшення розміру дотації вирівнювання або збільшення коштів, що будуть передані до Державного бюджету через фіксацію індексу відносної податкоспроможності на три роки. Тобто можливе скорочення обсягу дотацій вирівнювання або збільшення коштів, які будуть передані до Державного бюджету з певного місцевого бюджету буде меншим за додатково отримані бюджетні ресурси за допомогою мобілізації податків, зборів та обов’язкових платежів;

– затверджений порядок перерахування дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до Державного бюджету та місцевих бюджетів, з інших місцевих бюджетів, який здійснюється згідно нормативів щоденних відрахувань. Механізм їхнього застосування забезпечує постійне та рівномірне надходження дотацій вирівнювання до відповідних дотаційних адміністративно-територіальних одиниць та повинен створювати стимули для місцевої влади стосовно всілякого сприяння виконанню прогнозних показників по загальнодержавних податках та зборах, за рахунок яких здійснюється перерахування дотацій.

У загальній сумі міжбюджетних трансфертів, що передаються з Державного бюджету на користь місцевих бюджетів значний обсяг належить дотаціям вирівнювання. Завдяки реформуванню саме тут ми маємо концептуально новий підхід до визначення обсягів, а також нормативів щоденного відрахування. При цьому розмір дотацій вирівнювання або коштів, що передаються до Державного бюджету та нормативи відрахувань визначаються Міністерством фінансів України не тільки для обласних бюджетів, а на підставі розробленої відповідно до статей 97 і 98 Бюджетного кодексу України формули, для розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів між Державним бюджетом, бюджетом Автономної Республіки Крим, обласними бюджетами, бюджетами міст Києва й Севастополя, міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення, бюджетами районів [80, с.70].

Проте, на нашу думку, цей підхід до формування дотацій вирівнювання, крім позитивних сторін, містить багато негативного.

По-перше, обсяг дотацій вирівнювання (або коштів, що передаються до Державного бюджету) для певного бюджету області або району щорічно розраховується Міністерством фінансів України залежно від багатьох показників, що унеможлиблює планування обсягу отриманих доходів, або доходів, що передаються з місцевих бюджетів до Державного бюджету до прийняття в другому читанні Закону України „Про Державний бюджет на черговий рік”, тобто ускладнюється поточне планування доходів та видатків місцевих бюджетів і, тим більше, не дає можливості для здійснення середньо- та довгострокового бюджетного прогнозування. Зазначена вада нової системи міжбюджетних трансфертів посилюється тенденцією збільшення питомої ваги трансфертів, що одержані з Державного бюджету України в загальній сумі доходів місцевих бюджетів регіонів, що намітилася за останніх часів (табл. 6.2). У 2003 році межу в 40% доходів місцевих бюджетів (з урахуванням трансфертів) міжбюджетні трансферти з Державного бюджету перетнули у 16 областях, у 30% - у двох областях. Таким чином, 18 регіонів, що складає 66,7% загальної кількості, отримали трансфертів відносно доходів більше, ніж середній рівень по країні. В 2008 році частка міжбюджетних трансфертів перевищила 40% доходів місцевих бюджетів у 24 регіонах, 30% - у двох регіонах. Обсяг міжбюджетних трансфертів, що перевищує середній по країні рівень, отримали в 2008 році 18 регіонів України, або 66,7% від загальної їхньої кількості.

Відмінну, від загальної структури доходів місцевих бюджетів України (табл. 5.3, додатки 3.1, 3.2), мають доходи бюджетів районів і міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення. Так, на прикладі Одеської області спостерігається значно менша питома вага податкових надходжень у загальному фонді бюджетів, що скорочується: з 51,6% у 2002 році до 48,2% у 2004 році. Значні податкові надходження характерні лише у містах обласного підпорядкування, що в переважній більшості є донорами. Проте, протягом останніх трьох років обсяг їх надходжень не відзначався стабільністю (у 2004 році питома вага склала 79,8% доходів загального фонду бюджетів, що на 17,2% перевищує рівень 2002 року). Напроти, у бюджетах районів області частка податкових надходжень поступово скорочується. У 2004 році цей показник

зменшився до рівня 22,5%. Значне скорочення обсягів податкових надходжень, що особливо торкнулося бюджетів районів, призводить до обмеження самостійності, зменшує ефективність діяльності. Зрештою, це виявляється у тому, що основна частина роботи направлена на виконання директив вищих органів влади. Обсяг неподаткових надходжень по містах та районах області віддзеркалює загальну тенденцію, що склалась в Україні.

Розміри перерозподільчих процесів безпосередньо залежать від типу адміністративно-територіальних одиниць (табл. 6.2). У середині ж одного типу (рівня) територіальних одиниць на нього впливає рівень їхнього соціально-економічного розвитку. Останній характеризують широкий перелік показників, які визначають обсяги доходів і видатків відповідного місцевого бюджету, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. Від цих показників, як правило, залежить і обсяг субвенцій.

Таблиця 6.2

Динаміка питомої ваги трансфертів у загальній сумі доходів місцевих бюджетів регіонів* у 1999 – 2008 роках**

(%)

Регіони	1999	2000	2001	2002	2003	Відхилення (+;-)	
						2003рік до 1999року	2003рік до 2002року
Україна	18,3	23,4	29,0	31,2	34,2	+15,9	-2,1
Автономна Республіка Крим	10,6	1,9	4,0	21,5	29,4	+18,8	+3,5
області:							
Вінницька	34,0	47,2	49,1	52,2	53,7	+19,7	+0,8
Волинська	49,8	52,6	54,9	54,6	57,1	+7,3	+1,8
Дніпропетровська	5,3	3,7	16,3	20,1	21,2	+15,9	-13,2
Донецька	9,8	7,5	16,1	17,3	19,9	+10,1	-8,9
Житомирська	46,8	56,4	53,8	53,2	56,2	+9,4	+1,5
Закарпатська	50,3	49,1	56,6	58,8	57,1	+6,8	-4,5
Запорізька	20,9	12,1	14,1	21,4	23,0	-2,1	-13,6
Івано-Франківська	23,5	52,5	57,9	52,8	55,2	+31,7	+1,7
Київська	15,9	30,6	43,9	44,8	44,3	+28,4	-3,5
Кіровоградська	42,8	48,9	49,2	46,7	50,1	+7,3	+2,7
Луганська	9,4	28,9	36,1	33,3	34,6	+25,2	-0,9
Львівська	9,3	41,4	44,1	44,6	45,5	+36,2	-3,9
Миколаївська	16,3	30,7	34,2	32,5	36,5	+20,2	-0,9
Одеська	4,5	9,1	15,9	27,7	28,9	+24,4	-9,0
Полтавська	24,9	24,8	32,9	34,1	35,5	+10,6	-6,0
Рівненська	15,3	55,3	57,6	50,1	53,8	+38,5	+1,7
Сумська	7,4	44,8	38,5	40,1	44,3	+36,9	+2,4
Тернопільська	49,9	60,2	63,9	59,3	61,9	+12,0	+1,7
Харківська	24,3	18,9	31,4	32,5	29,5	+5,2	-6,6
Херсонська	36,3	46,0	47,3	45,2	47,1	+10,8	+1,7
Хмельницька	29,3	49,9	53,2	50,9	54,6	+25,3	+2,9
Черкаська	17,9	41,3	46,6	44,0	50,3	+32,4	+2,1
Чернівецька	24,4	47,9	53,6	51,7	54,0	+29,6	+0,9
Чернігівська	13,1	50,6	50,7	47,7	51,0	+37,9	+1,2
м. Київ	4,7	0,1	6,8	5,3	7,3	+2,6	-5,3
м. Севастополь	7,5	22,8	26,8	23,2	23,1	+15,6	+2,5

* з урахуванням міжбюджетних трансфертів

** За даними Міністерства фінансів України

Продовження таблиці 6.2

Регіони	2004	2005	2006	2007	2008	Відхилення (+;-)	
						2008рік до 1999року	2008рік до 2007року
Україна	42,5	43,5	47,5	45,5	46,3	+28,0	+0,8
Автономна Республіка Крим	40,6	42,6	48,2	49,4	46,3	+35,7	-3,1
області:							
Вінницька	62,4	62,4	64,3	62,4	61,2	+27,2	-1,2
Волинська	64,3	64,9	67,7	64,4	64,9	+15,1	+0,5
Дніпропетровська	30,9	29,8	41,2	33,0	32,3	+27,0	-0,7
Донецька	32,5	30,2	40,7	37,9	36,7	+26,9	-1,2
Житомирська	63,4	60,5	63,7	61,3	60,8	+14,0	-0,5
Закарпатська	65,2	62,9	67,2	65,3	65,5	+15,2	+0,2
Запорізька	29,7	37,3	41,7	45,0	44,9	+24,0	-0,1
Івано-Франківська	60,4	62,8	64,3	61,8	70,2	+46,7	+8,4
Київська	48,8	44,2	49,6	45,3	40,7	+24,8	-4,6
Кіровоградська	60,4	58,4	61,8	61,1	60,7	+17,9	-0,4
Луганська	46,6	42,9	49,2	48,1	46,3	+36,9	-1,8
Львівська	49,3	51,7	55,9	53,8	56,3	+47,0	+2,5
Миколаївська	43,8	48,3	52,9	52,4	52,4	+36,1	-
Одеська	37,9	38,7	41,0	41,3	42,6	+38,1	+1,3
Полтавська	44,1	43,7	48,2	46,8	45,8	+20,9	-1,0
Рівненська	60,2	60,2	62,3	60,8	63,1	+47,8	+2,3
Сумська	50,6	53,5	56,8	56,4	54,2	+46,8	-2,2
Тернопільська	66,2	68,4	71,8	69,6	70,0	+20,1	+0,4
Харківська	40,2	39,4	48,2	44,5	45,1	+20,8	+0,6
Херсонська	56,2	59,0	62,5	60,4	59,7	+23,4	-0,7
Хмельницька	60,9	62,0	65,8	62,7	62,6	+33,3	-0,1
Черкаська	55,2	56,4	64,0	58,5	56,7	+38,8	-1,8
Чернівецька	58,3	59,5	63,4	64,1	70,5	+46,1	+6,4
Чернігівська	59,1	57,8	61,4	60,9	60,7	+47,6	-0,2
м. Київ	11,1	20,3	10,3	16,2	19,9	+15,2	+3,7
м. Севастополь	39,5	40,3	45,6	45,9	40,3	+32,8	-5,6

Аналогічні висновки отримуємо з аналізу динаміки частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів Одеської області (додаток М.1). Так, по містах обласного підпорядкування середня питома вага міжбюджетних трансфертів за 1998 - 2008 роки склала 14,7% загальної суми доходів. Проте, за 1998 - 2008 роки найменше значення у м. Южний відхиляється від максимального у м. Теплодар в 7,8 рази.

По районах області середня частка міжбюджетних трансфертів у доходах бюджетів за 1998 - 2008 роки сягала 75,8%, амплітуда коливань склала 41 відсоткових пункти.

Тенденція, яка простежується в Україні, стосовно збільшення частки міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів особливо сільських адміністративно-територіальних одиниць, посилює централізацію влади, залишаючи інтереси територіальних громад позаду, гальмуючи розвиток ринкових відносин.

Якщо розглядати варіацію середніх часток регіонів у загальному обсязі міжбюджетних трансфертів, можна зробити висновок що найбільшими реципієнтами у 1998 - 2003 роках були Вінницька (5,30%), Житомирська (5,06%), Ки-

ївська (5,32%), Львівська (6,35%) та Харківська (5,44%) області. В 2003 – 2008 роках найбільшу частку міжбюджетних трансфертів із загального їхнього обсягу отримали Донецька (7,20%), Дніпропетровська (5,32%), Львівська (5,81%), Харківська (5,19%) області (рис. 6.5, 6.6 побудований за даними Міністерства фінансів України).

Тобто спостерігається надмірна централізація бюджетних ресурсів в Україні: всі регіони отримують допомогу з Державного бюджету, проте велика частка припадає на економічно більш розвинуті території. Складається ситуація первинного розподілу коштів з регіонів до Державного бюджету та вторинного перерозподілу у зворотному напрямі. Розподіл джерел перерахування коштів до Державного бюджету України в 2002 – 2009 роках за плановими даними наведений на рисунку 6.7.

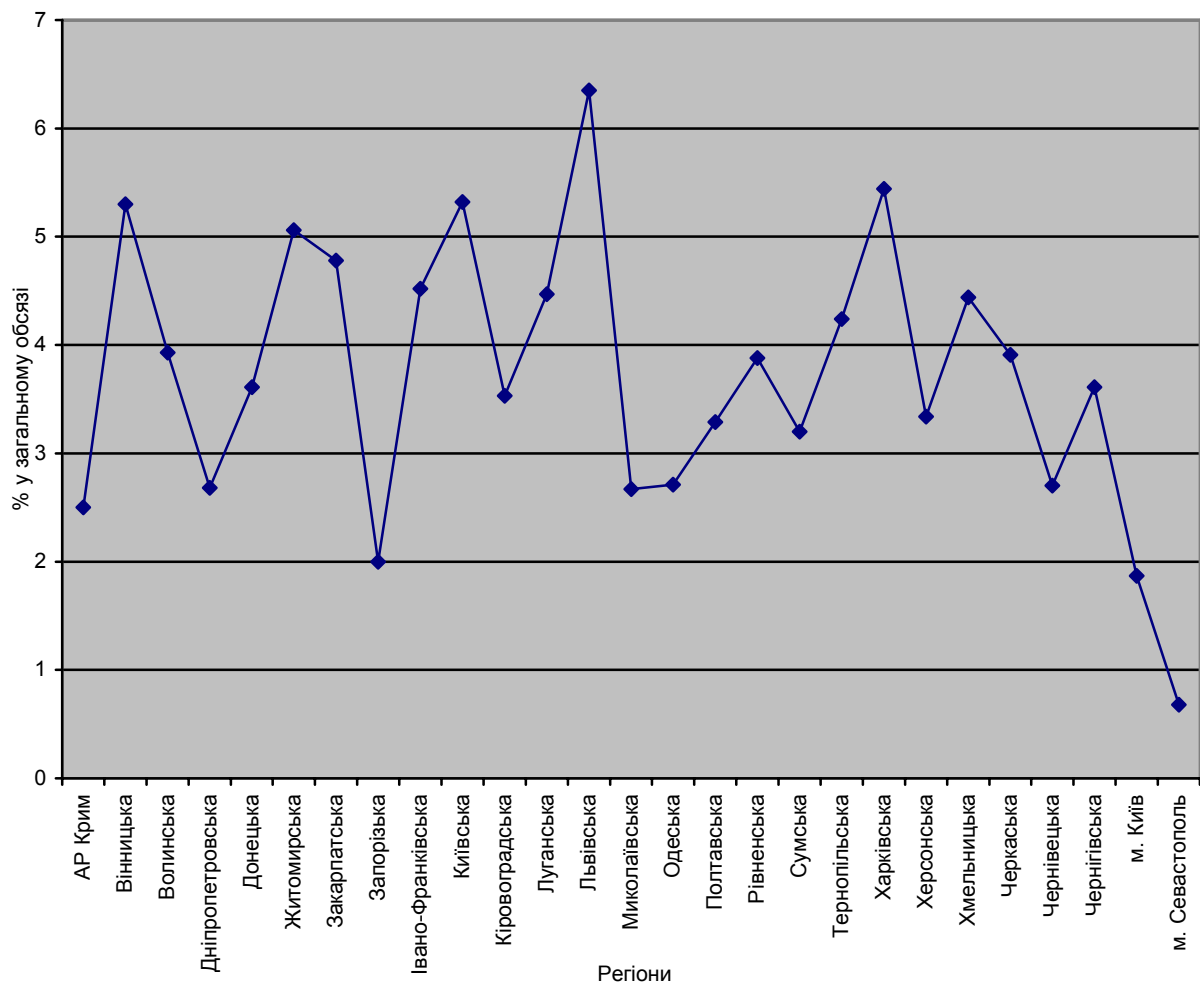


Рис. 6.5. Середній рівень розподілу міжбюджетних трансфертів по регіонах України у 1998 - 2003 роках

Відповідно до Законів України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік ми можемо простежити за щорічним значним скороченням частки обласних бюджетів, бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення і районних бюджетів, що перераховують кошти до

Державного бюджету України внаслідок формульного розрахунку. Отже, сучасний формульний розрахунок штучно збільшив питому вагу бюджетів – реципієнтів і поставив їх у залежність від централізованих рішень.

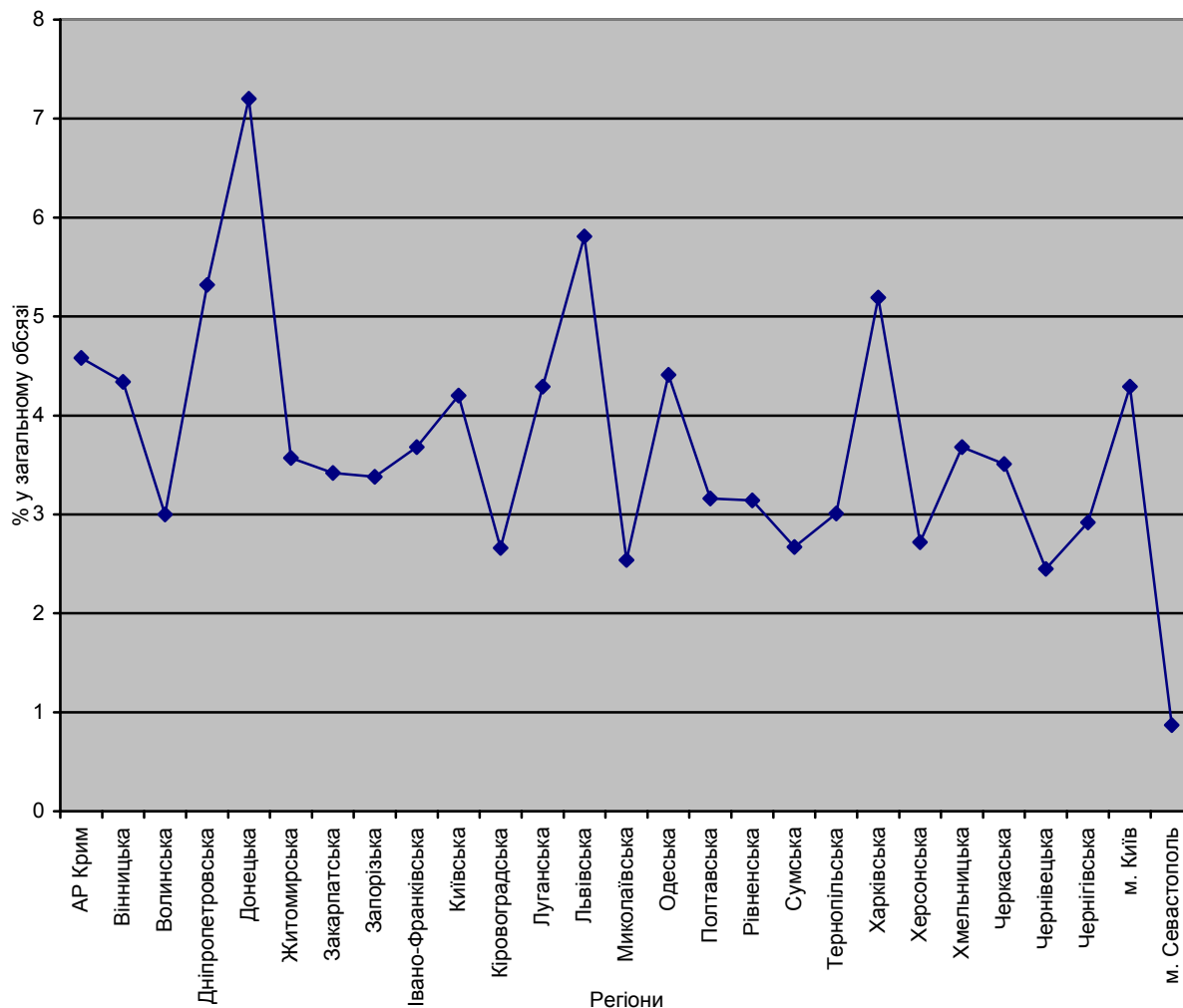


Рис. 6.6. Середній рівень розподілу міжбюджетних трансфертів по регіонах України у 2003 - 2008 роках

Підсумовуючи вищесказане, ми приходимо до висновку про існування основних рис „бюджетної матрьошки”, яка отримана у спадок з часів Радянської влади і характеризує сучасний бюджетний устрій країни. Сьогодні місцеве самоврядування не можливо назвати ефективним, а суспільство - демократичним. Людину позбавили можливості вирішувати питання навіть місцевого значення. Тому, реформа бюджетної системи має бути продовжена з одночасними перетвореннями в адміністративно-територіальному устрої.

Наша країна лише знаходиться на шляху від ембріонального, зародкового стану місцевого самоврядування до зрілого, європейського стану. Для цього необхідне віддалення від дикого, напівфеодального капіталізму і наближення до

сучасних цивілізованих ринкових відносин, особливо в сільській місцевості України [271, с.19].

У свою чергу, удосконалення системи міжбюджетних трансфертів має відбуватися у напрямку більш повного врахування соціально-економічних та, відповідно, фінансових показників розвитку адміністративно-територіальних одиниць та їх динаміки.

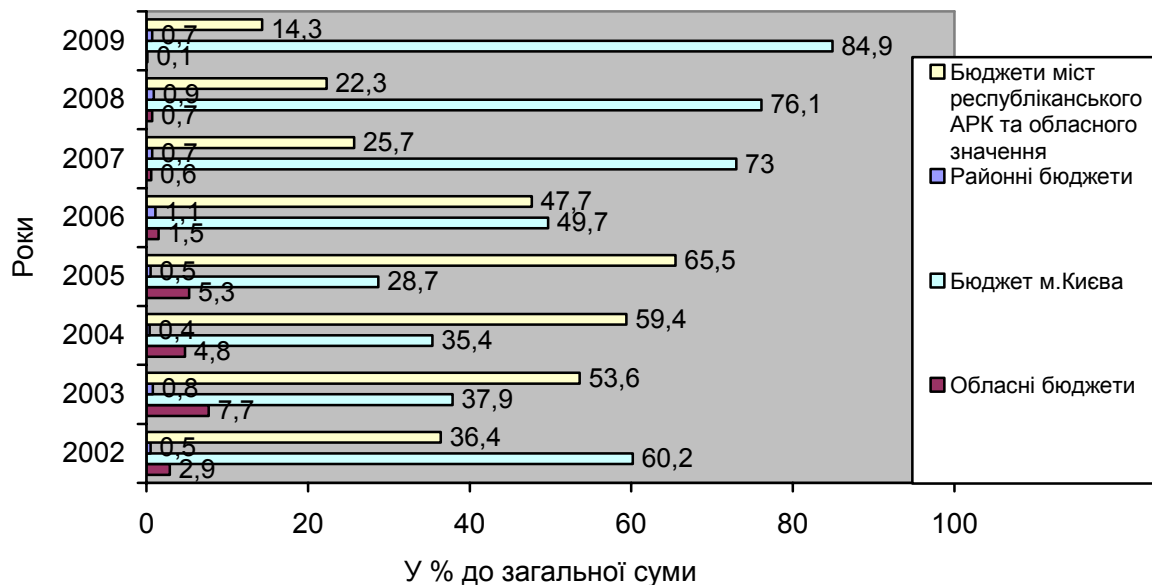


Рис. 6.7. Розподіл джерел перерахування коштів до Державного бюджету України

По-друге, це відсутність залежності між обсягом податків, зборів та обов'язкових платежів, які збираються на певній адміністративно-територіальній одиниці, що формують фонд дотацій у Державному бюджеті, та обсягом наданих дотацій вирівнювання. Розмір дотацій пов'язаний з розміром мобілізованих бюджетних ресурсів на загальній території області, що не стимулює місцеві органи влади як до виконання прогнозних показників, так і до їх перевиконання. У разі недовиконання планових показників до загального фонду Державного бюджету певною територією, затверджений обсяг дотацій вирівнювання незалежно від цього буде надано. Перевиконання прогнозних показників до загального фонду Державного бюджету певною адміністративно-територіальною одиницею при загальному недовиконанні показників областю не надасть додаткових коштів.

По-третє, зрівнювання фінансових можливостей територій не відображає їхні особисті внески бюджетних ресурсів до зведеного бюджету країни та в розвиток виробництва. Питома вага дотацій вирівнювання, одержаних з Державного бюджету бюджетами міст обласного підпорядкування і районів Одеської області та коштів, переданих до Державного бюджету відносно загального обсягу виробництва наведена в додатку М.2. Так, в середньому за 2002 – 2007 роки Одеська область отримала дотацій вирівнювання в розмірі близько 4% від власного загального обсягу виробництва. Проте, в 10 районах обсяги дотації вирівнювання, що було одержано з Державного бюджету перевищують обсяги

їх власного виробництва! Найбільше перевищення обсягу дотації вирівнювання порівняно з обсягом виробництва спостерігалось в Великомихайлівському районі - майже в 13,7 рази, Березівському – в 12,5 рази, Фрунзівському – в 4,6 рази, Ширяївському – в 4,4 рази, Красноокнянському – в 3,3 рази. На амплітуду коливань питомої ваги дотації вирівнювання відносно обсягу виробництва впливає дія наступних факторів, на які необхідно зробити коригування:

- не добропорядне ставлення суб'єктів підприємницької діяльності до обов'язків з надання своєчасних та достовірних даних органам статистики, зокрема щодо загального обсягу виробництва (приводить до заниження показника);

- поширення практики неспівпадання юридичної та фактичної адрес суб'єктів підприємницької діяльності, що призводить до перекручення статистичних даних в адміністративно-територіальному розрізі та неконтрольованого додаткового територіального перерозподілу бюджетних коштів (факт зміни юридичної адреси платника податків не завжди означає зміну його місцезнаходження. А за умов, що підприємство є великим платником податків, ця зміна в установчих документах може спричинити значний дисбаланс фінансових можливостей певної території).

Отже, частина районів Одеської області не в змозі забезпечити мінімальний рівень фінансового забезпечення своїх повноважень навіть загальним розміром надходжень до бюджетів всіх рівнів. Поряд з ними існують міста обласного підпорядкування, які передають значний обсяг коштів до Державного бюджету України.

Збільшення обсягів надходжень до зведеного бюджету вимагає запровадження механізму стимулювання органів місцевого самоврядування, у тому числі шляхом доопрацювання формульного підходу, що використовується при розрахунках міжбюджетних трансфертів. За всіх плюсів він позбавляє стимулів до розвитку. Тут важливо прорахувати золоту середину: при індивідуальних особливостях кожної окремої території необхідний системний підхід [93, с.7].

По-четверте, щорічний перегляд переліку доходів загального фонду Державного бюджету, що формують обсяги дотацій вирівнювання, не дає можливості місцевим органам влади здійснювати завчасне бюджетне прогнозування на наступні бюджетні роки.

По-п'яте, започаткування системи міжбюджетних трансфертів, що розраховуються за формулою, яка передбачає рівні можливості фінансування на душу населення у всіх регіонах України, не враховує в необхідному ступені існуючу мережу бюджетних установ, яка має багаторічний процес утворення. Ці обставини ставлять місцеві органи влади в складні умови збереження цієї мережі. Проблема стоїть гостро навіть у містах, які забезпечують значні надходження до Державного бюджету. Введення ж, протягом п'яти років після набрання чинності Бюджетним кодексом міжбюджетного трансферту з Державного бюджету України на зменшення фактичних диспропорцій між місцевими бюджетами через нерівномірність мережі бюджетних установ, не вирішує зазначеної проблеми.

По-шосте, це неврахування під час формульних розрахунків екологічного навантаження на регіони. Так, деякі території відрізняються наявністю великої кількості об'єктів промисловості, яка негативно впливає на стан здоров'я не тільки працівників цих підприємств, а всього населення. Проблеми екологічного характеру безпосередньо пов'язані з кількістю звернень населення по медичну допомогу. Проте, розподіл лікарняних ліжок та планова ємність амбулаторно-поліклінічних закладів у розрахунку на 10 000 населення по регіонах країни не відповідає, як вже було зазначено в параграфі 2.1, розташуванню шкідливого для екології виробництва.

Серед позитивних рис існування нової системи міжбюджетних трансфертів ми визначили збільшення прозорості в їх наданні. Однак, визначити (з'ясувати) конкретні умови розрахунків обсягів міжбюджетних трансфертів та нормативів щоденних відрахувань є неможливим для нефахівців Міністерства фінансів України та фінансових регіональних органів. Таким чином, система міжбюджетних трансфертів не в достатній мірі збільшила свою прозорість, що і є наступною її вадою. Можна було би говорити про покращення ситуації, якщо б нормативи для бюджетів одного рівня були однакові. Та ці нормативи встановлювалися би у відсотках до надходжень на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці [161].

Самостійність місцевих бюджетів не обмежується лише зазначеними негативними рисами. Законом України від 10 липня 2003 року №1086-IV "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та Закону України "Про оплату праці" встановлено можливість майже не щорічного внесення змін на плановий бюджетний період до Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів та щорічний розрахунок протягом 2002-2010 років індексів відносної податкоспроможності адміністративно-територіальних одиниць. Ці нововведення не дають можливості здійснення бюджетного прогнозування на період більший, ніж один рік, ускладнюють процедуру формульного розрахунку міжбюджетних трансфертів. Останнє призводить до можливих порушень при розрахунках обсягів міжбюджетних трансфертів через недостатню прозорість. Крім того, в умовах відсутності середньострокових податкових гарантій для місцевих бюджетів (відповідних покладеним на місцеві органи влади функціям) місцеві органи влади, як і раніше, будуть зацікавлені як в ухиленнях від сплати податків з боку економічних суб'єктів, оскільки це надасть можливість їм використовувати механізм неформальних стягнень частини економії коштів підприємств, так і в накопиченні ними податкової заборгованості, через створення умов для проведення взаєморозрахунків [161].

Таким чином, прозорість у наданні міжбюджетних трансфертів, зацікавленість у збільшенні доходів місцевих бюджетів та ефективність витрачання бюджетних ресурсів з боку місцевих органів влади Бюджетним кодексом на сьогоднішній день не досягнуті. Для визначення ступеню ефективності міжбюджетного розподілу пропонуємо запровадження коефіцієнту оцінювання фінансового вирівнювання. Він дорівнює відношенню різниці між відхиленням індексу надходжень до зведеного бюджету на території певної адміністративно-територіальної одиниці від середнього рівня по Україні й аналогічним відхи-

ленням індексу видатків від середнього рівня та індексу відносної податкоспроможності місцевого бюджету цієї території, тобто:

$$K = \frac{(1-Idzvij)-(1-Ivij)}{Idij}, \quad (6.1)$$

де $Idzvij$ - індекс надходжень до зведеного бюджету в i -ої адміністративно – територіальної одиниці в j -му році;

$Ivij$ - індекс видатків i -ої адміністративно – територіальної одиниці в j -му році;

$Idij$ – індекс податкоспроможності i -ої адміністративно – територіальної одиниці в j -му році.

При цьому:

$$Idzvij = \frac{dzvij/nij}{dzvj/nj}, \quad (6.2)$$

де $dzvij$ – обсяг надходжень до зведеного бюджету на території i -ої адміністративно – територіальної одиниці в j -му році;

$dzvj$ – обсяг надходжень до зведеного бюджету в j -му році;

nij – кількість населення i -ої адміністративно – територіальної одиниці на початок j -го року;

nj – кількість населення країни на початок j -го року;

$$Ivij = \frac{Vij/nij}{Vj/nj}, \quad (6.3)$$

де Vij – обсяг видатків місцевого бюджету i -ої адміністративно – територіальної одиниці в j -му році;

Vj – обсяг видатків місцевих бюджетів в j -му році;

$$Idij = \frac{dij/nij}{dj/nj}, \quad (6.4)$$

де dij – обсяг доходів місцевого бюджету i -ої адміністративно – територіальної одиниці в j -му році;

dj – обсяг доходів місцевих бюджетів в j -му році.

За допомогою математичних перетворень коефіцієнт оцінки фінансового вирівнювання можна подати в наступній формулі:

$$K = \frac{Ivij-Idzvij}{Idij}. \quad (6.5)$$

Динаміка коефіцієнта оцінювання фінансового вирівнювання за 1999-2007 роки наведена на рисунку 6.8. Цей коефіцієнт показує ступінь фінансового вирівнювання. Так, за період, що аналізується, середня значення коефіцієнта, яке

перевищує одиницю спостерігалось в Тернопільській області. Тобто мав місце значний ступінь фінансового вирівнювання при повній відсутності будь-якої залежності від обсягу надходжень доходів до бюджетів усіх рівнів на відповідній території. Високий рівень фінансового вирівнювання відмічається при значенні коефіцієнта від 0,5 до одиниці. При значенні коефіцієнта від 0,5 до 0,2 можна говорити про середній рівень фінансового вирівнювання. Низький рівень фінансового вирівнювання спостерігався, при значенні коефіцієнта від 0,2 до нуля, у Дніпропетровській, Донецькій, Рівненській, Луганській та Чернігівській областях.

У решти регіонів індекс надходжень до зведеного бюджету перевищує індекс видатків, що, очевидно, не стимулює сильні за економічним розвитком регіони до нарощування обсягів надходжень платежів до бюджету та, взагалі, до подальшого розвитку виробництва. Так, за період, що аналізується, до складу зазначених регіонів входили м. Київ, Полтавська, Харківська, Сумська, Одеська, Запорізька області.

Отже, виходячи з аналізу динаміки коефіцієнта оцінювання фінансового вирівнювання за 1999 – 2007 роки, можна зробити наступні висновки:

1) завдяки розрахунку інтегрованого коефіцієнту надається можливість проаналізувати залежність обсягу видатків від обсягу надходжень податків, зборів та обов'язкових платежів до місцевого та зведеного бюджетів у розрахунку на одного мешканця певного регіону відносно середнього по країні рівня;

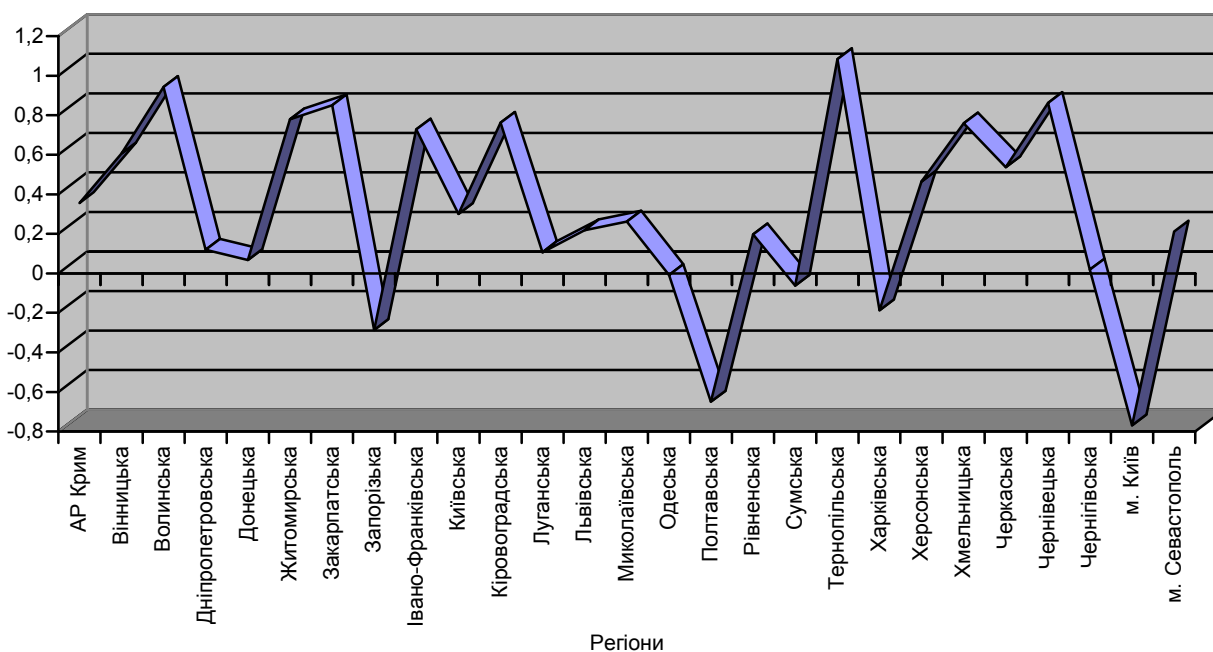


Рис. 6.8. Середнє значення коефіцієнта оцінювання фінансового вирівнювання за 1999 - 2007 роки

* За даними Міністерства фінансів України

2) ступінь фінансового вирівнювання, у різних за розвитком регіонах, значно відрізняється один від одного, але жодним чином не проявляється зв'язок між відношеннями розміру видатків на одного мешканця певної адміністративно-територіальної одиниці до середнього по країні рівня і обсягу надходжень до зведеного бюджету, що приходиться на одного мешканця цієї ж території, до середнього рівня по Україні та індексом відносної податкостроможності. Останнє не зацікавлює місцеві органи влади в збільшенні надходжень доходів до бюджетів усіх рівнів;

3) значне коливання коефіцієнта, що спостерігалось у майже половини регіонів свідчить про неефективну політику фінансового вирівнювання, яка не стимулює органи місцевого самоврядування до пошуку ефективних шляхів використання бюджетних ресурсів, їх економію, пошук додаткових джерел надходжень доходів до місцевих бюджетів та Державного бюджету; не надає змоги місцевим органам влади здійснювати ефективне прогнозування своєї діяльності; посилює залежність від „центру” та його суб'єктивних міркувань щодо поточного та подальшого перерозподілу бюджетних ресурсів між ланками бюджетної системи; загострює напругу між органами місцевого самоврядування, як одного рівня, так і різних рівнів влади.

Середнє значення коефіцієнта оцінювання фінансового вирівнювання місцевих бюджетів Одеської області у 2000 – 2008 роках наведене в додатку Н. За весь період дослідження значний та високий ступінь фінансового вирівнювання мали місце у 66,6% від кількості адміністративно-територіальних одиниць. Від'ємне значення коефіцієнт мав у трьох територіях, або у 9,1% їх кількості, та взагалі по містах обласного підпорядкування, переважна частина яких є донорами.

Отже, Бюджетним кодексом України були змінені пріоритети серед методів та інструментів організації міжбюджетних відносин на користь методу міжбюджетних трансфертів, введено формульний метод. При цьому досить значна частка доходів та видатків місцевих бюджетів враховується при визначенні розміру міжбюджетних трансфертів, у результаті - зрівнюються фінансові можливості територіальних одиниць різних за ступенем соціально-економічного розвитку. Жорстке фінансове вирівнювання, яке здійснюється з використанням формульного розрахунку не дозволяє ефективно функціонувати всій системі міжбюджетних відносин. У результаті значна частина делегованих повноважень органів місцевого самоврядування залишається недостатньо підкріпленою бюджетними ресурсами, що загострює відносини між органами влади, які іноді набувають політичного характеру.

Отже, діючі методи фінансового вирівнювання не стимулюють органи місцевої влади як територій, що характеризуються значним рівнем економічного розвитку, так і навпаки, до нарощування своєї доходної бази. Перші не зацікавлені через усвідомлення, що рештки від середнього рівня по країні у них відберуть, а другі – через переконання, що за будь-яких умов вони виконають свої повноваження завдяки гарантованому отриманню трансферту. Крім того і системи власних доходів та доходів, які закріплені за рівнями бюджетної системи, як і до прийняття Бюджетного кодексу України, не відповідають критеріям

ефективності, зокрема критерію надання у розпорядження місцевих органів влади тих податків, зборів та обов'язкових платежів, надходження по яких є здобутком певного регіону.

6.2. Проблеми функціонування цільових міжбюджетних трансфертів

За 2008 рік із Державного бюджету України до місцевих бюджетів було перераховано трансфертів на загальну суму 59203,4 млн. грн., у тому числі трансфертів із загального фонду – 55084,2 млн. грн., або 97,8% плану на рік (у 2007 році виконання річного плану перерахунку трансфертів за загальним фондом дорівнювало 95,9%). Порівняно з аналогічним періодом 2007 року обсяг перерахованих трансфертів з державного бюджету до місцевих бюджетів збільшився на 14188,3 млн. грн., або на 31,5%. Їх частка у загальній сумі видатків державного бюджету зменшилася до 24,5% проти 25,8% у 2007 році, що свідчить про зниження рівня централізації видатків та залежності регіонів.

Дотації вирівнювання у 2008 році було перераховано місцевим бюджетам стовідсотково до плану в сумі 28810,4 млн. грн., що більше від аналогічного показника 2007 року на 10229,0 млн. грн., або на 55%.

У 2008 році в повному обсязі відповідно до річного плану перераховані додаткові дотації з державного бюджету в загальному обсязі 1628,8 млн. гривень.

Структура міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів представлена на рисунку 6.9.

За даними рисунку можна зробити висновок про значний обсяг субвенцій у загальному обсязі міжбюджетних трансфертів. У 2008 році частка субвенцій склала 48,5%, що на 0,7 відсоткових пункти вище рівня попереднього року та на 10,3 відсоткових пункти – рівня 2005 року.

Частка субвенцій соціального значення в загальному обсязі субвенцій в місцеві бюджети та відсоток їх виконання представлені на рисунку 6.10.

Так, в 2008 році частка субвенцій соціального значення склала 63,7% загального обсягу субвенцій до місцевих бюджетів з Державного бюджету України, що на 12,1% нижче попереднього рівня.

Слід підкреслити незадовільне виконання плану надходження субвенцій соціального значення до місцевих бюджетів, що склав у 2007 році лише 89,2%, а в 2008 році ситуація покращилася до 94,2% прогнозних показників.

Субвенції соціального значення у 2008 році були профінансовані стовідсотково до фактично взятих зобов'язань місцевих бюджетів у обсязі 18284,1 млн. грн., зокрема:

– субвенція на виплату допомоги сім'ям з дітьми – у сумі 12719,2 млн. гривень;

– субвенція на надання пільг з оплати послуг зв'язку та компенсацію за пільговий проїзд – у сумі 1383,6 млн. гривень;

– субвенція на оплату енергоносіїв та житлово-комунальних послуг – у сумі 3616,4 млн. гривень;

– субвенція на придбання скрапленого газу та твердого палива – у сумі 564,9 млн. гривень.

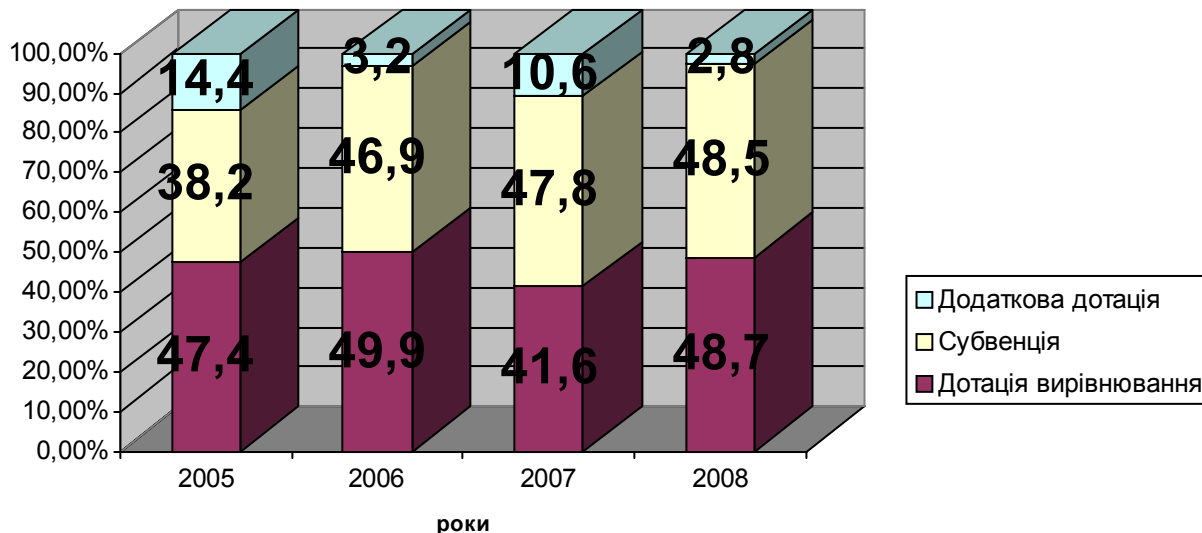


Рис. 6.9. Структура міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів

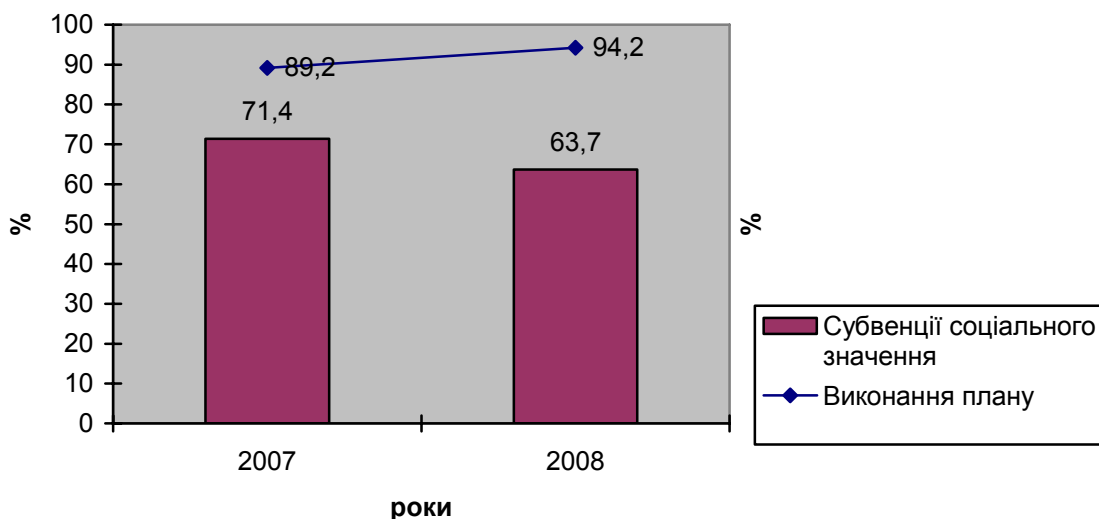


Рис. 6.10. Частка субвенцій соціального значення в загальному обсязі субвенцій в місцеві бюджети та відсоток їх виконання

Субвенцій капітального характеру із загального фонду державного бюджету у 2008 році перераховано у сумі 4584,8 млн. грн., що на 553,0 млн. грн., або на 13,7 відсотка більше, ніж у 2007 році.

Стовідсотково до плану були профінансовані субвенції з державного бюджету тим областям, які постраждали від стихійного лиха (в обсязі 2000,3 млн. гривень).

До сьогодні було продовжено практику минулих років щодо суб'єктивного розподілу субвенцій. Планування субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на соціально-економічний розвиток та розвиток інфраструктури регіонів, розподіл її обсягів між областями здійснювалися всупереч вимогам статей 7 та 35 Бюджетного кодексу України, за відсутності затвердженої методики та обґрунтованих розрахунків. Так, наприклад, у 2007 році в результаті суб'єктивного розрахунку 43,1% загального обсягу субвенцій було перераховано Донецькій, Луганській, Харківській областям, Автономній Республіці Крим та м. Севастополю.

6.3. Напрями вдосконалення системи бюджетного вирівнювання в Україні

Проведений у роботі аналіз особливостей розвитку міжбюджетних відносин в Україні розкрив багато недоліків в організації (побудові) системи та в її роботі, що вимагає внесення негайних змін.

У третьому розділі, виходячи з аналізу міжнародних стандартів побудови системи міжбюджетних відносин та позитивного досвіду іноземних держав, ми наголосили на необхідності подальшого реформування всіх складових системи міжбюджетних відносин. При цьому першим та головним кроком має стати затвердження принципу місцевого самоврядування у Конституції країни.

Решта основних принципів, які передбачені міжнародними стандартами та використовуються розвинутими країнами, як принципи бюджетної системи затверджені Бюджетним кодексом. Проте, не всі вони відповідно розкриваються та реально втілені у життя. Ми спостерігаємо протягом усього періоду існування України, як незалежної держави, постійні перекося. Політичні діячі, економісти та деякі науковці постійно намагаються визначити серед них пріоритетні, у чому ми вбачаємо одну із головних причин існуючих недоліків сучасного стану міжбюджетних відносин. Тому, будь-яка політика у сфері бюджету, яка не враховує необхідність комплексного підходу до їх усунення, спроможна спричинити збої в її роботі.

Серед причин, які викликали недоліки діючої на сьогоднішній день системи міжбюджетних відносин, зазначимо наступні:

- відсутність своєчасного реагування на зміни соціально-економічних умов розвитку держави, що сприяло назріванню суперечностей і, отже, радикальним перетворенням;

- одночасне проведення корінних змін одних методів й інструментів та повна відсутність перетворень інших;
- постійна відсутність визначеності у відносинах між ланками бюджетної системи, що виключало будь-яку можливість самостійного бюджетного прогнозування.

Подолати зазначені недоліки можливо лише шляхом суворого дотримання принципу історизму, завдяки якому система міжбюджетних відносин повинна чітко та своєчасно відбивати всі соціально-економічні явища та процеси, що виникають у суспільстві. Всі запропоновані нововведення у рамках строкової фінансової політики повинні бути глибоко проаналізовані та не мати спонтанний характер. Це надасть можливість органам місцевого самоврядування передбачувати перерозподільчі процеси між бюджетами (їх напрямки та обсяги), отже, визначати власну фінансову політику відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Останнє сприятиме збільшенню зацікавленості органів місцевого самоврядування у результатах своєї роботи та ініціативності.

Під час реформування міжбюджетних відносин у складі бюджетної системи головним є також збереження вписаних Бюджетним кодексом та впровадження додаткових принципів, які узгоджуються із процесами децентралізації влади в країні.

Особливу увагу ми хочемо привернути на необхідність дотримання принципу справедливості та неупередженості, за яким, виходячи з положень Бюджетного кодексу, бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами. Тут одразу виникає кілька питань: по-перше, чому йдеться про суспільне багатство, якщо через бюджет перерозподіляється частина ВВП, рідко частина національного багатства? По-друге, що взагалі розуміється під справедливим і неупередженим розподілом? Положення основних розділів Бюджетного кодексу та існуюча практика відносин між бюджетами доводить існування суб'єктивного (однобокого) розуміння принципу справедливості під час вирівнювання фінансових можливостей територіальних утворень (тобто справедливості не для всіх).

Розподіл ресурсів між ланками бюджетної системи (а бюджетне регулювання фінансових можливостей територій здійснюється тільки за рахунок використання методу міжбюджетних (прямих) трансфертів) здійснюється поза ідеєю загальної справедливості. Розвинуті ринкові умови господарювання, до яких прагне Україна вимагають створення гармонізованої системи регіон-донор – регіон-реципієнт, завдяки якій повинні бути максимально враховані інтереси обох сторін.

Існування гармонізованої системи регіон-донор – регіон-реципієнт нам представляється у вигляді чіткого, прозорого і об'єктивного формульного розрахунку на підставі об'єктивних, зокрема бюджетних показників, які б макси-

мально враховували соціально-економічні особливості адміністративно-територіальних одиниць, а також їх внесок до зведеного бюджету України.

Зрештою бюджетне регулювання фінансових можливостей територій повинне сприяти не зрівнюванню можливостей всіх суб'єктів, а забезпечувати гарантований рівень забезпеченості бюджетними ресурсами найслабкіших у фінансовому відношенні адміністративно-територіальних одиниць. Система фінансового вирівнювання повинна спонукати, з одного боку, до активної діяльності органів місцевого самоврядування у напрямі пошуку і використання додаткових резервів збільшення надходжень до бюджету шляхом сприяння розвитку виробництва, особливо в його малих формах. З другого боку, повинна сприяти ефективному використанню бюджетних ресурсів з метою підвищення суспільного добробуту.

СЗчасн, йяс%щцальн%фк%н%мцн, йяр%бв, 2%кянаш%дьякрацн, ясвддф ч, 2ь,ящ%бв, к%нанья%рганам, ямцсцев%т%сам%врядзванняяделег%ван, . я цмьп%н%важеньязаяра. 3н%кя2цльк, язакрцплен, . яд% %дцвянеям%жл, ве.я Неяв, рцш, 2ьяр%блем, ябюдже2н%т%арегзлюванняяцвапр%вадженняяреф гзлююч, . яп%да2кцв.яНе%б. цднцс2ьязабезпеченняяж, 2елцвьяк%жн%дьядф мцнцс2ра2, вн%дзер, 2%рцальн%дьяд, н, ццяз3спцльн, м, яблагам, янаярцвф нц,ягаран2%ван%м3яК%нс2, 23ццноя2аязак%нам, яУкрацн, яп%дребзцяд%ф да2к%б, . яресЗрсцвьязяДержавн%т%ябюдже23язяв, глядцяпрям, . ямцжбюф дже2н, . я2рансфер2цв.яцяякц%япр%блем, яп%н%2, я2аясв%дчасн%2цяпєф рера. Званняяпрям, . ямцжбюдже2н, . я2рансфер2цвьяБюдже2н, мяж%декф с%мьяв, рцшенц,явал, шаю2ьсяяак23альн, м, япр%блем, япр%б%р%2ц,яспраф ведл, в%2ц,яспр, янняяр%бв, 2к3яек%н%мцк, я2аяд%сягненняяс3спцльн%т%я д%бр%б323.яУд%ск%наленняяс, с2ем, ямцжбюдже2н, . я2рансфер2цвьяпр, ф свячен%бага2%япрацяяна3к%бццв[51,яб2,яб5,я142,я143,я207,я208,я234ц238,я 253].я

Враховуючи проведенне дослідження та особливості застосування формульних розрахунків міжбюджетних трансфертів в іноземних країнах, удосконалення власної системи міжбюджетних трансфертів повинно відбуватися у наступних напрямках:

- 1) спрощення формульного розрахунку, забезпечення його чіткості та прозорості. Наявність громіздких математичних моделей робить сам механізм заплутаним, який провокує на свідомі помилки з боку посадових осіб з метою отримання неофіційних доходів;
- 2) забезпечення стабільності формульних розрахунків, що надасть можливість органам місцевого самоврядування передбачати дії органів центральної влади та здійснювати середньострокове бюджетне прогнозування. Саме стабільність законодавчої бази зазвичай відрізняє економічно розвинуту країну від інших;
- 3) запровадження вирівнювання дохідних потенціалів регіонів. Тобто доцільно з метою активізації діяльності органів місцевого самоврядування у напрямку нарощування дохідної бази власних бюджетів (кошика закріплених доходів, які враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів) проводити розрахунок прогнозного показника обсягу доходів

шляхом застосування індексу відносної податкоспроможності певної адміністративно-територіальної одиниці, не виходячи із звітних даних про фактичні надходження відповідних податків та зборів до цього бюджету, а враховуючи обсяг виробленої доданої вартості відповідної території. Крім того, доцільно враховувати, з метою адекватного відображення рівня можливого акумулювання доходів (виходячи із досвіду фінансового вирівнювання у Швеції), основні фактори, що безпосередньо впливають на прогнозний показник обсягу доходів: рівень зайнятості населення, рівень та структуру доходів населення, вікову структуру населення, особливості розміщення продуктивних сил по регіонах країни. Із впровадженням в Україні податку на нерухоме майно доцільним також є врахування структури забудови адміністративно-територіальних одиниць;

4) створення додаткового фонду фінансових ресурсів з метою забезпечення ресурсами соціальних пільг, які встановлюються органами державної влади. Спеціальний фонд повинен мати достатні та стабільні джерела надходжень через необхідність своєчасного, та в повному обсязі, забезпечення органів місцевої влади бюджетними ресурсами з метою виконання останніми зазначених повноважень;

5) при розрахунку показника обсягу видатків загального фонду місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, необхідно додатково враховувати: по-перше, коефіцієнт економії за масштабами надання соціальних послуг, що приводять до збільшення або зменшення їх вартості та, відповідно, розміру необхідних видатків бюджету певної території; по-друге, коефіцієнт інституціональної відмінності з метою забезпечення повноцінного функціонування існуючої мережі бюджетних установ; по-третє, коефіцієнт екологічного навантаження, через застосування якого встановлюється прямопропорційна залежність між обсягом дотацій вирівнювання, або оберненопропорційна залежність між обсягом коштів, які передаються до Державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів та рівнем екологічного забруднення відповідної території (враховується необхідність надання додаткових суспільних благ населенню екологічно небезпечних районів держави); по-четверте, необхідність здійснення додаткових витрат мало-заселених районів;

б) відмова від жорсткого зрівнювання фінансових можливостей адміністративно-територіальних одиниць. Реформування системи фінансового регулювання слід здійснювати у напрямку зменшення гарантованого рівня забезпечення бюджетними ресурсами місцевих органів влади слабких у фінансовому плані територій до 90% середнього по країні рівня. При цьому, якщо орган місцевого самоврядування певної території за рахунок власних зусиль поліпшує фінансову ситуацію, обсяг міжбюджетних трансфертів не повинен зменшуватися на відповідний розмір. Доречним є, з метою стимулювання подальшої активної діяльності місцевої влади у напрямку зростання надходжень до власних бюджетів, встановлювати додатковий розмір дотації вирівнювання в обсязі 30% розміру надолуженої

фінансової бази. За цих умов система фінансового вирівнювання не повинна збільшувати фінансову базу адміністративно-територіальної одиниці до розміру, що перевищує середній по країні рівень. Так, наприклад, територія має рівень фінансового забезпечення 65% від середнього рівня. Система фінансового регулювання збільшує її базу до 90%, тобто на 25 відсоткових пункти. Якщо через певний час місцева влада поліпшує свій фінансовий стан, який за нових умов оцінюється у 70% від середнього по країні рівня, її фінансова база зростає через дотацію вирівнювання на 21,5 відсоткових пункти ($90\% - 70\% + 30\% \times (70\% - 65\%)$). Територіальні ж утворення, чий фінансовий стан знаходиться в межах від 90% до 105% середнього рівня не повинні брати участь у фінансовому вирівнюванні. Для адміністративно-територіальних одиниць, фінансова база яких перевищує середній рівень більше, ніж на 5 відсоткових пункти, необхідно застосовувати регресивну систему фінансового регулювання: при зростанні фінансової бази частка міжбюджетного трансферту зменшується. За цих умов система фінансового вирівнювання враховує одночасно як інтереси регіонів-реципієнтів, так і регіонів-донорів. Приклад розрахунку середнього коефіцієнта оцінювання фінансового вирівнювання місцевих бюджетів Одеської області за 2001-2003 роки за умов впровадження запропонованого теоретичного положення та його порівняння із фактичним коефіцієнтом представлена на рис. 3.6: по всіх територіальних одиницях відмічається зменшення ступеня вирівнювання фінансових можливостей органів місцевого та регіонального самоврядування;

7) збільшення питомої ваги нецільових міжбюджетних трансфертів, що вважаються більш ефективними, так як передбачають:

- (1) збільшення фінансової автономії органів місцевого самоврядування;
- (2) можливість зниження податкового тягаря;
- (3) найбільш повне врахування різноманітних уподобань населення та інше.

ДОДАТКИ

Додаток А

Законодавче визначення та перелік власних, закріплених та регулюючих доходів бюджетів України за роки незалежності

Групи доходів		
власні	закріплені	регулюючі
<p>- терміни введено Законом УРСР “Про бюджетну систему УРСР” у 1990 році (статті 1, 5, 12), де визначено загальний перелік власних та закріплених доходів;</p>		<p>Термін законодавством не визначено, у зв’язку з чим перелік регулюючих доходів входив до загальних переліків доходів Державного та місцевих бюджетів, або доходів, що закріплювались за цими бюджетами.</p>
<p>- Законом СРСР “Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР” у 1990 році визначено загальний перелік власних та закріплених за місцевими бюджетами доходів (стаття 17);</p>		
<p>- в Законі УРСР “Про місцеві ради народних депутатів УРСР” у 1990 році термін власні доходи не визначено, використано терміни закріплені джерела та відрахування від загальнодержавних податків і доходів із доданням переліків;</p>		
<p>- терміни використовувались в Законі України “Про бюджетну систему України” 1995 року без чіткого розмежування переліків власних, закріплених та регулюючих доходів. При цьому перелік закріплених доходів постійно звужувався (стаття 4, Розділ II);</p>		
<p>- Конституцією України як власні, так і закріплені доходи не визначені, передбачено, що (по суті) обласні та районні бюджети власних доходів не мають, доходи їх складаються з регулюючих та закріплених доходів (стаття 143);</p>		
<p>- в Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” 1997 року терміни закріплені та власні доходи використовуються без визначення переліку. Крім того, по суті доходами обласних та районних бюджетів можуть бути тільки закріплені та регулюючі доходи (статті 61, 63);</p>		
<p>- в Указі Президента України “Концепція адміністративної реформи в Україні” 1998 року здійснено визначення терміну власні доходи та лише використовується термін закріплені доходи (розділ IV);</p>		
<p>- постановою Верховної Ради України від 21.06.01р. №2543-III „Про Основні напрями бюджетної політики на 2002 рік (Бюджетна резолюція)” визначено, що власна доходна база місцевих бюджетів має складатись із закріплених за ними на постійній основі доходних джерел, що не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів (підпункт 5.1. пункту 5);</p>		
<p>- Бюджетним кодексом термін власні доходи не використовується, термін закріплені доходи використовується без його визначення. Переліки закріплених, регулюючих та власних доходів не розмежовані. Кодексом надходження місцевих бюджетів розподілені в залежності від участі у розрахунку міжбюджетних трансфертів.</p>		

Додаток Б.1

Розподіл видатків зведеного бюджету України між Державним та місцевими бюджетами України за 1992 – 2008 роки** (%)

Види видатків	1992		1995		1998		2001		2003	
	Державний бюджет	місцеві бюджети	Державний бюджет	місцеві бюджети	Державний бюджет	місцеві бюджети	Державний бюджет	місцеві бюджети	Державний бюджет	місцеві бюджети
Державне управління	56,4	43,6	45,1	54,9	69,5	30,5	79,4	20,6	65,6	34,4
Судова влада	100,0	0,0	99,0	1,0	96,6	3,4	99,7	0,3	100,0	0,0
Міжнародна діяльність	100,0	0,0	100,0	0,0	99,8	0,2	99,6	0,4	100,0	0,0
Фундаментальні дослідження та сприяння НТП	99,5	0,5	99,9	0,1	98,5	1,5	98,5	1,5	100,0	0,0
Національна оборона	99,2	0,8	99,1	0,9	99,3	0,7	99,9	0,04	100,0	0,0
Правоохоронна діяльність	83,8	16,2	87,2	12,8	90,2	9,8	93,8	6,2	97,3	2,7
Освіта	33,8	66,2	24,9	75,1	24,8	75,2	38,0	62,0	38,3	61,7
Охорона здоров'я	10,1	89,9	7,9	92,1	9,7	90,3	17,4	82,6	24,2	75,8
Соціальний захист та соціальне забезпечення	36,9	63,1	16,9	83,1	38,8	61,2	48,0	52,0	52,6	47,4
Житлово-комунальне господарство	X	X	X	X	0,7	99,3	0,1	99,9	4,5	95,5
Культура, мистецтво та засоби масової інформації	38,9	61,1	39,1	60,9	33,5	66,5	27,4	72,6	32,9	67,1
Фізична культура і спорт	65,6	34,4	35,7	64,3	32,8	67,2	30,7	69,3	27,5	72,5
Економічна діяльність	X	X	X	X	56,4	43,6	66,6	33,4	75,2	24,8
Народне господарство	84,4	15,6	61,7	38,3	X	X	X	X	X	X
Обслуговування державного боргу	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	99,8	0,2	97,7	2,3
Всього видатків*	62,0	38,0	60,7	39,3	51,9	48,1	59,5	40,5	58,6	41,4

* без урахування міжбюджетних трансфертів

** За даними Державного комітету статистики України

Продовження додатку Б.1

Види видатків	2004		2005		2006		2007		2008	
	Державний бюджет	місцеві бюджети	Державний бюджет	місцеві бюджети	Державний бюджет	місцеві бюджети	Державний бюджет	місцеві бюджети	Державний бюджет	місцеві бюджети
Державне управління	66,9	33,1	68,3	31,7	62,7	37,3	61,3	38,7	63,5	36,5
Судова влада	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0
Міжнародна діяльність	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0
Фундаментальні дослідження та сприяння НТП	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0
Національна оборона	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0	100,0	0,0
Правоохоронна діяльність	98,1	1,9	99,2	0,8	98,9	1,1	99,3	0,7	91,8	8,2
Освіта	39,3	60,7	37,1	62,9	35,9	64,1	34,2	65,8	35,4	64,6
Охорона здоров'я	28,4	71,6	22,7	77,3	20,8	79,2	23,7	76,3	21,9	78,1
Соціальний захист та соціальне забезпечення	63,0	37,0	79,1	20,9	73,1	26,9	60,2	39,8	68,6	31,4
Житлово-комунальне господарство	4,0	96,0	3,2	96,8	2,3	97,7	12,3	87,7	5,0	95,0
Культура, мистецтво та засоби масової інформації	36,2	63,8	37,9	62,1	32,4	67,6	34,9	65,1	35,1	64,9
Фізична культура і спорт	40,2	59,8	33,1	66,9	29,6	70,4	33,7	66,3	40,5	59,5
Економічна діяльність	76,2	23,8	74,0	26,0	74,9	25,1	74,3	25,7	75,4	24,6
Народне господарство	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Обслуговування державного боргу	96,5	3,5	93,9	6,1	90,4	9,6	91,1	8,9	88,5	11,5
Всього видатків*	61,8	38,2	63,3	36,7	58,8	41,2	57,6	42,4	59,0	41,0

Додаток Б.2

Динаміка структури витратків бюджетів України за 1999 – 2008 роки**

Витатки	Державного бюджету*										Місцевих бюджетів*				
	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	1999	2001	2002	2003	2004	2005
Всього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Державне управління	5,2	9,0	8,2	8,7	8,2	7,9	8,8	8,5	8,2	3,1	6,6	6,7	6,7	6,5	6,3
Національна оборона	8,2	9,3	9,9	11,8	9,9	6,6	6,2	7,3	6,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Правоохоронна діяльність	7,9	11,2	13,1	12,8	12,3	11,3	12,2	14,0	13,6	1,1	1,5	0,4	0,4	0,4	0,2
Наука	1,5	2,4	2,6	2,9	1,3	1,2	1,3	1,3	1,2	0,04	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Освіта	6,6	11,0	14,0	12,8	11,5	11,1	11,8	11,6	11,8	21,9	29,4	29,4	29,4	28,7	32,4
Охорона здоров'я	1,9	3,3	4,3	5,2	5,5	3,9	4,0	4,8	4,0	21,8	24,0	23,4	23,4	22,5	23,0
Соціальний захист населення	10,4	11,9	20,5	15,3	19,4	35,3	29,4	22,3	27,9	13,7	21,7	19,5	19,5	18,4	16,1
Культура і мистецтво	0,3	0,4	0,4	0,6	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	2,2	2,6	2,8	2,8	3,2	3,0
Промисловість, енергетика та будівництво	13,6	8,7	6,9	8,1	9,4	6,1	6,9	8,1	10,2	5,4	0,1	0,1	0,1	8,5	6,3
Сільське, лісове господарства, рибальство і мисливство	1,7	3,2	3,8	6,2	4,7	5,6	6,3	6,4	5,2	1,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформація	1,5	1,8	3,1	4,4	8,7	4,1	6,7	9,1	5,8	11,0	2,8	2,6	2,6	2,9	3,3
Житлово-комунальне господарство	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,6	0,2	7,3	5,5	5,5	5,5	6,6	7,3
Обслуговування державного боргу	16,2	12,8	8,1	5,8	4,9	3,5	3,0	2,6	2,1	0,0	0,3	0,2	0,2	0,3	0,4
Інші витатки	24,9	22,3	5,0	5,2	2,9	2,2	2,2	2,3	2,3	11,0	5,4	9,3	9,3	1,9	1,7

* без урахування міжбюджетних трансфертів

** За даними Державного комітету статистики України та Комітету Верховної Ради України з питань бюджету

Продовження додатку Б.2

Видатки	Місцевих бюджетів*								Зведеного бюджету									
	2006	2007	2008	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008						
Всього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0						
Державне управління	7,5	7,3	6,8	4,3	6,8	7,5	7,9	7,5	7,3	8,1	8,0	7,6						
Національна оборона	0,0	0,0	0,0	4,5	5,5	5,8	6,9	6,0	4,2	3,6	4,2	3,8						
Правоохоронна діяльність	0,2	0,1	1,7	4,8	7,1	8,3	7,7	7,7	7,2	7,3	8,1	8,8						
Наука	0,0	0,0	0,0	0,8	1,4	1,5	1,7	0,8	0,8	0,8	0,8	0,7						
Освіта	29,9	30,2	31,1	13,6	17,2	20,3	19,7	17,9	18,9	19,3	19,5	19,7						
Охорона здоров'я	21,6	21,1	20,7	10,9	11,2	12,4	12,7	11,9	10,9	11,2	11,7	10,9						
Соціальний захист населення	15,5	20,0	18,3	11,9	14,8	21,0	17,1	19,0	28,2	23,7	21,4	23,9						
Культура і мистецтво	3,0	2,8	3,0	1,2	1,5	1,3	1,5	1,9	1,8	1,8	1,8	1,9						
Промисловість, енергетика та будівництво	5,6	7,9	7,0	9,9	7,0	4,1	4,7	9,2	6,2	6,7	8,2	8,9						
Сільське, лісове господарство, рибальство і мисливство	0,1	0,1	0,1	1,5	2,0	2,3	3,7	3,3	3,6	3,7	3,7	3,1						
Транспорт, дорожнє господарство, зв'язок, телекомунікації та інформатика	3,2	3,2	2,8	5,8	3,2	3,0	3,7	6,6	3,8	5,2	6,5	4,6						
Житлово-комунальне господарство	10,8	5,4	6,7	3,3	2,8	2,3	2,4	2,6	2,8	4,6	2,6	2,9						
Обслуговування державного боргу	0,5	0,3	0,4	8,9	7,6	4,9	3,5	3,1	2,3	2,0	1,6	1,4						
Інші видатки	2,1	1,6	1,4	18,6	11,9	5,3	6,8	2,5	2,0	2,0	1,9	1,8						

Додаток Б.3

Динаміка питомої ваги видатків місцевих бюджетів регіонів в загальній сумі видатків* за 1998 – 2008 роки **

(%)

Регіони	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Відхилення, %	
												2008 рік до 1998 року	2008 рік до 2002 року
Автономна Республіка Крим області:	3,7	4,3	5,3	5,1	4,8	4,6	4,9	4,5	4,4	4,6	4,4	+18,9	-8,3
Вінницька	2,7	2,6	2,8	2,8	3,1	3,4	3,1	3,2	3,2	3,2	3,2	+18,5	+3,2
Волинська	1,7	1,8	2,0	1,9	2,2	2,1	2,0	2,1	2,1	2,2	2,2	+29,4	-
Дніпропетровська	7,4	6,5	6,5	7,2	7,2	6,9	7,1	7,0	7,0	6,7	6,9	-6,8	-4,2
Донецька	10,8	8,9	9,5	9,3	8,9	8,6	9,1	8,8	9,4	8,7	8,6	-20,4	-3,4
Житомирська	2,9	2,8	2,5	2,3	2,6	2,6	2,6	2,6	2,7	2,6	2,7	-6,9	+3,8
Закарпатська	2,0	2,7	2,4	2,3	2,4	2,4	2,3	2,4	2,4	2,4	2,5	+25,0	+4,2
Запорізька	4,4	4,8	4,1	3,7	3,9	3,6	3,6	3,8	3,8	3,8	3,9	-11,4	-
Івано-Франківська	2,4	3,0	2,6	2,6	2,6	2,7	2,6	2,8	2,7	2,8	3,5	+45,8	+34,6
Київська	4,2	5,8	3,8	4,5	3,9	3,9	3,8	3,6	3,8	4,1	4,0	-4,8	+2,6
Кіровоградська	1,8	2,0	2,1	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0	2,0	+11,1	-4,8
Луганська	4,1	4,5	4,0	4,4	4,6	4,3	4,3	4,2	4,3	4,2	4,3	+4,9	-6,5
Львівська	4,2	5,0	4,9	4,8	5,0	5,0	4,9	4,9	4,9	4,9	5,3	+26,2	+6,0
Миколаївська	2,9	2,5	2,3	2,4	2,5	2,5	2,3	2,3	2,4	2,3	2,4	-17,2	-4,0
Одеська	4,3	4,7	4,8	4,5	4,9	4,7	5,0	4,6	4,8	5,2	4,9	+14,0	-
Полтавська	5,3	4,7	3,2	3,1	3,2	3,2	3,1	3,1	3,0	3,1	3,1	-41,5	-3,1
Рівненська	2,1	3,0	2,0	2,1	2,4	2,4	2,4	2,3	2,4	2,4	2,4	+14,3	-
Сумська	2,4	2,2	2,9	2,5	2,4	2,4	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	-8,3	-8,3
Тернопільська	1,7	1,8	1,9	2,0	2,1	2,1	1,9	2,0	2,0	2,0	2,1	+23,5	-
Харківська	7,8	6,3	5,5	5,9	6,1	5,9	5,7	5,4	5,4	5,3	5,6	-28,2	-8,2
Херсонська	2,0	1,9	2,1	2,0	2,1	2,1	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	+5,0	-
Хмельницька	2,6	2,5	2,3	2,4	2,6	2,7	2,7	2,7	2,6	2,7	2,7	+3,8	+3,8
Черкаська	2,9	3,1	2,6	2,6	2,6	2,7	2,6	2,7	2,8	2,6	2,6	-10,3	-
Чернівецька	1,4	1,2	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7	1,8	1,9	1,8	2,3	+64,3	+43,7
Чернігівська	1,9	2,0	2,4	2,3	2,4	2,4	2,3	2,3	2,2	2,2	2,2	+15,8	-8,3
м. Київ	9,5	8,6	13,1	12,9	10,9	12,2	12,6	13,6	12,6	13,0	10,9	+14,7	-
м. Севастополь	0,9	0,8	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9	1,0	1,0	+11,1	+11,1
Всього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	x	x

* без урахування міжбюджетних трансфертів ** За даними Кабінету Міністрів України та Міністерства фінансів України

Додаток Б.4

Динаміка видатків місцевих бюджетів регіонів України

на одну гривню їх доходів (без урахування трансфертів) у 1998 – 2008 роках*, грн.

Регіони	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Відхилення, %	
												2008рік до 1998року	2008рік до 2002року
Автономна Республіка Крим	1,32	1,11	1,00	1,01	1,24	1,33	1,64	1,68	1,91	1,78	1,82	+37,9	+46,8
області:													
Вінницька	1,70	1,50	1,84	1,92	2,00	2,13	2,63	2,63	2,69	2,50	2,51	+47,6	+25,5
Волинська	2,01	1,97	2,08	2,18	2,16	2,29	2,79	2,81	2,95	2,64	2,87	+42,8	+32,9
Дніпропетровська	0,99	1,05	0,99	1,15	1,08	1,07	1,38	1,32	1,51	1,37	1,41	+42,4	+30,5
Донецька	1,03	1,11	1,03	1,17	1,09	1,09	1,41	1,37	1,60	1,40	1,47	+42,7	+34,9
Житомирська	2,18	1,85	2,27	2,11	2,12	2,21	2,70	2,53	2,69	2,44	2,43	+11,5	+14,6
Закарпатська	1,98	1,96	1,97	2,21	2,34	2,19	2,85	2,66	2,93	2,72	2,82	+42,4	+20,5
Запорізька	0,99	1,27	1,10	1,13	1,11	1,08	1,33	1,49	1,60	1,64	1,71	+72,7	+54,0
Івано-Франківська	1,26	1,30	2,08	2,33	2,10	2,20	2,49	2,65	2,70	2,52	3,29	+161,1	+56,7
Київська	1,13	1,18	1,41	1,70	1,73	1,70	1,85	1,73	1,85	1,57	1,63	+44,2	-5,8
Кіровоградська	1,85	1,67	1,91	1,93	1,84	1,98	2,48	2,39	2,56	2,45	2,49	+34,6	+35,3
Луганська	1,18	1,11	1,36	1,55	1,45	1,48	1,83	1,74	1,90	1,80	1,83	+55,1	+26,2
Львівська	1,11	1,09	1,69	1,75	1,64	1,69	1,96	2,01	2,14	2,01	2,19	+97,3	+33,5
Миколаївська	1,18	1,20	1,37	1,44	1,33	1,46	1,77	1,90	2,06	1,98	2,03	+72,0	+52,6
Одеська	1,03	1,06	1,10	1,18	1,23	1,23	1,54	1,54	1,57	1,56	1,72	+67,0	+39,8
Полтавська	1,00	1,33	1,30	1,45	1,35	1,39	1,68	1,71	1,84	1,73	1,76	+76,0	+30,4
Рівненська	1,52	1,18	2,17	2,24	1,92	2,08	2,51	2,50	2,55	2,43	2,61	+71,7	+35,9
Сумська	1,18	1,07	1,70	1,61	1,57	1,74	2,01	2,08	2,27	2,14	2,11	+78,8	+34,4
Тернопільська	2,19	1,97	2,46	2,76	2,42	2,56	2,96	3,13	3,45	3,13	3,26	+48,8	+34,7
Харківська	1,02	1,32	1,21	1,42	1,33	1,35	1,63	1,62	1,85	1,63	1,72	+68,6	+29,3
Херсонська	1,63	1,55	1,80	1,84	1,78	1,88	2,28	2,39	2,60	2,38	2,44	+49,7	+37,1
Хмельницька	1,62	1,42	1,94	2,10	1,99	2,17	2,53	2,59	2,80	2,55	2,61	+61,1	+31,1
Черкаська	1,42	1,20	1,68	1,85	1,70	1,86	2,24	2,29	2,57	2,29	2,21	+55,6	+30,0
Чернівецька	1,61	1,32	1,91	2,10	2,02	2,11	2,39	2,44	2,65	2,57	3,32	+106,2	+64,4
Чернігівська	1,34	1,14	1,93	1,96	1,85	1,96	2,46	2,33	2,55	2,42	2,53	+88,8	+36,8
м. Київ	0,75	0,91	0,63	0,62	0,64	0,90	1,14	1,22	1,08	0,95	0,86	+14,7	+34,4
м. Севастополь	1,26	1,06	1,41	1,35	1,18	1,35	1,66	1,72	1,79	1,65	1,59	+26,2	+34,7
Україна	1,14	1,20	1,19	1,26	1,28	1,39	1,70	1,72	1,82	1,65	1,72	+50,9	+34,4

* За даними Міністерства фінансів України

Додаток Б.5

Динаміка індексу видатків місцевих бюджетів в розрахунку на одного мешканця* за 1998 – 2008 роки**

Регіони	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2008 рік порівняно з 1998 роком, %	2008 рік порівняно з 2002 роком, %
Автономна Республіка Крим	0,86	1,01	1,24	1,21	1,15	1,10	1,15	1,06	1,05	1,08	1,04	+20,9	-9,6
області:													
Вінницька	0,74	0,71	0,78	0,75	0,86	0,93	0,85	0,87	0,87	0,88	0,89	+20,3	+3,5
Волинська	0,80	0,85	0,93	0,88	1,01	0,94	0,92	0,96	0,93	0,97	0,98	+22,5	-3,0
Дніпропетровська	0,99	0,87	0,87	0,98	0,97	0,94	0,97	0,96	0,95	0,91	0,95	-4,0	-2,1
Донецька	1,09	0,89	0,95	0,93	0,89	0,86	0,92	0,89	0,95	0,89	0,88	-19,3	-1,1
Житомирська	0,99	0,99	0,87	0,80	0,89	0,91	0,92	0,93	0,95	0,94	0,95	-4,0	+6,7
Закарпатська	0,77	1,07	0,92	0,90	0,94	0,91	0,89	0,90	0,91	0,90	0,93	+20,8	-1,1
Запорізька	1,08	1,19	1,03	0,93	0,99	0,91	0,90	0,96	0,95	0,97	0,99	-8,3	-
Івано-Франківська	0,81	1,02	0,88	0,90	0,89	0,93	0,88	0,95	0,90	0,93	1,16	+43,2	+30,3
Київська	1,13	1,60	1,04	1,20	1,04	1,03	1,00	0,97	1,01	1,09	1,06	-6,2	+1,9
Кіровоградська	0,78	0,86	0,88	0,85	0,89	0,89	0,93	0,91	0,90	0,88	0,90	+15,4	+1,1
Луганська	0,78	0,85	0,76	0,83	0,87	0,82	0,84	0,81	0,83	0,82	0,84	+7,7	-3,4
Львівська	0,77	0,92	0,90	0,89	0,91	0,91	0,90	0,89	0,89	0,90	0,95	+23,4	+4,4
Миколаївська	1,11	0,97	0,87	0,91	0,94	0,96	0,89	0,88	0,92	0,88	0,91	-18,0	-3,2
Одеська	0,85	0,93	0,95	0,89	0,96	0,91	0,98	0,90	0,94	1,00	0,95	+11,8	-1,0
Полтавська	1,58	1,39	0,94	0,93	0,96	0,95	0,92	0,94	0,92	0,94	0,95	-39,9	-1,0
Рівненська	0,89	1,24	0,83	0,87	0,99	0,98	0,97	0,95	0,96	0,97	0,97	+9,0	-2,0
Сумська	0,88	0,81	1,08	0,93	0,90	0,92	0,83	0,85	0,85	0,85	0,86	-2,3	-4,4
Тернопільська	0,75	0,77	0,83	0,85	0,88	0,89	0,82	0,86	0,83	0,84	0,88	+17,3	-
Харківська	1,30	1,06	0,91	0,98	1,01	0,98	0,95	0,89	0,90	0,88	0,93	-28,5	-7,9
Херсонська	0,80	0,77	0,85	0,83	0,88	0,85	0,84	0,88	0,90	0,89	0,90	+12,5	+2,3
Хмельницька	0,87	0,85	0,80	0,81	0,88	0,92	0,91	0,91	0,91	0,93	0,94	+8,0	+6,8
Черкаська	1,01	1,06	0,89	0,89	0,90	0,93	0,92	0,94	1,00	0,93	0,92	-8,9	+2,2
Чернівецька	0,74	0,64	0,79	0,81	0,85	0,90	0,86	0,91	0,98	0,93	1,17	+58,1	+37,6
Чернігівська	0,74	0,79	0,93	0,89	0,93	0,92	0,91	0,91	0,89	0,90	0,91	+23,0	-2,2
м. Київ	1,79	1,62	2,47	2,38	2,01	2,21	2,26	2,38	2,18	2,22	1,83	+2,2	-9,0
м. Севастополь	1,11	0,81	1,23	1,10	1,17	1,29	1,22	1,12	1,13	1,17	1,19	+7,2	+1,7
Україна	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	X	X

* без урахування трансфертів ** За даними Міністерства фінансів України

Додаток В
Введення в експлуатацію лікарняних та амбулаторно-поліклінічних закладів у 1985-2005 роках по регіонах України*

Регіони	Введення в експлуатацію лікарняних закладів, ліжок					Кількість лікарняних ліжок на кінець 2007 року в розрахунку на 10000 населення	Введення в експлуатацію амбулаторно-поліклінічних закладів, відвідувань за зміну					Планова ємність амбулаторно-поліклінічних закладів на кінець 2007 року в розрахунку на 10000 населення
	1985	1990	1995	2000	2005		1985	1990	1995	2000	2005	
A	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Україна	11177	6355	2474	784	853	95,2	35689	20412	9879	2283	317	214,7
Автономна Республіка Крим області:	720	240	-	-	-	89,7	790	590	236	-	-	177,3
Вінницька	460	25	170	-	-	93,3	1230	215	145	-	-	161,6
Волинська	170	-	148	-	19	82,8	30	650	625	13	124	173,6
Дніпропетровська	930	480	808	-	-	108,2	2295	1055	550	500	-	274,2
Донецька	969	462	50	72	6	90,7	1990	2020	885	-	-	199,1
Житомирська	250	290	75	75	-	79,9	1238	860	378	450	-	247,3
Закарпатська	540	-	60	-	-	81,7	901	115	650	-	-	211,5
Запорізька	475	162	102	-	201	96,5	3155	785	485	-	-	202,1
Івано-Франківська	350	465	30	32	179	91,5	1360	574	50	30	-	167,7
Київська	281	740	575	-	-	88,7	2395	1170	240	-	-	197,4
Кіровоградська	325	9	-	-	-	99,1	715	260	20	25	-	259,2
Луганська	270	260	120	-	40	107,2	920	210	30	-	-	220,7
Львівська	460	302	-	-	40	96,0	1425	680	2200	-	30	191,8
Миколаївська	377	150	10	-	40	86,3	625	308	375	-	-	189,7
Одеська	536	465	-	30	148	92,3	810	2921	40	-	20	217,9
Полтавська	517	265	85	-	-	89,8	945	425	500	20	-	250,7
Рівненська	242	167	-	82	39	91,1	310	1995	110	75	15	202,8
Сумська	870	110	-	-	38	95,4	1090	665	15	-	-	230,3
Тернопільська	350	38	-	80	-	92,2	955	190	75	-	-	188,8

Продовження додатка В

A	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Харківська	170	-	-	130	-	98,8	1015	125	-	-	-	217,0
Херсонська	271	150	30	-	-	103,6	1200	1490	95	-	50	194,1
Хмельницька	270	90	-	68	-	90,3	1115	1004	610	22	33	187,6
Черкаська	530	714	-	-	-	90,5	2785	575	90	-	45	210,7
Чернівецька	4	110	-	-	73	91,6	595	590	230	128	-	182,3
Чернігівська	440	211	211	52	30	114,2	970	210	765	20	-	212,7
м. Київ	300	450	-	163	-	105,5	4830	730	480	1000	-	302,9

* [243-246]

Додаток Д.1
Доходи населення за регіонами у 1998 – 2008 роках, млн. грн.*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Україна	54379	61865	86911	157996	185073	215672	274241	381404	472061	623289	856633
Автономна Республіка Крим	2012	2138	2812	5833	6558	8135	10022	13883	16834	22878	31537
Вінницька область	1167	1460	2018	5044	5814	7053	8747	12193	14788	19264	25942
Волинська область	804	884	1178	2902	3445	4043	4941	6808	8414	10943	14897
Дніпропетровська область	6004	6437	9072	12890	14757	17331	22241	31344	38694	50955	69683
Донецька область	6755	7846	10536	16420	19572	22847	29497	40753	50947	67057	92797
Житомирська область	1181	1234	1631	3745	4481	5326	6867	9418	11472	15132	20157
Закарпатська область	768	934	1125	2881	3360	4337	5451	7504	9134	12103	16289
Запорізька область	2502	2638	3793	7057	7957	9381	11807	16360	20148	26424	35800
Івано-Франківська область	871	1071	1464	3591	4191	5189	6545	9120	11232	14779	20445
Київська область	1815	2033	2544	6500	7067	8144	9929	13824	17424	23145	31554
Кіровоградська область	879	1011	1301	3260	3722	4335	5372	7451	8991	11602	15681
Луганська область	2499	2894	4526	7359	8540	10102	12885	17860	22042	28967	40241
Львівська область	2205	2725	3405	7787	9221	11466	14352	19823	23804	31361	42885
Миколаївська область	1212	1421	2177	3783	4558	5478	6754	9301	11246	14772	20053
Одеська область	2351	2724	3709	6814	7982	10173	13467	18558	22457	29186	39871
Полтавська область	1783	1944	2564	5322	6279	7334	9260	12831	15573	20283	27460
Рівненська область	823	841	1197	3260	3872	4601	5675	7821	9656	12555	16964
Сумська область	1082	1210	1891	3984	4504	5388	6531	9114	11281	14965	20080
Тернопільська область	599	707	1047	2740	3119	3983	4942	6969	8708	11367	15257
Харківська область	3148	3972	4740	9588	11253	13395	16524	22926	28188	37835	51708
Херсонська область	894	991	1310	2979	3529	4209	5480	7664	9281	12070	16451
Хмельницька область	983	1111	1703	4029	4693	5434	7059	9868	11967	15551	20858
Черкаська область	1219	1376	1823	3902	4452	5314	6744	9392	11589	15177	20529
Чернівецька область	496	532	784	2109	2401	3198	4145	5776	7010	9178	12402
Чернігівська область	1063	1251	1699	3776	4298	5050	6303	8650	10433	13560	18383
м. Київ	8721	9884	16148	14475	17653	22769	30594	43348	57307	77435	112097
м. Севастополь	545	618	802	1039	1283	1657	2107	2845	3441	4745	6612

* [243-246]

Додаток Д.2
Середньомісячна номінальна заробітна плата за регіонами у 1998 – 2008 роках, грн.*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Україна	153	178	230	311	376	462	590	806	1041	1351	1806
Автономна Республіка Крим	143	168	225	301	358	433	543	730	952	1220	1609
області:											
Вінницька	115	129	159	215	265	334	435	597	793	1028	1404
Волинська	105	118	150	201	253	319	412	591	773	1013	1380
Дніпропетровська	189	209	273	370	438	526	667	913	1139	1455	1876
Донецька	195	220	292	383	452	550	712	962	1202	1535	2015
Житомирська	118	134	164	220	268	334	434	602	793	1033	1404
Закарпатська	108	130	172	238	295	379	479	665	868	1091	1453
Запорізька	183	215	289	379	445	541	671	860	1091	1394	1812
Івано-Франківська	120	140	188	259	318	402	510	718	923	1180	1543
Київська	161	191	241	317	378	470	592	811	1058	1362	1852
Кіровоградська	119	137	170	231	282	353	455	624	819	1054	1428
Луганська	163	184	232	320	393	474	596	805	1022	1323	1769
Львівська	132	152	196	272	339	419	523	713	923	1183	1570
Миколаївська	145	169	227	327	398	470	565	744	955	1202	1621
Одеська	146	183	236	306	379	454	566	768	966	1226	1633
Полтавська	150	173	220	292	354	437	560	758	961	1243	1661
Рівненська	120	135	173	245	312	390	506	685	888	1133	1523
Сумська	130	150	194	259	307	379	473	663	857	1098	1472
Тернопільська	104	112	135	190	237	304	388	553	727	943	1313
Харківська	159	184	230	310	370	455	569	759	974	1251	1679
Херсонська	125	143	173	233	289	356	451	625	800	1017	1375
Хмельницька	114	127	156	211	258	323	419	584	792	1045	1429
Черкаська	127	146	175	229	276	350	465	642	846	1085	1459
Чернівецька	106	123	157	218	271	344	441	621	819	1051	1402
Чернігівська	122	141	177	235	277	342	438	602	790	1016	1370
м. Київ	247	303	405	549	643	761	967	1314	1729	2300	3074
м. Севастополь	159	187	251	325	391	486	594	803	1005	1302	1726

* [243-246]

Додаток Д.3

Безробіття населення за методологією МОП за регіонами у 1999 – 2008 роках*

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Україна	11,9	11,7	11,1	10,1	9,1	8,6	7,2	6,8	6,2	6,9
Автономна Республіка Крим	13,7	8,8	6,6	5,6	6,7	6,9	5,5	5,1	4,8	5,1
Вінницька область	8,2	9,1	9,8	8,2	5,6	8,0	6,8	6,6	6,3	7,0
Волинська область	9,7	10,4	9,5	9,5	12,1	10,8	8,9	8,8	7,8	9,0
Дніпропетровська область	10,8	11,6	8,7	8,3	7,4	6,3	5,5	5,1	4,9	5,4
Донецька область	10,3	9,6	10,3	9,4	8,0	7,3	6,2	5,7	5,3	6,0
Житомирська область	11,2	12,5	13,7	13,3	12,8	11,2	9,8	9,1	8,6	9,5
Закарпатська область	12,0	11,6	13,1	11,9	7,0	8,2	7,0	7,1	5,8	6,8
Запорізька область	12,6	12,8	10,8	9,1	10,4	8,0	6,9	6,4	5,7	6,5
Івано-Франківська область	11,5	10,6	12,8	12,5	12,1	10,2	8,8	8,3	7,8	8,5
Київська область	12,3	12,9	11,9	10,9	9,9	8,3	6,6	6,2	5,6	6,3
Кіровоградська область	10,9	14,9	15,4	11,4	10,0	11,0	8,8	8,3	7,5	8,7
Луганська область	11,4	11,2	13,3	11,9	9,2	9,2	7,8	7,2	6,9	7,0
Львівська область	13,3	13,4	12,7	12,8	10,5	10,0	8,8	8,3	7,6	8,3
Миколаївська область	13,0	14,7	11,7	10,9	12,8	10,7	9,3	8,9	8,2	8,9
Одеська область	12,2	11,8	9,6	8,0	5,4	6,9	5,4	5,1	4,6	4,9
Полтавська область	12,2	10,3	7,9	6,7	8,3	7,4	7,3	7,0	6,6	6,9
Рівненська область	12,3	12,3	9,7	13,3	12,5	12,5	9,7	9,3	8,8	9,4
Сумська область	16,0	15,0	16,7	13,7	11,9	10,5	7,6	7,8	7,0	7,8
Тернопільська область	13,7	14,2	17,1	15,3	13,0	11,9	9,1	9,2	8,9	9,6
Харківська область	12,3	13,0	11,8	10,5	9,6	7,9	6,6	6,1	5,6	5,7
Херсонська область	13,2	14,0	13,3	13,0	11,7	10,7	8,9	8,8	7,7	9,1
Хмельницька область	12,2	14,2	12,8	13,4	13,3	11,1	8,7	8,6	8,2	8,9
Черкаська область	12,0	12,0	11,5	9,2	11,2	11,5	9,8	8,9	8,2	9,0
Чернівецька область	19,2	17,3	18,4	16,0	10,0	12,2	9,8	9,3	8,3	9,6
Чернігівська область	11,5	11,3	12,1	11,9	10,2	9,5	7,9	8,3	7,4	8,6
м. Київ	10,3	8,5	6,1	6,1	4,8	4,8	4,3	3,5	2,9	3,3
м. Севастополь	13,7	8,8	6,6	5,6	6,7	5,3	3,4	4,0	3,7	4,1

* [243-246]

Додаток Д.4
Інвестиції в основний капітал за регіонами у 1998 – 2008 роках, млн. грн. *

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Україна	13913	17552	23629	32573	37178	51011	75714	93096	125254	188486,1	233081,0
Автономна Республіка Крим	417	688	784	1208	1483	1913	2740	3375	4684	7006,9	8655,4
області:											
Вінницька	250	284	365	555	635	857	1155	1693	2494	4136,2	4751,8
Волинська	306	241	278	530	623	727	1064	1186	1839	2866,9	3489,0
Дніпропетровська	793	1572	2252	2798	2919	4246	5906	7792	10737	14873,5	18062,6
Донецька	2184	2282	2901	3711	3825	4846	7239	9598	11728	16898,3	22136,2
Житомирська	473	207	256	327	539	609	854	1135	1546	2442,1	3645,7
Закарпатська	153	229	332	519	592	1021	1113	1115	2019	2641,7	3303,5
Запорізька	111	975	1190	1306	1529	2150	2745	3299	3896	6406,6	7459,1
Івано-Франківська	167	328	605	851	954	1130	1589	1683	2620	4006,3	5949,6
Київська	3144	676	947	1323	1657	2918	3547	4519	7032	12657,7	16920,9
Кіровоградська	403	220	271	417	507	699	1357	1285	1777	2481,7	3047,7
Луганська	1781	781	1030	1270	1392	1901	2941	4363	5538	9754,1	8999,6
Львівська	334	698	1061	1357	1807	2559	3634	4682	5875	8287,3	10799,3
Миколаївська	84	342	460	749	1037	1312	1963	2534	3118	3698,8	4332,6
Одеська	335	822	1348	2471	2609	3309	5137	5154	7339	10500,3	12484,1
Полтавська	168	1149	1438	1413	1831	2158	2887	3709	4760	6672,1	8839,8
Рівненська	390	372	365	584	702	1078	1937	1184	2144	2924,1	3672,1
Сумська	97	432	597	981	966	931	1102	1441	1508	2435,3	3015,5
Тернопільська	56	216	199	274	319	456	632	890	1214	1979,3	2843,5
Харківська	195	841	1373	1955	2468	3554	5055	5775	7957	12051,3	11818,7
Херсонська	83	196	282	401	394	549	886	1077	1503	2322,1	3929,1
Хмельницька	278	400	455	568	727	901	1745	1461	2075	3134,7	4849,0
Черкаська	97	312	330	431	582	967	2408	2046	3304	4236,2	5128,2
Чернівецька	111	117	141	240	326	520	656	755	1451	2332,0	3732,6
Чернігівська	237	310	431	552	587	825	1140	1333	1520	2421,9	3053,3
м. Київ	1224	2797	3809	5639	5906	8481	13859	19468	24858	38230,1	46574,1
м. Севастополь	42	65	129	143	262	394	423	544	718	1088,6	1588,0

* [243-246]

Додаток Д.5
Індекси продукції промисловості за регіонами у 1998 – 2008 роках*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Україна	49	51	58	66	71	82	92	95	101	112	109
Автономна Республіка Крим	41	47	44	48	45	54	69	78	80	90	93
Вінницька область	51	50	56	61	64	71	80	90	96	104	103
Волинська область	31	33	48	58	65	79	97	118	141	201	180
Дніпропетровська область	41	41	48	52	55	60	66	71	77	82	75
Донецька область	44	47	52	56	58	69	78	72	76	83	77
Житомирська область	32	34	39	44	46	56	66	75	79	86	91
Закарпатська область	38	47	67	82	91	131	168	180	230	278	285
Запорізька область	81	89	106	109	110	133	158	164	179	212	207
Івано-Франківська область	48	45	46	57	70	90	99	104	95	93	73
Київська область	54	54	62	68	72	84	97	114	130	141	147
Кіровоградська область	30	31	38	44	45	56	75	83	93	102	106
Луганська область	33	36	47	61	64	72	79	81	82	96	90
Львівська область	27	28	31	45	51	58	63	59	64	73	74
Миколаївська область	73	73	80	88	90	101	116	124	132	143	144
Одеська область	86	89	80	104	112	132	128	128	116	134	171
Полтавська область	48	44	40	53	72	79	87	85	91	96	82
Рівненська область	48	48	50	55	55	67	77	87	95	108	107
Сумська область	39	40	41	44	45	53	57	65	67	72	76
Тернопільська область	43	43	50	59	61	82	83	91	107	118	130
Харківська область	40	42	45	52	55	61	71	80	84	92	95
Херсонська область	39	33	42	53	55	64	63	55	45	49	50
Хмельницька область	49	49	54	60	62	71	80	95	107	122	121
Черкаська область	50	50	54	61	65	83	93	106	110	139	185
Чернівецька область	40	44	49	55	57	72	77	84	91	112	116
Чернігівська область	37	37	44	50	52	58	64	71	73	78	78
м. Київ	67	77	97	114	124	142	168	194	214	232	228
м. Севастополь	41	47	137	156	166	179	225	263	356	373	360

* [243-246]

Додаток Д.6

Індекси продукції сільського господарства за регіонами у 1998 – 2008 роках*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Україна	52	49	53	59	60	53	63	64	65	61	71
Автономна Республіка Крим	42	38	43	43	41	39	44	47	48	54	64
області:											
Вінницька	56	48	54	56	56	49	58	59	62	57	72
Волинська	51	52	55	58	58	58	63	63	62	64	65
Дніпропетровська	53	48	55	66	66	57	69	74	78	67	88
Донецька	45	47	56	68	69	52	70	71	68	62	71
Житомирська	52	49	52	49	50	50	56	55	56	52	56
Закарпатська	71	72	78	85	88	91	90	89	89	88	91
Запорізька	45	47	47	58	54	41	56	59	62	49	65
Івано-Франківська	63	67	73	75	78	76	78	77	79	81	75
Київська	56	48	54	57	62	59	67	72	78	79	83
Кіровоградська	52	44	48	65	66	54	68	68	69	50	76
Луганська	44	45	41	43	46	44	51	61	58	54	64
Львівська	60	62	67	63	71	69	70	69	72	73	73
Миколаївська	45	45	41	60	58	42	65	57	62	38	68
Одеська	56	59	58	69	68	56	80	66	69	43	69
Полтавська	49	41	43	52	55	47	61	64	66	67	76
Рівненська	54	53	57	58	63	59	66	62	65	67	69
Сумська	50	41	51	52	51	48	53	51	49	51	55
Тернопільська	49	48	55	51	54	51	56	55	60	62	63
Харківська	51	48	56	68	67	56	66	71	65	67	72
Херсонська	58	53	53	62	56	44	62	62	66	53	76
Хмельницька	53	50	57	59	59	52	62	55	67	72	74
Черкаська	56	47	58	60	60	56	69	73	77	73	95
Чернівецька	56	57	63	69	68	62	70	71	71	75	76
Чернігівська	52	42	49	50	51	52	60	54	55	57	59

* [243-246]

Додаток Д.7

Видатки бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя (без міжбюджетних трансфертів) у 1998 – 2008 роках*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Україна	15018,6	15815,8	16994,1	22358,0	24788,8	31401,6	38803,5	52074,7	72364,2	96511,2	126906,3
Автономна Республіка Крим	548,6	680,7	895,7	1132,9	1196,2	1458,8	1885,2	2337,3	3209,2	4410,5	5614,0
області:											
Вінницька	405,6	407,9	484,7	615,8	776,0	1062,6	1206,9	1654,6	2283,4	3049,5	4064,0
Волинська	257,4	286,5	337,9	427,7	551,0	648,4	790,0	1101,4	1494,9	2081,2	2784,7
Дніпропетровська	1119,6	1027,6	1107,2	1615,4	1770,9	2164,2	2767,3	3656,8	5042,9	6428,2	8803,2
Донецька	1629,6	1400,3	1610,3	2084,6	2209,9	2688,6	3516,3	4576,7	6792,4	8410,4	10956,4
Житомирська	432,5	452,4	427,1	515,2	633,9	817,1	1022,3	1369,6	1938,1	2550,8	3389,5
Закарпатська	297,8	437,5	402,4	519,0	604,0	750,5	911,5	1244,3	1755,0	2319,3	3187,1
Запорізька	656,3	757,4	704,4	826,2	973,5	1142,1	1391,9	1986,6	2723,1	3710,7	4946,0
Івано-Франківська	358,3	473,1	439,5	584,7	644,2	854,8	1001,9	1459,9	1929,4	2673,5	4412,6
Київська	625,9	929,5	649,1	1012,7	970,4	1223,7	1455,7	1900,2	2753,5	3947,4	5047,9
Кіровоградська	277,1	320,4	350,3	445,7	513,1	649,3	827,6	1083,2	1474,7	1910,7	2552,1
Луганська	619,0	713,9	687,5	977,1	1127,1	1339,7	1683,1	2161,6	3076,9	4036,0	5428,1
Львівська	634,3	794,8	834,0	1084,1	1230,5	1557,6	1912,9	2544,8	3547,5	4774,5	6676,7
Миколаївська	434,0	400,8	387,7	532,7	610,8	788,0	902,8	1193,2	1731,9	2205,7	2990,8
Одеська	648,1	740,4	815,4	1015,2	1216,8	1463,2	1935,8	2409,6	3479,7	4972,0	6238,5
Полтавська	799,1	742,0	536,9	701,8	797,4	1000,7	1188,8	1617,2	2198,6	2988,6	3939,9
Рівненська	318,7	469,9	337,8	471,6	595,1	747,4	923,9	1212,9	1713,4	2309,5	3049,0
Сумська	355,0	344,0	493,4	561,8	599,2	764,9	852,3	1163,4	1603,4	2125,6	2815,2
Тернопільська	260,9	282,4	327,7	445,4	514,0	660,3	753,4	1057,4	1431,9	1924,2	2659,2
Харківська	1167,3	998,8	926,8	1321,3	1509,7	1860,7	2216,0	2804,3	3911,1	5092,2	7084,6
Херсонська	297,3	302,1	357,5	452,6	528,0	645,2	790,1	1106,1	1553,7	2045,9	2722,7
Хмельницька	383,7	394,6	398,4	533,7	645,0	849,0	1033,7	1392,8	1917,4	2610,8	3460,0
Черкаська	443,4	488,6	439,4	576,3	648,5	844,9	1025,7	1403,1	2057,2	2543,2	3298,3
Чернівецька	208,8	189,0	251,0	342,6	400,1	542,5	641,1	919,6	1369,4	1749,2	2902,3
Чернігівська	289,2	322,9	409,1	514,0	592,4	738,6	887,5	1190,4	1591,6	2135,8	2826,6
м. Київ	1420,9	1358,2	2219,2	2856,1	2703,5	3817,0	4900,8	7057,9	9120,8	12585,9	13821,8
м. Севастополь	130,2	100,1	163,7	191,8	227,6	321,8	378,9	470,3	663,3	919,7	1235,0

* За даними Міністерства фінансів України

Додаток Д.8

Трансферти у доходах бюджетів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя у 1998 – 2008 роках*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Україна	2225,9	2942,4	4378,0	7237,3	8818,0	11729,1	16819,4	23361,1	36029,7	48701,5	63583,2
Автономна Республіка Крим	105,1	72,9	17,4	46,4	263,8	455,3	785,9	1032,6	1563,5	2421,4	2654,9
області:											
Вінницька	175,1	140,2	235,8	309,6	422,7	579,6	760,0	1040,9	1526,0	2020,5	2547,0
Волинська	133,2	144,5	180,4	238,3	307,0	375,7	510,0	725,1	1063,1	1423,8	1794,8
Дніпропетровська	0,0	54,1	42,4	273,0	414,1	540,3	896,2	1174,0	2344,4	2316,9	2985,2
Донецька	0,0	136,3	126,4	341,8	426,0	611,4	1200,4	1446,7	2907,7	3670,9	4333,3
Житомирська	233,7	215,3	244,2	284,6	340,1	474,0	654,7	830,5	1264,9	1657,4	2169,7
Закарпатська	162,7	225,6	196,9	305,3	367,7	457,0	597,2	792,1	1225,6	1604,9	2147,0
Запорізька	2,1	158,0	87,9	120,2	239,3	314,3	440,5	796,5	1218,8	1847,8	2351,9
Івано-Франківська	78,0	111,7	232,8	345,1	342,1	478,9	612,5	930,8	1286,5	1715,6	3154,7
Київська	73,6	148,9	203,6	466,5	455,3	570,6	749,0	868,5	1465,5	2081,9	2126,8
Кіровоградська	124,0	143,5	175,9	224,1	243,9	330,4	510,1	637,7	933,8	1224,2	1583,7
Луганська	106,4	67,1	204,9	356,5	387,8	478,5	801,2	933,7	1568,5	2080,0	2563,3
Львівська	63,4	74,5	349,3	489,8	602,8	770,0	950,2	1354,7	2101,3	2758,5	3931,9
Миколаївська	76,9	65,3	124,8	191,5	221,6	309,5	396,9	587,7	943,7	1227,8	1625,8
Одеська	22,4	32,8	74,7	162,6	378,2	482,5	768,7	989,4	1541,9	2237,1	2690,5
Полтавська	2,4	184,0	136,4	237,4	304,1	395,7	558,1	734,7	1110,3	1524,2	1888,2
Рівненська	106,5	71,9	192,5	285,5	310,1	419,6	556,1	733,2	1110,1	1475,8	1994,8
Сумська	53,6	25,4	236,5	219,1	255,1	350,0	433,8	642,6	931,9	1285,1	1579,3
Тернопільська	133,5	143,3	202,0	286,2	309,3	418,4	497,7	731,4	1056,9	1408,2	1907,9
Харківська	19,3	242,3	179,1	425,1	548,3	578,0	913,3	1123,0	1973,6	2506,7	3376,2
Херсонська	115,4	111,2	169,8	220,5	244,1	304,8	445,5	665,3	996,8	1311,0	1652,4
Хмельницька	147,9	115,4	204,5	288,7	335,7	471,8	637,5	878,3	1317,0	1721,7	2218,2
Черкаська	130,6	88,5	183,2	272,7	298,4	459,9	564,0	792,7	1418,0	1561,2	1958,6
Чернівецька	85,4	46,0	120,8	189,0	212,8	301,5	375,8	555,2	895,0	1213,4	2086,2
Чернігівська	74,0	43,0	217,1	269,7	292,7	392,8	520,6	699,9	991,3	1379,2	1728,3
м. Київ	0,0	73,2	4,4	336,0	236,6	336,5	534,6	1479,3	962,2	2552,8	4008,1
м. Севастополь	0,7	7,5	34,3	52,1	58,4	71,9	148,9	184,6	311,0	473,4	524,5

* За даними Міністерства фінансів України

Додаток Ж

Динаміка структури доходів обласного бюджету Одеської області за 1998 – 2008рр.*

(%)

Статті доходів	Роки								Відхилення (+;-)	
	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2008р. до 1998р.	2008р. до 2006р.		
I. Податкові надходження	77,5	64,7	42,6	27,8	29,1	30,3	-47,2		+1,2	
з них:										
1.1. Податок з доходів фізичних осіб (прибутковий податок з громадян)	24,8	49,5	32,5	19,6	22,1	24,4	-0,4		+2,3	
1.2. Податок на прибуток підприємств	49,9	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	-49,9		-	
1.3. Плата за землю	2,3	7,6	5,9	4,1	4,0	3,8	+1,5		-0,2	
1.4. Плата за видачу ліцензій та сертифікати	0,1	0,0	0,0	2,2	1,9	1,4	+1,3		-0,5	
1.5. Місцеві податки і збори	0,4	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,4		-	
II. Неподаткові надходження	2,8	5,4	5,7	0,5	1,3	1,8	-1,0		+0,5	
III. Цільові фонди	17,0	6,3	0,5	0,4	0,2	0,1	-16,9		-0,1	
Разом доходів	97,3	76,4	48,8	41,8	31,4	32,3	-65,0		+0,9	
IV. Міжбюджетні трансферти	2,7	20,6	51,2	57,4	68,6	67,7	+65,0		-0,9	
4.1. Дотації	2,5	14,1	3,1	13,6	12,9	11,3	+8,8		-1,6	
4.2. Субвенції, одержані з Державного бюджету	0,2	5,2	46,2	43,6	55,7	55,5	+55,3		-0,2	
4.3. Субвенції, одержані з міських та районних бюджетів на часткове виконання власних повноважень	-	1,3	1,7	0,2	-	-	-		-	
4.3. Субвенції, одержані з міських та районних бюджетів на фінансування установ обласного підпорядкування	-	-	0,2	-	-	-	-		-	
Бюджетні позики з Державного бюджету	-	-	-	0,8	-	-	-		-	
Позики комерційних банків	-	3,0	-	-	-	-	-		-	
Всього надходжень	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	x	x	x	x

* За даними Головного фінансового управління Одеської обласної державної адміністрації

Додаток 3.1

Динаміка надходжень місцевих податків і зборів відносно доходів місцевих бюджетів
(без урахування міжбюджетних трансфертів) у 1999 – 2008 роках*

(%)

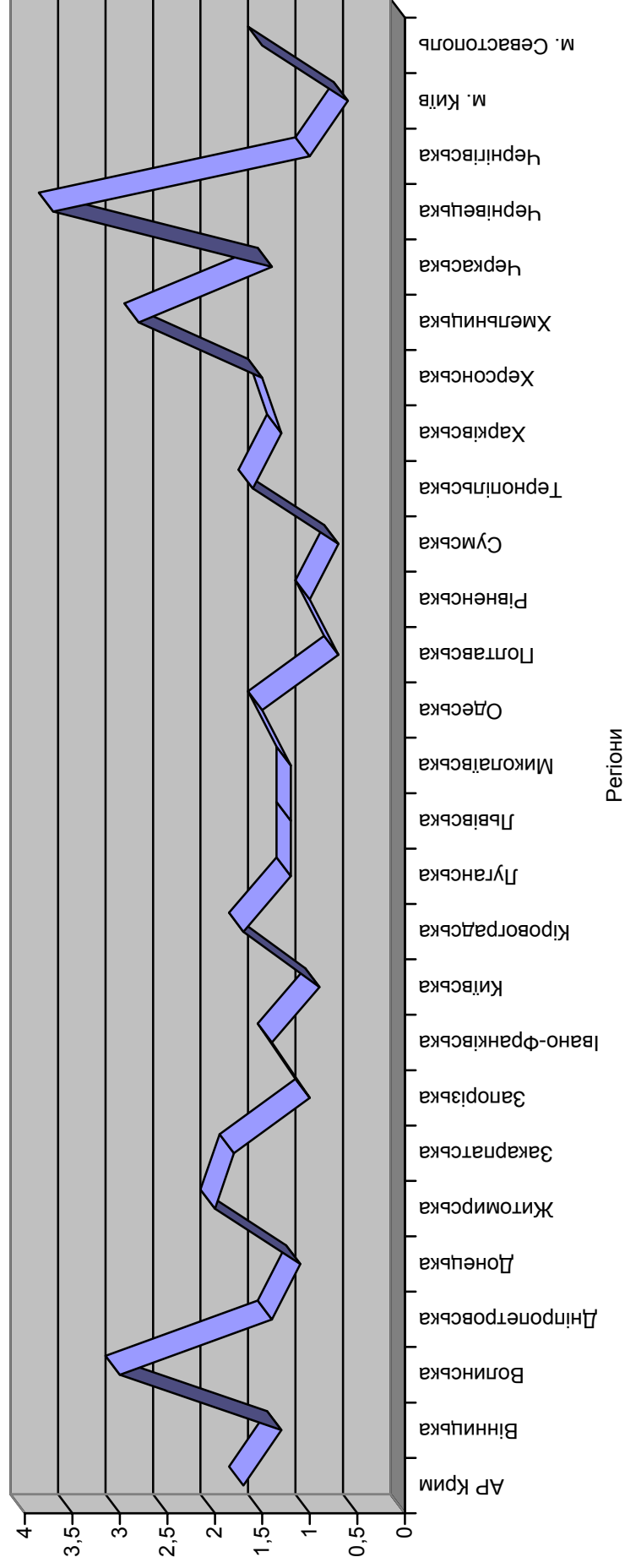
Регіони	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Відхилення, %	
											2008рр до 1999року	2008рр до 2007 року
Україна	3,4	3,4	2,9	2,8	2,6	2,4	2,0	1,6	1,3	1,1	-67,6	-15,4
Автономна Республіка Крим	3,2	2,4	2,0	2,8	2,8	2,8	2,4	1,9	1,3	1,1	-65,6	-15,4
області:												
Вінницька	4,2	4,6	3,8	3,3	2,5	2,6	1,9	1,5	1,1	1,1	-73,8	-
Волинська	7,6	7,1	6,2	4,5	4,3	3,5	2,7	2,2	1,5	1,3	-82,9	-13,3
Дніпропетровська	3,3	3,1	2,8	2,4	2,0	2,0	1,5	1,2	1,1	0,9	-72,7	-18,2
Донецька	3,4	2,9	2,4	2,2	1,9	1,9	1,5	1,2	0,9	0,8	-76,5	-11,1
Житомирська	3,8	5,8	5,0	4,1	3,6	3,6	2,6	2,0	1,7	1,4	-63,2	-17,6
Закарпатська	3,1	4,2	3,8	3,6	3,2	3,0	2,3	2,0	1,4	1,1	-64,5	-21,4
Запорізька	3,7	3,5	3,2	2,7	2,4	2,3	1,9	1,6	1,4	1,1	-70,3	-21,4
Івано-Франківська	2,2	4,6	3,9	3,4	2,8	2,6	2,2	1,8	1,5	1,3	-40,9	-13,3
Київська	1,4	2,5	2,0	2,3	2,0	1,7	1,3	1,1	0,8	0,7	-50,0	-12,5
Кіровоградська	3,3	4,0	3,2	2,9	2,5	2,4	1,9	1,5	1,2	1,0	-69,7	-16,7
Луганська	3,3	4,0	3,4	2,7	2,6	2,7	2,3	1,8	1,4	1,2	-63,6	-14,3
Львівська	3,0	4,8	3,5	2,7	2,5	2,0	1,8	1,5	1,2	1,0	-66,7	-16,7
Миколаївська	2,7	3,6	2,9	2,5	2,3	2,2	1,9	1,6	1,7	1,3	-51,8	-23,5
Одеська	4,2	4,2	3,9	3,8	3,6	3,0	2,6	2,0	1,7	1,7	-59,5	-
Полтавська	3,0	4,0	3,5	2,9	2,6	2,4	1,9	1,6	1,1	0,9	-70,0	-18,2
Рівненська	2,0	5,8	4,4	3,1	2,8	2,6	2,1	1,6	1,3	1,2	-40,0	-7,7
Сумська	2,6	2,9	2,4	2,3	2,1	2,0	1,9	1,5	1,2	0,9	-65,4	-25,0
Тернопільська	3,9	4,5	4,0	3,4	3,1	3,3	2,5	2,2	1,6	1,3	-66,7	-18,8
Харківська	4,8	4,6	4,4	3,9	3,2	3,3	2,7	2,3	1,7	1,8	-62,5	+5,9
Херсонська	4,0	4,4	3,7	3,3	3,1	2,9	2,3	1,9	1,5	1,4	-65,0	-6,7
Хмельницька	5,4	8,0	7,2	6,9	6,9	6,8	5,2	4,4	3,8	3,4	-37,0	-10,5

Продовження додатку З.1													
Черкаська	2,2	3,8	3,2	2,7	2,3	2,1	1,7	1,4	1,1	0,9	-59,1	-18,2	
Чернівецька	6,4	9,2	7,7	6,1	5,8	5,2	3,9	3,4	2,7	2,2	-65,6	-18,5	
Чернігівська	3,3	4,7	4,0	3,4	2,8	2,9	2,1	1,8	1,4	1,2	-63,6	-14,3	
м. Київ	3,4	1,9	1,7	1,9	2,2	1,7	1,5	1,2	0,9	0,8	-76,5	-11,1	
м. Севастополь	4,7	4,4	3,8	2,9	2,7	2,6	2,4	2,0	1,4	1,0	-97,9	-28,6	

* За даними Міністерства фінансів України

Додаток 3.2

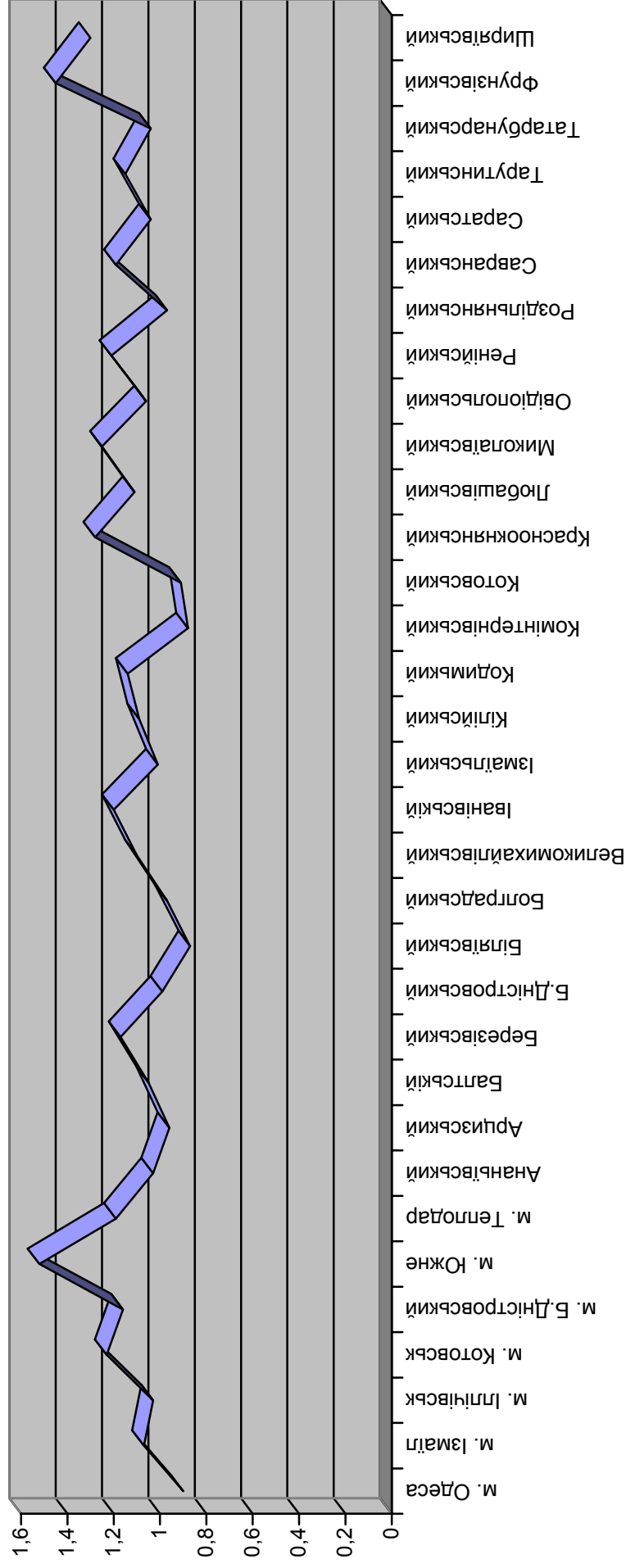
Середня частка надходжень місцевих податків і зборів у загальній сумі надходжень до бюджетів усіх рівнів* за 1999 – 2007 роки**, %



* надходження, що контролюються Державною податковою адміністрацією України
 ** За даними Міністерства фінансів України

Додаток К

Середнє значення індексу витратків місцевих бюджетів
Одеської області в розрахунку на одного мешканця* за 1998 – 2008 роки**



* без урахування трансфертів

** За даними Головного управління Одеської обласної державної адміністрації

Додаток Л

Динаміка структури надходжень,
що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів,
у доходах місцевих бюджетів України за 2002 – 2008 роки*

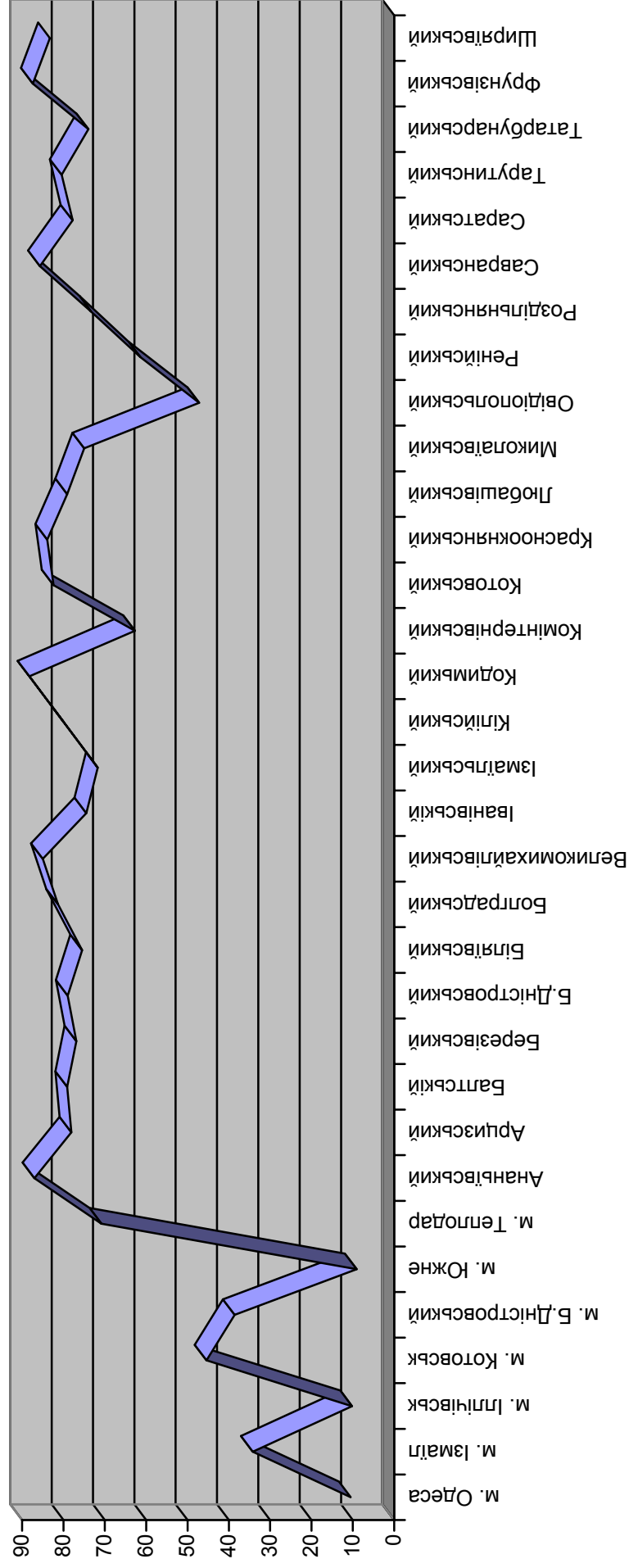
(%)

Доходи	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Всього доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, в тому числі:	12,79	18,70	19,38	18,52	16,74	15,75	15,57
I. Податкові надходження	8,88	7,85	7,46	6,52	5,46	4,78	5,21
Податок на прибуток підприємств, що належать до комунальної власності	0,53	0,44	0,32	0,36	0,41	0,41	0,29
Податок з власників транспортних засобів	2,08	1,75	1,78	1,55	1,43	1,26	1,13
Плата за землю (частково)	3,84	3,55	3,50	3,04	2,47	2,18	2,92
Платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення	0,04	0,04	0,12	0,13	0,12	0,11	0,17
Податок на промисел	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01
Місцеві податки і збори	1,92	1,73	1,43	1,11	0,85	0,68	0,60
Фіксований сільськогосподарський податок	0,45	0,32	0,29	0,31	0,18	0,12	0,09
Інші податки	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
II. Неподаткові надходження	0,72	6,34	6,36	6,07	5,82	5,78	5,34
III. Доходи від операцій з капіталом	2,18	2,99	4,03	3,87	3,51	2,67	3,33
IV. Цільові фонди	1,00	1,52	1,52	2,06	1,94	2,53	1,69
Міжбюджетні трансферти	31,22	34,19	41,41	43,53	45,00	45,49	46,26
Всього доходів місцевих бюджетів	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

* За даними Міністерства фінансів України

Додаток М.1

Середня частка міжбюджетних трансфертів у доходах місцевих бюджетів Одеської області в 1998 – 2008 роках*, %

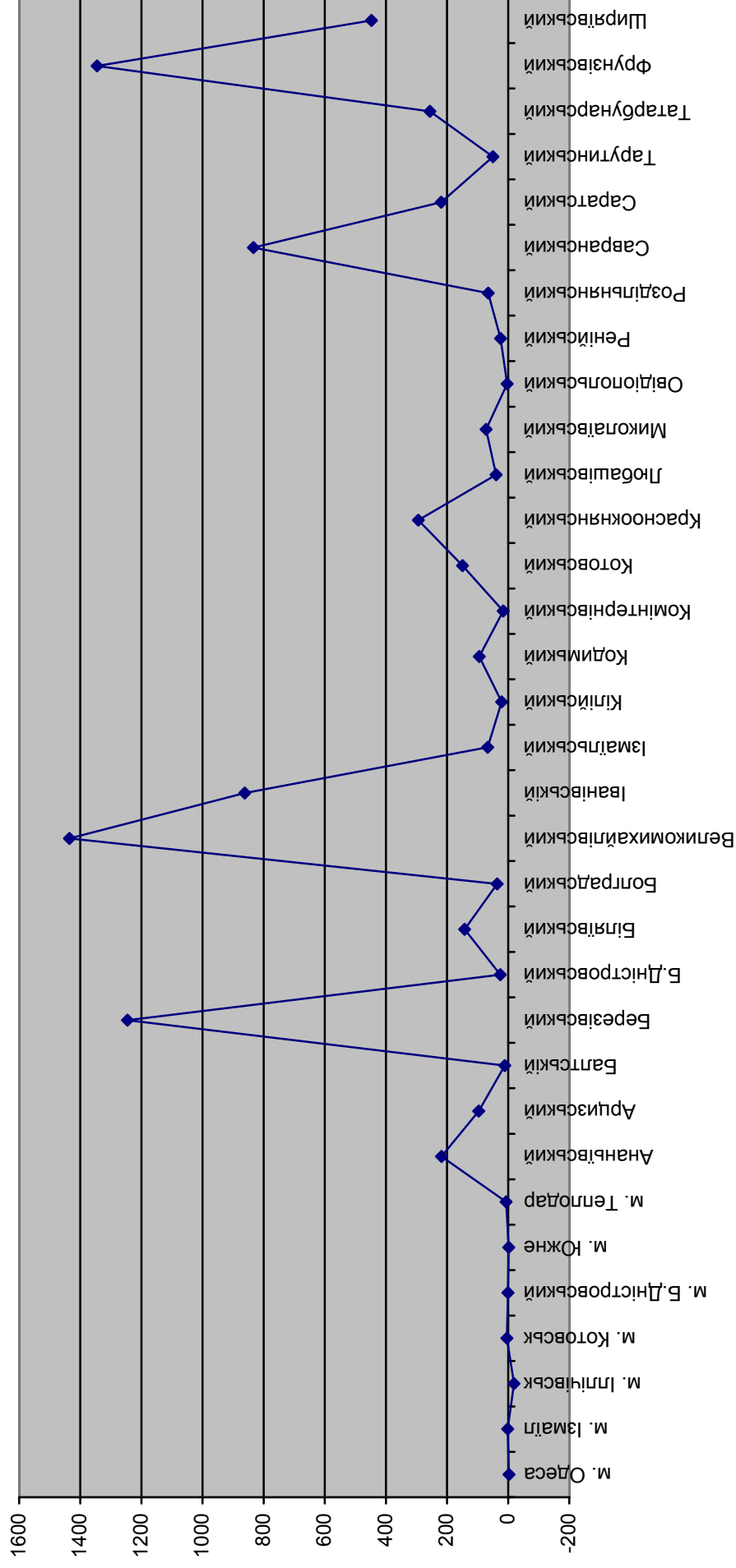


Адміністративно-територіальні одиниці області

* За даними Головного фінансового управління Одеської обласної державної адміністрації

Додаток М.2

Середня частка дотації вирівнювання (+) або коштів, що передаються до Державного бюджету (-) відносно загального обсягу виробництва по містах та районах обласного підпорядкування Одеської області в 2002 – 2007 роках, %*

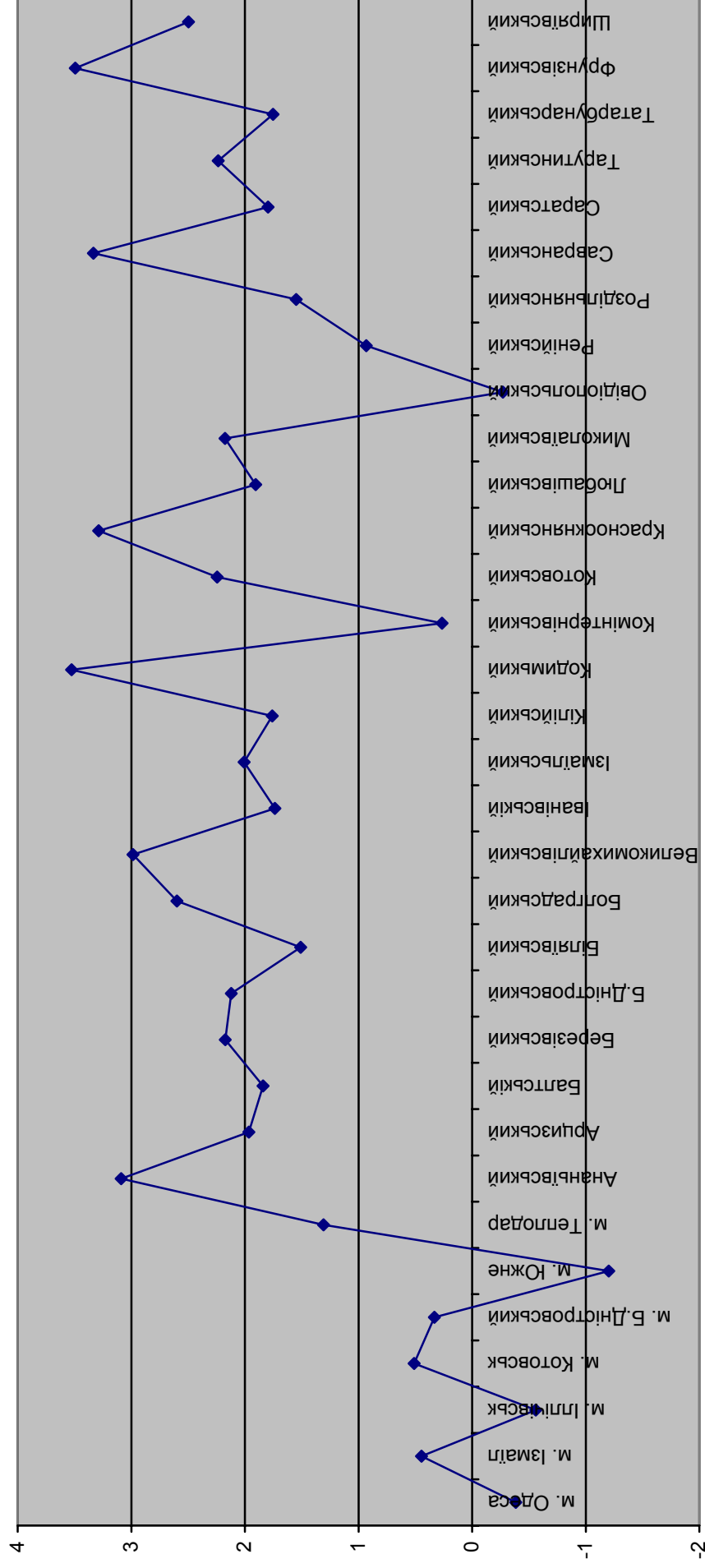


Адміністративно-територіальні одиниці області

* За даними Головного фінансового управління Одеської обласної державної адміністрації

Додаток Н

Середній показник коефіцієнта оцінювання фінансового вирівнювання місцевих бюджетів Одеської області у 2000 – 2008 роках*



Адміністративно-територіальні одиниці області

* За даними Головного управління управління Одеської обласної державної адміністрації

Додаток П

Чисельність наявного населення по містах та районах Одеської області на 1 жовтня 2009 року *

	Чисельність наявного населення, тис. осіб			Питома вага у загальній кількості населення області, %		
	Всього	в тому числі:		населення районів та міст обласного підпорядкування	в тому числі:	
		міські поселення	сільська місцевість		міські поселення	сільська місцевість
Одеська область	2390054	1591786	798268	100,00	66,60	33,40
м. Одеса	1006916	1006916	X	42,13	42,13	X
м. Білгород-Дністровськ	57118	57118	X	2,39	2,39	X
м. Ізмаїл	75958	75958	X	3,18	3,18	X
м. Іллічівськ	70503	65502	5001	2,95	2,74	0,21
м. Котовськ	40586	40586	X	1,70	1,70	X
м. Теплодар	10011	10011	X	0,42	0,42	X
м. Южне	27503	27503	X	1,15	1,15	X
райони:						
Ананівський	28740	8704	20036	1,20	0,36	0,84
Арцизьський	46778	15243	31535	1,96	0,64	1,32
Балтський	43937	19377	24560	1,84	0,81	1,03
Білгород-Дністровській	60223	X	60223	2,52	X	2,52
Біляївський	94523	14827	79696	3,95	0,62	3,33
Березівський	34342	12397	21945	1,44	0,52	0,92
Болградський	69706	15489	54217	2,92	0,65	2,27
Великомихайлівський	31133	8573	22560	1,30	0,36	0,94
Іванівський	27130	8956	18174	1,14	0,38	0,76
Ізмаїльський	52305	4716	47589	2,19	0,20	1,99
Кілійський	54270	29655	24615	2,27	1,24	1,03
Кодимський	31121	11427	19694	1,30	0,48	0,82
Комінтернівський	69473	14311	55162	2,91	0,60	2,31
Котовський	28407	X	28407	1,19	X	1,19
Красноокнянський	20805	5439	15366	0,87	0,23	0,64
Любашівський	31352	11074	20278	1,31	0,46	0,85
Миколаївський	17015	3050	13965	0,71	0,13	0,58
Овідіопольський	68799	29796	39003	2,88	1,25	1,63
Роздільнянський	57163	25069	32094	2,39	1,05	1,34
Ренійський	38085	19536	18549	1,59	0,82	0,78
Савранський	20189	6670	13519	0,84	0,28	0,56
Саратський	46535	4670	41865	1,95	0,20	1,75
Тарутинський	42353	12998	29355	1,77	0,54	1,23
Татарбунарський	39356	10838	28518	1,64	0,45	1,19
Фрунзівський	20068	8534	11534	0,84	0,36	0,48
Ширяївський	27651	6843	20808	1,16	0,29	0,87

* За даними Головного управління статистики в Одеській області //www.od.ukrstat.gov.ua

Додаток Р

Механізм визначення обсягів субвенцій на здійснення інвестицій у сферу охорони здоров'я (доцільно розраховувати на 3 – 5 років)

Механізм можна запропонувати наступний, що складається з кількох етапів:

- 1) розрахунок потреби у відновленні та розширенні ліжкового фонду лікарняних закладів:

$$PLFi = NLFi - FLFi \times Ii ,$$

де $PLFi$ - потреба у відновленні та розширенні ліжкового фонду i -ого регіону, ліжок;

$NLFi$ – нормативна потреба у ліжковому фонді i -ого регіону, ліжок ;

$FLFi$ – фактичний ліжковий фонд i -ого регіону на початок прогнозного періоду, ліжок;

Ii – відсоток зносу ліжкового фонду i -ого регіону на початок прогнозного періоду.

$$NLFi = \frac{Ni \times Pi}{Oi \times 100\%} ,$$

де Ni – середня чисельність населення i -ого регіону за останні три роки, що передують прогнозному періоду, чоловік;

Pi – відсоток госпіталізації i -ого регіону за останні три роки, що передують прогнозному періоду;

Oi – середній оборот ліжка i -ого регіону за останні три роки, що передують прогнозному періоду, разів;

$$Pi = \frac{KNi}{Ni - NVi} \times 100\% ,$$

де KN_i – середня за останні три роки, що передують прогнозному періоду, кількість населення i -ого регіону, яка потребує госпіталізації, чоловік;

NV_i - середня за останні три роки, що передують прогнозному періоду, кількість населення i -ого регіону, яка обслуговується у лікарняних закладах інших відомств, чоловік.

$$KN_i = KNO_i + KNG_i + KNV_i ,$$

де KNO_i - середня за останні три роки, що передують прогнозному періоду, кількість населення i -ого регіону, яка знаходиться на обліку на госпіталізацію, чоловік;

KNG_i - середня за останні три роки, що передують прогнозному періоду, кількість населення i -ого регіону, яка пройшла госпіталізацію, чоловік;

KNV_i - середня за останні три роки, що передують прогнозному періоду, кількість населення i -ого регіону, яка відмовилась від госпіталізації, чоловік.

$$O_i = \frac{KD_i}{ST_i} ,$$

де KD_i - середня за останні три роки, що передують прогнозному періоду, кількість днів функціонування ліжка в i -ому регіоні;

ST_i - середня за останні три роки, що передують прогнозному періоду, тривалість перебування хворого у стаціонарі в i -ому регіоні, днів;

2) розрахунок потреби у відновленні та розширені амбулаторно-поліклінічних закладів:

$$PAZ_i = SKV_i - PEAZ_i \times IAZ_i ,$$

де PAZ_i – потреба у відновленні та розширені амбулаторно-поліклінічних закладів i -ого регіону, відвідувань;

SKV_i – середня за останні три роки, що передують прогнозному періоду, кількість відвідувань амбулаторно- поліклінічних закладів в i -ому регіоні;

PEAZi – планова ємність амбулаторно- поліклінічних закладів і-ого регіону на початок прогнозного періоду, відвідувань;

IAZi – відсоток зносу амбулаторно- поліклінічних закладів і-ого регіону на початок прогнозного періоду;

- 3) порівняння отриманих розрахунків із середнім по Україні рівнем (розрахунки індексів потреб у відновленні та розширенні ліжкового фонду та амбулаторно-поліклінічних закладів);
- 4) використання коригуючих коефіцієнтів:
 - корегування на рівень екологічного навантаження шляхом застосування коефіцієнту у межах 0,8 - 1,2;
 - корегування на внесок регіону до зведеного бюджету, використовуючи коефіцієнт від 0,8 до 1,2;
- 5) отримання остаточних даних щодо першочерговості надання субвенцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. - Одеса: Маяк; РІНО, 1999. - 44 с.
2. Конституція Автономної Республіки Крим: Прийнята на II сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим 21 жовтня 1998 р. // Урядовий кур'єр. - 1999. - 14 січня. - С. 1-11.
3. Бюджетний кодекс України. - К.: АТІКА, 2002. - 65 с.
4. Закон Української РСР "Про бюджетну систему Української РСР" // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - №1.
5. Закон України "Про внесення змін і доповнень до Закону Української РСР "Про бюджетну систему Української РСР" // Голос України. - 1995. - № 131. - С. 5-9.
6. Закон України "Про Державний бюджет України на 1998 рік" // Урядовий кур'єр. - 1998. - № 13-14. - С. 4-6.
7. Закон України "Про Державний бюджет України на 1999 рік" // Урядовий кур'єр. - 1999. - № 16-17. - Орієнтир. - 1999. - № 4. - С. 1-8.
8. Закон України "Про Державний бюджет України на 2000 рік" // Урядовий кур'єр. - 2000. - № 46. - С. 4-7.
9. Закон України "Про Державний бюджет України на 2001 рік" // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - №2-3. - 135 с.
10. Закон України "Про Державний бюджет України на 2002 рік" // Відомості Верховної Ради України. - 2002. - №12-13. - 92 с.
11. Закон України "Про Державний бюджет України на 2003 рік" // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - №10-11. - 86 с.
12. Закон України «Про Державний бюджет України на 2004 рік» від 27 листопада 2003р. № 1344-IV. Dokument HTML - <http://www.rada.gov.ua>.
13. Закон України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» від 23 грудня 2004р. № 2285-IV. Dokument HTML - <http://www.rada.gov.ua>.
14. Закон України «Про Державний бюджет України на 2006 рік» від 20 грудня 2005р. № 3235-VI. Dokument HTML - <http://www.rada.gov.ua>.
15. Закон України «Про Державний бюджет України на 2007 рік» від 19 грудня 2006р. № 489-V. Dokument HTML - <http://www.rada.gov.ua>.
16. Закон України «Про Державний бюджет України на 2008 рік» від 28 грудня 2007р. № 107-VI. Dokument HTML - <http://www.rada.gov.ua>.
17. Закон України «Про Державний бюджет України на 2009 рік» від 26 грудня 2008р. № 835-VI. Dokument HTML - <http://www.rada.gov.ua>.
18. Закон СРСР "Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР". Dokument HTML - <http://www.liga.kiev.ua>.

19. Закон України "Про місцеві державні адміністрації" // Урядовий кур'єр. - 1999. - № 89. - С. 5-7.
20. Закон України "Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування". Dokument HTML - <http://www.liga.kiev.ua>.
21. Закон Української РСР "Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування" // Відомості Верховної Ради УРСР. - 1991. - №1.
22. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" // Голос України. - 1997. - № 102. - С. 5-14.
23. Закон України "Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності". Dokument HTML - <http://www.rada.gov.ua>.
24. Закон України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами". Dokument HTML - <http://www.rada.gov.ua>.
25. Закон України "Про систему оподаткування" // Урядовий кур'єр. - 1997. - № 50-51. - С. 8-9.
26. Закон України "Про столицю України - місто-герой Київ" // Урядовий кур'єр. - 1999. - № 16-17. - Орієнтир. - 1999. - № 4. - С. 9-13.
27. Указ Президента України від 22.07.98 №810/98 "Про затвердження Концепції Адміністративної реформи в Україні". Dokument HTML - <http://www.rada.gov.ua>.
28. Декрет Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки і збори" // Голос України. - 1993. - № 103. - С. 11-12.
29. Постанова Кабінету Міністрів України від 24.10.01 р. №1385 "Про затвердження Порядку перерахування додаткових дотацій з державного бюджету до бюджетів адміністративно-територіальних одиниць у 2001 році". Dokument HTML - <http://www.kmu.gov.ua>.
30. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.04.02 р. №490 "Про затвердження Порядку перерахування дотацій вирівнювання, додаткової дотації на зменшення фактичних диспропорцій між місцевими бюджетами через нерівномірність мережі бюджетних установ та субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам, коштів, що передаються до державного бюджету з місцевих бюджетів, а також міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами". Dokument HTML - <http://www.kmu.gov.ua>.
31. Постанова Кабінету Міністрів України від 05.06.00 р. №903 "Про затвердження Порядку перерахування дотацій обласним та Севастопольському міському бюджетам з Державного бюджету України у 2000 році". Dokument HTML - <http://www.kmu.gov.ua>.
32. Постанова Кабінету Міністрів України від 23.04.01 р. №385 "Про затвердження Порядку перерахування окремих видів субвенцій місцевим бюджетам з Державного бюджету України у 2001 році". Dokument HTML - <http://www.kmu.gov.ua>.

33. Постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.01 р. №1195 “Про затвердження Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами” // Офіційний вісник України. - 2001. №38.
34. Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.98 р. №1703 "Про концепцію розподілу між центральними і місцевими органами виконавчої влади повноважень з управління об'єктами державної власності та заходи щодо її реалізації". Dokument HTML - <http://www.kmu.gov.ua>.
35. Постанова Кабінету Міністрів України від 21.09.98 р. №1482 "Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності". Dokument HTML - <http://www.kmu.gov.ua>.
36. Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.91 р. №311 "Про розмежування державного майна України між загальнодержавною (республіканською) власністю і власністю адміністративно-територіальних одиниць (комунальною власністю)". Dokument HTML - <http://www.kmu.gov.ua>.
37. Постанова Кабінету Міністрів України від 09.06.00 р. №937 "Про формування проекту Державного бюджету України на 2001 рік, його попередні показники та заходи щодо підготовки проекту Закону про Державний бюджет України на 2001 рік" // Офіційний вісник України. - 2000. - № 24. - С. 98-130.
38. Постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.08 р. №160 "Про затвердження Декларації цілей та завдань бюджету на 2009 рік (Бюджетна декларація)" Dokument HTML - <http://www.kmu.gov.ua>.
39. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів” від 23 травня 2007 р. № 308-р Dokument HTML - <http://www.kmu.gov.ua>.
40. Наказ Міністерства фінансів України від 02.06.00 р. №121 "Про затвердження Порядку надання позичок з Державного бюджету України Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській і Севастопольській міським державним адміністраціям". Dokument HTML - <http://www.minfin.gov.ua>.
41. Наказ Міністерства фінансів України від 14.03.00 р. № 50 "Про затвердження Порядку перерахування трансфертів (дотацій) з бюджету Автономної Республіки Крим, обласних, міських та районних бюджетів у 2000 році" // Офіційний вісник України. - 2000. - № 14. - С. 75-78.
42. Наказ Міністерства фінансів України від 03.12.97 р. № 265 "Про провадження нової бюджетної класифікації України" // Юридичний вісник України. - 1998. - 12 лютого. - С. 19-45.
43. Азаров М. Звіт на старті // Урядовий кур'єр. - 2002. - №201. - С.4.
44. Азаров Н. 2000 год был успешным и интересным для налоговой службы // Вестник налоговой службы Украины. - 2001. - №3. - С.3.

45. Азаров М.Я. Роль органів місцевого самоврядування у вирішенні питань соціально-економічного розвитку // Фінанси України. – 2007. - №3. – С. 3 – 10.
46. Азаров М.Я. Формування бюджетної політики економічного зростання // Фінанси України. – 2006. - №9. – С. 3 – 7.
47. Алієва В. Міжбюджетні відносини в Україні: тенденції та перспективи // Економіка України. - 2004. - №12. - С. 23-26.
48. Андрущенко В. Аналітично-адміністративні технології оптимізації бюджетів на субнаціональному рівні (із досвіду західних держав) // Регіональна економіка. - 2000. - №2. - С. 151-157.
49. Андрущенко В.Л. Західна фінансова думка про природу державних фінансів // Фінанси України. - 1996. - №9. - С. 21-25.
50. Аптекар С., Краснова В. Про формування місцевих бюджетів // Економіка України. - 1994. - №4. - С. 42-46.
51. Асадчев В. Моделювання горизонтального вирівнювання бюджетів // Економіст. - 2002. - №10. - С. 52-55.
52. Асадчев В. Підходи до визначення податкового потенціалу регіону // Економіст. - 2002. - №7. - С. 94-95.
53. Бабич Л., Барсук Л., Давиденко С., Остапенко Л. Податкове реформування в Україні: напрями удосконалення // Економіка України. - 1998. - №8. - С. 9-21.
54. Бак Н. Вплив податкової системи на розвиток міжбюджетних відносин в Україні // Вісник Тернопільської академії народного господарства. - 2000. - №9. - С. 89-93.
55. Бак Н.А. Міжбюджетні відносини як складова бюджетного регулювання // Фінанси України. - 2002. - №5. - С. 78-82.
56. Бак Н.А. Розвиток бюджетної системи України // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Випуск 45: Економіка. - К.: Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет", 2000. - С. 6-7.
57. Беляев Ю.А. Бюджетний федералізм: зарубіжний опыт // Финансы. - 1994. - №10. - С. 50-53.
58. Бескид Й.М. Вдосконалення бюджетного процесу // Фінанси України. - 1996. - №9.-С. 30-34.
59. Білик М. Необхідність реструктуризації державних підприємств на сучасному етапі // Економіст. - 2000. - №2. - С. 46-49
60. Бланкарт Шарль Державні фінанси в умовах демократії: Вступ до фінансової науки / Пер. з нім. - К.:Либідь, 2000. - 654 с.
61. Богачева О. Бюджетная политика: проблемы России и зарубежный опыт // МЭиМО. - 1994. - №4. - С. 109-120.
62. Буковинський С.А. Бюджет в економіці держави // Фінанси України. - 1995. - №1. - С. 23-27.
63. Буковинський С.А. До питання про Бюджетний кодекс України // Фінанси України. - 2003. - №4. - С. 3-13.

64. Буковинський С.А. Концептуальні підходи до формування перспективного бюджетного плану // Фінанси України. – 2006. - №3. – С. 21 – 25.
65. Буковинський С.А. Удосконалення вирівнювання фінансового забезпечення територіальних громад // Фінанси України. - 1999. - №5. - С. 80-84.
66. Буковинський С.А. Шляхи розвитку бюджетної системи України // Фінанси України. - 1998. - №9. - С. 3-8.
67. Буряк П.Ю. Міжбюджетні відносини та перспективи формування місцевих бюджетів // Фінанси України. - 2001. - №6. - С. 15-23.
68. Буряченко А.Є. Удосконалення фінансового механізму місцевих бюджетів // Фінанси України. - 2003. - №8. - С. 13-17.
69. Василенко Л.І., Бабич П.С. Місцеві фінанси та фінансова незалежність // Фінанси України. - 1998. - № 8. - С. 112-117.
70. Василик О.Д., Буковинський С.А., Павлюк К.В. Баланс фінансових ресурсів і витрат держави // Фінанси України. - 1996. - № 1. - С. 32-37.
71. Василик О.Д., Павлюк К.В. Державні фінанси України: Підручник. - К.: НІОС. - 2002. - 608 с.
72. Васишишен М.М. Формування місцевих бюджетів та обґрунтування міжбюджетних відносин // Фінанси України. - 2001. - №7. - С. 125-128.
73. Вишневський В.П., Липницький Д.В. Оцінка можливостей зниження податкового тягаря // Фінанси України. - 2000. - №1. - С. 93-105.
74. Вишневський В.П., Рибак В.В. Місцеві податки і збори у ринковій економіці // Фінанси України. - 2001. - №1. - С. 11-20.
75. Волохова І.С. Вплив удосконалення міжбюджетних відносин на розвиток малого та середнього бізнесу // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип.13 / ОДЕУ. - Одеса: ОДЕУ, 2002. - С. 366-369.
76. Волохова І.С. Концептуальні основи визначення сфер компетенції місцевого самоврядування відповідно документів міжнародного значення // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип.16 / ОДЕУ. - Одеса: ОДЕУ, 2004. - С. 53-59.
77. Волохова І.С. Передумова ефективного реформування міжбюджетних відносин в Україні // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип.35 / ОДЕУ. – Одеса: ОДЕУ, 2009. – С.40-45.
78. Волохова І.С. Проблеми наповнення зведеного бюджету України // Бюджетно-податкова політика в Україні (проблеми та перспективи розвитку). Збірник наукових праць за матеріалами науково-практичної конференції (20-22 грудня 2001 року). - Ірпінь: Академія ДПС України, 2002. - С. 434-435.
79. Волохова І.С. Проблеми розвитку міжбюджетних відносин в Україні // Теорія і практика сучасної економіки. Матеріали VI міжнародної науково-практичної конференції: Черкаси, 28-30 ве-

- ресня 2005 року. / Відповідальний редактор Хомяков В.І. – Черкаси: ЧДТУ, 2005. – С. 69-72.
80. Волохова І.С. Реформування міжбюджетних відносин в Україні // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип.14 / ОДЕУ. - Одеса: ОДЕУ, 2003. - С. 66-70.
 81. Волохова І.С. Світові тенденції розвитку прямих міжбюджетних трансфертів та їх можливе започаткування в Україні // Розвиток фінансової системи України в умовах ринкових трансформацій: Збірник матеріалів II Всеукраїнської науково-практичної конференції вчених, викладачів та практичних працівників, 14-15 жовтня 2004 р. - Вінниця: „Ландо Лтд”, 2004. - С. 189-195.
 82. Волохова І.С. Трансформація міжбюджетних відносин в Україні // Розвиток фінансово-кредитної системи України в умовах ринкових трансформацій. Збірник матеріалів першої Всеукраїнської науково-практичної конференції вчених, викладачів та практичних працівників, 26-27 лютого 2003 р. - Вінниця: „Універсам” - „Ландо Лтд”, 2003. - С. 74-76.
 83. Волохова І.С. Удосконалення міжбюджетних відносин в Україні // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип.10 / ОДЕУ. - Одеса: АТЗТ / РЕНТТ, 2001. - С. 162-167.
 84. Волохова І.С. Шляхи зміцнення власної фінансової бази місцевого самоврядування // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип.19 / ОДЕУ. - Одеса: ОДЕУ, 2005. - С. 50-55.
 85. Волохова І.С. Шляхи удосконалення міжбюджетних відносин в Україні // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип.12 / ОДЕУ. - Одеса: ОДЕУ, 2002. - С. 250-253.
 86. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування від 26 вересня 1985 року // Місцеве самоврядування. - 1997. - № 1-2. - С. 95-97.
 87. Вышегородцев М.М. Управление бюджетом: Курс лекций. - М.: Дело и Сервис, 2002. - 160 с.
 88. Ганущак Ю., Жовтяк Е. Инженерия бюджетного процесса // Зеркало недели. - 2004. - №6(481). - С. 11.
 89. Ганущак Ю. Станет ли норматив стимулирующим фактором и другие неотложные вопросы усовершенствования межбюджетных отношений // Зеркало недели. - 2004. - №23(498). - С. 13.
 90. Гапонюк М., Буряченко А. Бюджетна реформа в Україні // Економіка, фінанси, право. - 1990. - №1. - С. 17-22.
 91. Гай-Нижник П.П. Перший державний бюджет у новітній історії України // Фінанси України. – 2008. - №6. – С. 111 – 115.
 92. Герчаківський С.Д. Місцеве оподаткування в Україні: традиції, реалії та напрями удосконалення // Фінанси України. - 2003. - №2. - С. 44-49.
 93. Глухов М. Формульні розрахунки – не формальні // Урядовий кур'єр. - 2003. - №26. - С. 7.

94. Голікова Т. Методологічні засади розмежування функцій державного управління і місцевого самоврядування // Економіка України. - 1996. - №4. - С. 48-52.
95. Гончарук А.Г. Вплив бюджетної політики на розвиток національної економіки // Фінанси України. - 2006. - №12. - С. 33 – 39.
96. Горленко І., Тарангул Л., Накай А. Регіональна політика України і роль у ній податкової політики // Вісник податкової служби України. - 1997. - № 11. - С. 25-28.
97. Государственные финансы: Учебное пособие для студентов экономических вузов и факультетов. / В.М. Федосов, Л.Д. Буряк, Д.Д. Бутаков и др.; под ред. В.М. Федосова, С.Я. Огородника и В.Н. Сутоминой. - К.: Лыбидь, 1991. - 276 с.
98. Данилов А., Жеребных А. Налоговые поступления в бюджет: состояние и пути совершенствования // Вестник налоговой службы Украины. - 2000. - №46. - С. 6.
99. Демків О. Місцеві бюджети США // Економіка України. - 1995. - № 6. - С. 81-84.
100. Деркач М. Формування фінансової бази регіонів // Економіка України. - 1995.-№1. - С. 12-20.
101. Дем'янюк А.В. Фіскальний федералізм та проблеми збалансованості бюджетів // Фінанси України. - 2001. - №10. - С. 23-28.
102. Державні фінанси: Теорія і практика перехідного періоду в Центральній Європі / Пер. з англ. - К.: Основи, 1998. - 542 с.
103. Дробшевська Т. Зарубіжний досвід міської політики // Економіка України. - 1996. - №2. - С. 79-83.
104. Дроздовська О.С Бюджетний устрій України у контексті адміністративно-територіальної реформи // Наукові праці НДФІ. - Київ. - 2003. - Вип.1 (20). - С. 32-38.
105. Дроздовська О.С. Теоретичні засади організації бюджетного устрою України // Фінанси України. - 2004. - №4. - С. 23-29.
106. Дроздовська О.С. Теоретичні засади фінансової децентралізації // Фінанси України. - 2002. - №8. - С. 19-25.
107. Дяченко Я.Я., Колесник Л.М., Цугунян А.М. Пріоритетні напрями державного впливу на формування доходів бюджету // Фінанси України. - 2008. - №7. - С. 34 – 40.
108. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року // Міське самоврядування. - 1997. - № 1-2. - С. 90-94.
109. Єреванська Декларація про децентралізацію від 28 квітня 1999 року. Dokument HTML - <http://www.liga.kiev.ua>.
110. Єпіфанов А.О., Сало І.В., Д'яконова І.І. Бюджет і фінансова політика України. - К.: Наукова думка, 1997. - 302 с.
111. Жемеренко Є.В. Особливості міжбюджетних відносин в Україні на сучасному етапі // Актуальні проблеми економіки. - 2004. - №6. - С. 24-29.

112. Загородній А.Г., Вознюк Г.Л., Смовженко Т.С. Фінансовий словник. - 3-тє вид., випр. та доп. - К.: Т-во Знання, КОО, 2000. - 587 с.
113. Запатріна І.В. Бюджетна підтримка як елемент розвитку публічно-приватного партнерства в житлово-комунальній сфері // Фінанси України. – 2008. - №4. – С. 3 – 10.
114. Запатріна І.В. Інституційні аспекти реалізації концепції «двох бюджетів» на прикладі російського досвіду // Фінанси України. – 2006. - №9. – С. 18 – 23.
115. Запатріна І.В., Лебеда Т.Б. Бюджетна політика стимулювання економічного зростання та механізми її реалізації // Фінанси України. – 2006. - №4. – С. 38 – 44.
116. Запатріна І.В. Стабілізаційний фонд і видатки розвитку // Фінанси України. – 2006. - №6. – С. 3 – 8.
117. Затонацька Т.Г. Бюджетні видатки на розвиток людського капіталу // Фінанси України. – 2008. - №10. – С. 53 – 60.
118. Затонацька Т.Г., Лаврентьев М.М. Впровадження середньострокового бюджетного планування як інструмент підвищення ефективності бюджетних видатків // Фінанси України. – 2007. - №11. – С. 31 – 37.
119. Затонацька Т.Г., Ставицький А.В. Особливості бюджетного інвестування в Україні на сучасному етапі // Фінанси України. – 2006. - №4. – С. 46 – 51.
120. Зайчикова В.В. Інституційні засади формування європейської моделі міжбюджетних відносин в Україні // Наукові праці НДФІ. - 2003. - №2(21). - С. 103-112.
121. Зайчикова В.В. Прогнозування доходів місцевих бюджетів у процесі міжбюджетного регулювання // Фінанси України. – 2007. - №6. – С. 69 – 75.
122. Зайчикова В.В. Формула фінансового вирівнювання: досвід зарубіжних країн та можливості його використання в Україні // Наукові праці НДФІ. - 1999. - №7. - С. 39-47.
123. Зайчикова В.В. Шляхи зміцнення власної дохідної бази місцевого самоврядування // Наукові праці НДФІ. - 2003. - №1(20). - С. 61-68.
124. Заяць В.М. Напрями розвитку системи оподаткування та оцінки нерухомості в Україні // Фінанси України. – 2007. - №3. – С. 41 – 47.
125. Заяць В.М. Роль платежів за землю у формуванні місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2006. - №10. – С. 32 – 38.
126. Ісмаїлов А.Б. Міжбюджетні відносини та напрями їх удосконалення // Фінанси України. - 2004. - №6. - С. 27-32.
127. Карл Х. Тренер Реформирование межбюджетных отношений в Германии // Финансы. - 2003. - №1. - С. 66-70.
128. Карпінський Б.А., Герасименко О.В. Основи збалансованості фінансової системи держави // Фінанси України. - 2003. - №1. - С. 77-81.

129. Каун О.Б. Концептуальні засади формування механізму міжбюджетних відносин в Україні // Фінанси України. - 2001. - №6. - С. 31-38.
130. Кириленко О.П. Актуальні проблеми державних фінансів в умовах формування демократичного суспільства // Розвиток фінансової системи України в умовах ринкових трансформацій. - Вінниця: „Ландо ЛТД”, 2004. - С. 19-25.
131. Кириленко О.П. Класичні засади оподаткування у вітчизняній системі // Фінанси України. - 1999. - №11. - С. 114-120.
132. Кириленко О.П. Міжбюджетні відносини: стан і проблеми удосконалення // Фінанси України. - 2000. - № 6. - С. 64-69.
133. Кириленко О. Міжбюджетні відносини та бюджетне регулювання // Вісник Тернопільської академії народного господарства. - 2000. - Вип. 9. - С. 167-170.
134. Кириленко О.П. Місцеві бюджети України (історія, теорія, практика). - К.: НІОС, 2000. - 384 с.
135. Кириленко О.П. Фінанси: Навчальний посібник. - 2-е вид., перероб. і доп. - Тернопіль: Економічна думка, 1998. - 163 с.
136. Кириленко О.П. Фінансова криза в Україні: загроза чи реальність // Фінанси України. - 1998. - №12. - С. 102-103.
137. Кириленко О.П. Фінансова незалежність місцевого самоврядування // Фінанси України. - 2001. - №1. - С. 34-39.
138. Кованько П. Главнейшие реформы, проведенные Н. Х. Бунге в финансовой системе России. - К.: Типография Императорского Университета Св. Владимира, 1901. - 448 с.
139. Колегія Рахункової палати України: „Вирівнювання” не стимулює органи місцевого самоврядування до наповнення бюджету. Документ HTML - <http://www.ac-rada.gov.ua>.
140. Колодій С.Ю. Децентралізація бюджетної системи та економічне зростання // Фінанси України. - 2001. - №3. - С. 63-68.
141. Колпакова Г.М. Финансы. Денежное обращение. Кредит: Учеб.пособие. - М.: Финансы и статистика, 2002. - 368 с.
142. Корчинський В.Є., Колодій С.Ю. Реалізація принципів вирівнювання та економічної ефективності при організації міжбюджетних відносин // Фінанси України. - 2004. - №2. - С. 84-93.
143. Корчинський В.Є., Колодій С.Ю. Удосконалення механізму розрахунку міжбюджетних трансфертів // Фінанси України. - 2004. - №11. - С. 13-19.
144. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України. - К.: Т-во “Знання”, КОО, 1999. - 487 с.
145. Крижанівський С. Територіальній громаді - належні повноваження // Місцеве самоврядування. - 1998. - №5-7. - С. 137-140.
146. Крисоватий А.І., Мельник В.І. Місцеві податки у США та особливості їх справляння // Фінанси України. - 1999. - №1. - С. 100-106.
147. Кузьменко Н.А. Аналіз міжбюджетних відносин в Україні // Фінанси України. - 1996. - №9. - С. 40-44.

148. Кузьменко Н.А. Удосконалення міжбюджетних відносин // Фінанси України. - 1998. - №1. - С. 26-27.
149. Кулишер И. М. Очерки финансовой науки. - Вып. 1. - Петроград: Наука и школа, 1919. - 252 с.
150. Кульчицький М.І. Місцеві бюджети і механізм їх формування // Фінанси України. - 2001. - №9. - С. 98-104.
151. Кульчицький М.І. Проблеми бюджетного реформування в Україні // Фінанси України. - 2002. - №7. - С. 25-29.
152. Кульчицький М.І. Проблеми та шляхи удосконалення бюджетної системи України // Регіональна економіка. - 2000. - №1. - С. 14-21.
153. Лазепко І.М. Інноваційний шлях створення фінансової бази місцевого самоврядування // Фінанси України. - 2008. - №8. - С. 27 – 33.
154. Левицька С.О. Впровадження програмно-цільового методу формування бюджетів // Фінанси України. - 2004. - №6. - С. 33-37.
155. Левицька С.О. Інформаційне забезпечення ефективного використання бюджетних коштів // Фінанси України. - 2004. - №12. - С. 7-22.
156. Лилик О.Я. Міжбюджетні відносини в економічній системі держави // Фінанси України. - 2002. - №6. - С. 30-35.
157. Лилик О.Я. Удосконалення міжбюджетних відносин у контексті реформування адміністративно-територіального устрою України // Наукові праці НДФІ. - Київ. - 2003. - Вип.1 (20). - С. 25-31.
158. Лісовська Л.П. Зміцнення доходної бази місцевих бюджетів // Розвиток фінансової системи України в умовах ринкових трансформацій: Збірник матеріалів ІІ Всеукраїнської науково-практичної конференції вчених, викладачів та практичних працівників, 14-15 жовтня 2004р. - Вінниця: „Ландо Лтд”, 2004. - С. 205-210.
159. Лук'яненко І.Г. Трансформація джерел доходів місцевих бюджетів в Україні // Фінанси України. - 2004. - №12. - С. 31-39.
160. Луніна І.О., Баліцька В.В., Короткевич О.В., Фролова Н.Б. Шляхи мінімізації впливу фінансової кризи на бюджет України // Фінанси України. - 2008. - №12. - С. 22 – 32.
161. Лунина И. Бюджет-2002 не решит проблем местных бюджетов. Документ HTML - <http://www.part.org.ua>.
162. Луніна І. Бюджетний кодекс України і реалії міжбюджетних відносин // Економіст. - 2000. - №10. - С. 32-36.
163. Луніна І.О. Державні фінанси України у перехідний період. - Харків: Форт, 2000. - 296 с.
164. Луніна І. Міжбюджетні відносини в Україні: концептуальні підходи до реформування // Економіка України. - 2002. - №5. - С. 10-16.
165. Луніна І. Місцеві бюджети України: пошук нових підходів до проведення реформ // Економіка України. - 1998. - № 3. - С. 31-41.
166. Луніна І. Податкова політика України у контексті створення умов для економічного зростання // Економіка України. - 2000. - №9. - С. 37-47.

167. Луніна І.О. Податкові повноваження місцевих органів влади // Економіст. - 2001. - №2. - С. 37-39.
168. Луніна І. Політичні та економічні фактори зміни рівня державних видатків // Економіка України. - 2004. - №6. - С. 12-19.
169. Луніна І. Проблеми регіональної бюджетної політики України // Економіка України. - 1994. - №8. - С. 30-36.
170. Луніна І. Проблеми формування і використання бюджету України // Економіка України. - 1993. - №8. - С. 42-48.
171. Лютий І.О., Демиденко Л.М. Бюджетна політика і стабільність соціально-економічного розвитку України // Фінанси України. – 2006. - №10. – С. 3 – 8.
172. Ляшенко Ю.І. Місцеве оподаткування в системі фінансової діяльності держави // Фінанси України. - 1998. - №6. - С. 104-107.
173. Макконнелл Кэмбелл Р., Брю Стэнли Л. Экономикс: Принципы, проблемы и политика. В 2 т.: Т. 2. - М.: Республика, 1992. - 400 с.
174. Миргородська Л.О. Фінансові системи зарубіжних країн. - Київ: Центр навчальної літератури, 2003. - 240 с.
175. Мітюков І.О., Шаповалова М.М. Проблеми взаємодії бюджетної та монетарної політики в Україні // Фінанси України. - 1999. - №10. - С. 3-7.
176. Мельник В.М., Мельничук Г.С. Вплив бюджетно-податкового регулювання на розвиток промислового виробництва в Україні // Фінанси України. – 2008. - №12. – С. 44 – 51.
177. Мельник П. Деякі аспекти формування місцевих бюджетів // Вісник податкової служби України. - 1999. - №38. - С. 8.
178. Мельник П. Податкова система в структурі інструментів регулювання економіки // Економіст. - 2001. - №6. - С. 38-42.
179. Мельник П.В. Проблема формування місцевих бюджетів і податкова політика держави // Фінанси України. - 1998. - №6. - С. 101-103.
180. Местное самоуправление: опыт Дании: Национальная Ассоциация местных властей Дании и Союз Российских городов / Отв.ред.Холер Пиндт. - М., 1995. - С. 269.
181. Местные бюджеты СССР (Статистический сборник). – М.: Госфиниздат, 1960. – С.10.
182. Местные бюджеты СССР (Статистический сборник). – М.: Издательство «Финансы», 1970. – С. 383.
183. Моїсеєнков В.В. Формування місцевих бюджетів в умовах ринкових відносин // Фінанси України. - 1996. - №11. - С. 16-18.
184. Мойсеєнков В. Роль місцевих органів самоврядування у формуванні та використанні місцевих бюджетів // Економіка України. - 1997. - №7. - С. 25-27.
185. Мошенець О. Регіональна економіка і міжбюджетні відносини // Регіональна економіка. - 2003. - №1. - С. 185-189.
186. Мунтиян В. Еще раз о расходах на оборону // Голос Украины. - 2002. - №170. - С. 4.

187. Мунтян Н. Местное самоуправление: заметки с круглого стола // Одесские известия. - 2002. - №241. - С. 2.
188. Налоговые системы зарубежных стран: Учебник для студентов вузов./Под ред. В.П. Князева и др. 2-е изд., перераб. и доп. - М: Закон и право, ЮНИТИ, 1997. - 191 с.
189. Нестеренко І.В. Питання удосконалення управління міжбюджетними взаємовідносинами (на прикладі Одеської області) // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип.14 / ОДЕУ. - Одеса: ОДЕУ, 2003. - С. 228-232.
190. Огонь Ц.Г. Доходи місцевих бюджетів та напрями їх реструктуризації // Фінанси України. – 2006. - №1. – С. 3 – 9.
191. Огонь Ц.Г. Основні засади та принципи побудови Податкового кодексу України // Фінанси України. - 1999. - №1. - С. 46-52.
192. Огонь Ц.Г. Податкова політика і доходи бюджетів України // Фінанси України. - 1997. - №5. - С. 74-85.
193. Огонь Ц.Г. Фінансова політика і доходи бюджетів України // Фінанси України. - 1996. - №8. - С. 5-23.
194. Огонь Ц.Г. Фінансові методи регулювання економіки // Фінанси України. - 1998. - №1. - С. 38-50.
195. Озеров И.Х. Большие города, их задачи и средства управления: Публичная лекция. - М.: 1906. - 92 с.
196. Озеров И.Х. Основы финансовой науки. - Вып. 1-й. Учение об обыкновенных доходах. - Изд, 5-е (с отд. дополнением) - М., 1910. - 544 с.
197. Озеров И.Х. Основы финансовой науки. - Вып. 2-й. Бюджет. - Формы взимания. - Местные финансы. - Государственный кредит. - Изд. 4-е дополненное. - М, 1914. - 364 с.
198. Опарін В.М. Передумови та чинники розбудови ефективної бюджетної системи в Україні // Фінанси України. - 2000. - №9. - С. 126-133.
199. Опарін В.М. Фінансова система України (теоретико-методологічні аспекти): Монографія. – К.: КНЕУ, 2005. – 240 с.
200. Пабат М. Проблеми формування і виконання місцевих бюджетів в умовах розширення економічної самостійності регіонів // Економіка України. - 1994. - №7. - С. 58-63.
201. Пабат М.Г. Про окремі аспекти формування доходної частини бюджетів регіональних і місцевих органів управління // Фінанси України. - 1996. - №10. - С. 11-17.
202. Павлюк К.В. Концептуальні основи фінансової незалежності місцевого самоврядування // Фінанси України. - 1997. - №7. - С. 36-44.
203. Павлюк К.В. Місцеві бюджети і міжбюджетні відносини // Фінанси України. - 1996. - № 6. - С. 24-37.
204. Павлюк К.В. Організація виконання державного бюджету // Фінанси України. - 1998. - №3. - С. 37-45.

205. Павлюк К.В. Фінансові ресурси держави: Монографія. - К.: НІОС, 1998. - 176 с.
206. Павлюк К.В. Формування доходів місцевих бюджетів // Фінанси України. – 2006. - №4. – С. 24 – 30.
207. Падалка В.М., Красноступ Н.І., Крапивка В.І. Економетричне прогнозування бюджетних надходжень // Фінанси України. - 2002. - №10. - С. 89-98.
208. Падалка В.М., Михайлик Ю.О., Крапивка В.І. Економетричні моделі як засіб прогнозування доходів регіональних бюджетів // Фінанси України. - 1999. - №6. - С. 8-18.
209. Пасічник Ю.В. Бюджетна система України та зарубіжних країн: Навч. посіб. - К.: Знання - Прес, 2002. - 495 с.
210. Пепа Т.В. Фінансова складова комплексного розвитку продуктивних сил регіонів України // Фінанси України. – 2007. - №10. – С. 34 – 40.
211. Петкова Л.О., Задувайло Л.М. Удосконалення системи міжбюджетних відносин у контексті адміністративно-територіальної реформи в Україні // Фінанси України. – 2006. - №9. – С. 47 – 53.
212. Покритан А. Ринкова трансформація та проблема пріоритетів в економіці України // Економіка України. - 1997. - №12. - С. 18-27.
213. Политическая экономия: Словарь. / Под ред. О.И. Ожерельева и др. - М.: Политиздат, 1990. - 607 с.
214. Полозенко Д.В. Видатки бюджету на розвиток людського капіталу // Фінанси України. – 2006. - №4. – С. 15 – 21.
215. Полозенко Д.В., Глущенко Ю.А. Міжбюджетні взаємовідносини і регіональні інтереси // Фінанси України. - 2000. - №11. - С. 3-7.
216. Полозенко Д.В. Державний бюджет України і його грошове наповнення // Фінанси України. - 2004. - №3. - С. 19-26.
217. Полозенко Д.В. Міжбюджетні взаємовідносини - складова механізму випереджаючого економічного розвитку // Економіка України. - 2001. - №2. - С. 19-22.
218. Полозенко Д.В. Фінансова політика перехідної економіки // Фінанси України. - 1999. - №8. - С. 3-11.
219. Полозенко Д.В. Фінансова система України і бюджетний процес: сутність та шляхи їх удосконалення // Фінанси України. – 2006. - №11. – С. 3 – 10.
220. Райт Глен. Децентралізація - найкращий шлях організації надання послуг // Місьцеве та регіональне самоврядування. - Київ. - 1995. - Вип.3-4 (12-13). - С. 43.
221. Рейснер М.А. Государство / Пособие к лекциям по общему учению о государстве. – М.: Типография Т-ва И.Д. Сытина. – 1911. – 291 с.
222. Романенко О.Р. Фінанси: Підручник. - К.: Центр Навчальної Літератури, 2003. - 312 с.

223. Ротов А.І. Реформування системи міжбюджетних відносин - досвід Швейцарської конфедерації // Фінанси України. - 2000. - №11. - С. 128-130.
224. Сало И. Методы формирования и регулирования бюджета и внебюджетных фондов // Экономика Украины. - 1995. - №10. - С. 24-33.
225. Сало І.В. Фінанси України в умовах перехідної економіки // Фінанси України. - 1996. - №1. - С. 32-38.
226. Семенова З.Г., Семенова Н.В. Деякі аспекти реформування міжбюджетних відносин в Україні // Розвиток фінансово-кредитної системи України в умовах ринкових трансформацій. Збірник матеріалів першої Всеукраїнської науково-практичної конференції вчених, викладачів та практичних працівників, 26-27 лютого 2003 р. - Вінниця: „Універсам” - „Ландо Лтд”, 2003. - С. 69-70.
227. Сидорець О.В. Деякі аспекти фінансового вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів // Фінанси України. - 2001. - №9. - С. 105-110.
228. Симоненко В. Регіональна соціально-економічна політика: сутність, структура, основні напрямки реалізації // Економіка України. - 1995. - № 6. - С. 26-33.
229. Симоненко В. Удосконалення фінансово-економічної бази бюджетів України // Економіка України. - 2000. - №3. - С. 28-34.
230. Сиринов М.А. Местные финансы. - М-Л, ГИЗ, 1926. - 216 с.
231. Скрипник А.В., Паянок Т.М. Фактори ризику виконання планових показників бюджету України // Фінанси України. – 2008. - №6. – С. 31 – 37.
232. Слухай С.В., Гончаренко О.В. Зарубіжний досвід організації місцевих фінансів // Фінанси України. – 2006. - №7. – С. 12 – 18.
233. Слухай С.В., Гончаренко О.В. Удосконалення формування доходів місцевих бюджетів в Україні // Фінанси України. – 2007. - №8. – С. 63 – 70.
234. Слухай С.В. Дотації, субсидії та субвенції як інструменти бюджетного регулювання в зарубіжних країнах // Наукові праці НДФІ. - 1998. - №6. - С. 14-24.
235. Слухай С.В. Особливості фінансової підтримки місцевих бюджетів // Фінанси України. - 2002. - №9. - С. 48-55.
236. Слухай С.В. Прямі бюджетні трансферти в системі міжбюджетних відносин // Фінанси України. - 1996. - №12. - С. 22-32.
237. Слухай С.В. Становлення системи фінансового вирівнювання // Фінанси України. - 1998. - №11. - С. 15-25.
238. Слухай С.В. Фінансове вирівнювання на рівні територіальних громад - досвід ФРН // Фінанси України. - 1998. - № 5. - С. 42-53.
239. Слухай С.В. Формування доходів місцевих бюджетів у контексті трансформації податкової системи // Фінанси України. – 2006. - №5. – С. 12 – 18.

240. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов: Пер. с англ. - М: Соцэкгиз, 1962. - 684 с.
241. Соколовська А.М. Особливості проведення податкових реформ: світовий досвід і Україна // Фінанси України. - 1998. - №12. - С. 71-80.
242. Старостенко Н.В. Розподіл бюджетних ресурсів між рівнями влади // Фінанси України. - 2004. - №6. - С. 38-45.
243. Статистичний щорічник України за 1998 рік. / Державний комітет статистики України: За ред. О.Г. Осауленка; Відп. за вип. В.А. Головкин. - К.: Техніка, 1999. - 576 с.
244. Статистичний щорічник України за 2001 рік / За ред. О.Г. Осауленка. - К.: Техніка, 2002. - 644 с.
245. Статистичний щорічник України за 2002 рік / За ред. О.Г. Осауленка. - К.: Консультант, 2003. - 664 с.
246. Статистичний щорічник України за 2003 рік / За ред. О.Г. Осауленка. - К.: Консультант, 2004. - 631 с.
247. Стігліц, Джозеф Е. Економіка державного сектора. - К.: Основи, 1998. - 854 с.
248. Стрик Дж. Государственные финансы Канады. - М.: ОАО НПО Экономика, 2000. - 399 с.
249. Султан Х., Руда О. Нотатки про бюджет України на 1999 рік і про виконання бюджету у 1998 році // Економіст. - 1999. - №1. - С. 28-40.
250. Сунцова О.О. Бюджетна реформа: особливості та перспективи формування місцевих бюджетів // Актуальні проблеми економіки. - 2002. - №6. - С. 24-30.
251. Тарангул Л.Л. Оподаткування та регіональний розвиток. - Ірпінь.: Академія ДПС України. - 2003. - С. 223.
252. Тарангул Л.Л. Основні напрями удосконалення законодавчої бази оподаткування місцевими податками і зборами // Економіст. - 2001. - №3. - С. 18-21.
253. Тарангул Л.Л. Оцінка податкоспроможності регіону // Фінанси України. - 2003. - №6. - С. 7-13.
254. Тимченко О.М., Сибірянська Ю.В. Оптимізація структури доходів бюджету: застосування рейтингової оцінки // Фінанси України. - 2008. - №7. - С. 17 - 24.
255. Токарева Т.А., Папаїка А.А. Удосконалення податкового механізму - важлива умова зміцнення доходів місцевих бюджетів // Фінанси України. - 1996. - № 11. - С. 10-16.
256. Трактат по политической экономии / Ж.-Б. Сэй; Экономические софизмы. Экономические гармонии / Ф. Бастиа. - М.: Дело, 2000. - 232 с.
257. Тропіна В.Б. Бюджетне забезпечення соціальної функції держави в Україні // Фінанси України. - 2008. - №5. - С. 15 - 21.

258. Федосов В., Опарін В., Львовчкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями: Монографія / За наук.ред. В.Федосова. - К.: КНЕУ, 2002. - 387 с.
259. Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. - 6-е изд., перераб. и доп. - М.: Политиздат, 1991. - 560 с.
260. Финансово-кредитный словарь. В 3-х тт. / Гл. редактор В.Ф. Гарбузов. - М: Финансы и статистика. - Т. 1: А-Й. - 1984. - 511 с. - Т. 2 : К-П. - 1984. - 511 с.-Т.3:Р-Я. - 1987. - 511 с.
261. Финансово-экономический словарь / Под ред. М.Г. Назарова. - М: АО Финстатинформ. - 1995. - 224 с.
262. Финансы / В.М. Родионова, Ю.Я. Вавилов, Л.И. Гончаренко и др.; Под ред. В.М. Родионовой. - М.: Финансы и статистика, 1995. - 432 с.
263. Финансы: Учебник для вузов / Под ред. Л.А. Дробозиной. - М.: ЮНИТИ, 2002. - 527 с.
264. Фон-Кауфман Р. Государственные и местные расходы главнейших европейских стран по их назначениям / пер. с 3-го нем.изд. А.Гурьевой. – СПб, Типография В.Киршбаума, 1895. – 163 с.
265. Фурдичко Л., Гайдис Н. Міжбюджетні відносини в Україні в сучасних умовах // Регіональна економіка. - 2004. - №2. - С. 225-229.
266. Ходский Л. В. Основы государственного хозяйства. Курс финансовой науки. - 4-ое изд., перераб. и доп. - СПб, 1913. - 580 с.
267. Черник Д. Г. Налоги в рыночной экономике. - М.: Финансы, ЮНИТИ, 1997. - 383 с.
268. Черник И.Д. Некоторые вопросы правового регулирования местных налогов в европейских странах // Налоговый вестник. - Москва, 2002. - №2. - С. 115-118.
269. Чернявський О.П., Волохова І.С. До питання про реформування міжбюджетних відносин // Бюджетно-податкова політика: теорія, практика, проблеми: Матеріали науково-практичної конференції. - Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2004. - С. 162-165.
270. Чернявський О.П., Лісовська Л.П. Удосконалення міжбюджетних відносин в Україні // Розвиток фінансово-кредитної системи України в умовах ринкових трансформацій. Збірник матеріалів першої Всеукраїнської науково-практичної конференції вчених, викладачів та практичних працівників, 26-27 лютого 2003 р. - Вінниця: „Універсам” - „Ландо Лтд”, 2003. - С. 76-78.
271. Чернявський О.П. Местное самоуправление Украины в контексте Европейской Харити о местном самоуправлении // Розвиток фінансової системи України в умовах ринкових трансформацій. - Вінниця: „Ландо ЛТД”, 2004. - С. 13-19.
272. Чернявський О.П. Проблеми формування заощаджень інвестицій // Вісник соціально-економічних досліджень. Вип.13. - Одеса: ОДЕУ, 2002. - С. 34-37.

273. Чирка Д.М. Напрямки збалансування місцевих бюджетів // Фінанси України. - 1998. - № 1. - С. 22-25.
274. Чирка Д.М. Особливості збалансування місцевих бюджетів // Фінанси України. - 1996. - № 9. - С. 45-48.
275. Чугунов І., Аналіз тенденцій планування та виконання доходної частини місцевих бюджетів // Економіст. - 2000. - №12. - С. 48-50.
276. Чугунов І., Буряченко А. Актуальні проблеми розподілу бюджетних трансфертів // Економіст. - 2001. - №6. - С. 58-60.
277. Чугунов І.Я. Бюджет України у складі бюджетної системи Росії в кінці ХІХ - на початку ХХ ст. // Економіка України. - 2001. - №11. - С. 78-84.
278. Чугунов І.Я. Вплив бюджету на економічний розвиток адміністративно-територіальних одиниць // Фінанси України. - 2002. - №12. - С. 42-50.
279. Чугунов І.Я. Інституційна архітектоніка бюджетної системи // Фінанси України. - 2008. - №11. - С. 3 – 9.
280. Чугунов І.Я., Лісниченко І.В. Основні підсумки виконання бюджету у 2001 році // Фінанси України. - 2002. - №5. - С. 85-112.
281. Чугунов І.Я., Самошкіна О.А. Державні видатки у системі фінансового регулювання // Фінанси України. - 2003. - №12. - С. 3-8.
282. Чугунов І.Я., Самошкіна О.А. Основні підсумки виконання бюджету у 2000 році // Фінанси України. - 2001. - №6. - С. 39.
283. Чумаченко Н.Г. Самоуправление и самофинансирование регионов: Теория и практика. - К.: 1994. - 210 с.
284. Чумаченко М. Проблеми регіонального самоврядування в Україні // Економіка України. - 1993. - № 6. - С. 10.
285. Швець В.Я. Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних відносин // Фінанси України. - 2005. - №3. - С. 23-31.
286. Ширкевич Н.А. Местные бюджеты. – М. Финансы и статистика, 1991. – 129 с.
287. Шокун В.В., Пилипенко Л.П. Про питання вдосконалення фінансової системи України // Фінанси України. - 1997. - № 6. - С. 14-24.
288. Шокун В. Фінансова система країни: стан і напрями реформування // Економіка України. - 1995. - № 1. - С. 3-11.
289. Шредер Л. Налоги, прочие доходы и распределение финансов между уровнями власти. Международный опыт // Финансирование местного самоуправления и инфраструктуры городов в Украине. - К.: 1994. - С. 16-28.
290. Энциклопедический словарь / Под ред. И.Е.Андреевского. – Санкт-Петербург: Изд. Ф.А.Брокгауз, И.А.Ефрон. - Т.5:Буны - Вольтер. - 1891. - С. 280.
291. Юрій С.І., Бескид Й.М. Бюджетна система України: Навчальний посібник - К.: НІОС, 2000. - 400 с.
292. Юрій С.І., Бескид Й.М., Плішко І.В. та ін. Державний бюджет України: Навчальний посібник. - Тернопіль: Т.О.В. УМДС, 1998. - 277 с.

293. Юрій С.І. Дивергенція фінансів при розгортанні ринкових відносин // Фінанси України. - 1996. - № 9. - С. 5-12.
294. Юрій С.І., Кириленко О.П. Імперативи місцевого оподаткування // Економіст. - 2000. - №7-8. - С. 24-27.
295. Юрій С.І., Кириленко О.П. Місцеві бюджети: регіональні відмінності // Регіональна економіка. - 2000. - №4. - С. 104-111.
296. David King Local government economics in theory and praxis. – London: Rontledge, 1992 – XXIV, 392 p.
297. Musgrave R.A. Public Finance in Democratic Society. – New York: New York University Press, 1986. – Vol. 2. – 400 p.
298. Rosen H.S. Public Finance. – Department of Economics Princeton University: Irwin McGraw-Hill Boston, 1995.
299. Sharp A.M., Olson K.W. Public Finance: The Economics of Government Revenues and Expenditures. - St. Paul etc.: West Publication Company, 1978. - 433 p.
300. Swain D. Managing public Money. An Introduction to Public Finance and Budgeting. - Lanham: University Press of America, 1987. - 221 p.
301. Wagner R.E. The Fiscal Organization of American Federalism: Description Analysis, Reform. - Chicago University Press, 1971. - 119 p.